

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directie Europese en
Internationale Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DEIZ / 102570188

Bijlage(n)
1

Datum 24 november 2025
Betreft Geannoteerde Agenda Raad voor Concurrentievermogen 8 en 9
december

Geachte Voorzitter,

Op 8 en 9 december 2025 organiseert het Deens voorzitterschap een formele Raad voor Concurrentievermogen over de onderdelen 1) industrie en interne markt, 2) onderzoek en innovatie en 3) ruimtevaart. Met deze brief stuur ik u de geannoteerde agenda met daarin een beschrijving van de discussiepunten en de Nederlandse inzet. De geannoteerde agenda voor het onderdeel onderzoek en innovatie stuur ik u mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Met deze brief en geannoteerde agenda wil ik uw Kamer, mede namens de minister van Klimaat en Groene Groei, informeren over het door Nederland opgestelde non-paper over vraagcreatie in de staal- en chemiesector. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief toekomstperspectief voor de energie intensieve industrie¹ bieden wij dit non-paper aan de Europese Commissie aan ten behoeve van de vormgeving van de nog te publiceren Industrial Accelerator Act.

Vincent Karremans
Minister van Economisch Zaken

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/05/kamerbrief-toekomstperspectief-energie-intensieve-industrie>

Inleiding

De Raad voor Concurrentievermogen (hierna: Raad) op 8 en 9 december a.s. staat in het teken van drie onderdelen: 1. Interne markt & Industrie en 2. Onderzoek & Innovatie en 3. Ruimtevaart. Deze indeling wordt ook aangehouden in de geannoteerde agenda.

Interne Markt en Industrie (8 december 2025)

Jaarlijks rapport over simplificatie, implementatie en handhaving (Gedachtewisseling)

Toelichting agendapunt

In de Raad is een gedachtewisseling voorzien over het jaarlijks rapport over simplificatie, implementatie en handhaving. Het rapport is een voortgangsoverzicht van de Betere Regelgevingsagenda die in februari j.l. door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) gepubliceerd is. Met deze agenda beoogt de Commissie de concurrentiepositie van de Europese Unie (EU) te versterken door de regeldruk te verminderen, één van de topprioriteiten van haar mandaat (2024–2029). Als onderdeel van deze agenda heeft de Commissie een doelstelling geformuleerd van 25% minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven tegen eind 2029 en 35% minder voor het mkb. Dit komt neer op een reductie van €37,5 miljard administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Het rapport gaat in op drie hoofdlijnen: vereenvoudiging, implementatie en handhaving van regelgeving. De afgelopen zes maanden tijd zijn er in het kader van vereenvoudiging zeven omnibusvoorstellen gepubliceerd met een gezamenlijke geschatte lastenverlichting van €8.6 miljard per jaar voor het bedrijfsleven (en €2.8 miljard extra voor het mkb). De Commissie heeft 28 zogenoemde implementatiedialogen gevoerd met meer dan 550 belanghebbenden, waaronder bedrijven, brancheorganisaties, sociale partners, overheden en het maatschappelijk middenveld. De uitkomsten leverden praktische aanbevelingen op over de uitvoerbaarheid van regels. Tenslotte heeft de Commissie onder de hoofdlijn handhaving 168 (informele) pre-infractie-dialogen gehouden met lidstaten over de uitvoering van EU-wetgeving. 67 procent van de zaken werd op deze manier opgelost.

Nederlandse positie

Het kabinet zet sterk in op vermindering van regeldruk en heeft daartoe het *Actieprogramma Minder Druk Met Regels*² en de *nieuwe aanpak regeldruk voor ondernemers* opgesteld. De inzet op EU-niveau via o.a. de omnibusvoorstellen vormt hiervan een onderdeel.

² [Kamerbrief over actieprogramma Minder Druk Met Regels | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/05/ondernemingsklimaat-w-o-nieuwe-aanpak-regeldruk-voor-ondernemers)
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/05/ondernemingsklimaat-w-o-nieuwe-aanpak-regeldruk-voor-ondernemers>

In het voorliggende rapport laat de Commissie zien dat zij haar ambitie om de regeldruk van bestaande EU-regelgeving aan te pakken effectief in daden heeft omgezet. Opvallend is dat de Commissie zich beperkt uitspreekt in het rapport over het voorkomen van onnodige regeldruk bij nieuwe wetgevingsvoorstellen (d.m.v. onder andere impact assessments) en geen informatie geeft over de toepassing van het one-in-one-out principe. Hierdoor ontbreekt het zicht op de totale toe- of afname van de regeldruk. Dit punt zal ik dan ook maken in de Raad.

Krachtenveld

EU-Lidstaten roepen op tot versnelling van regeldrukvermindering, evenals tot meer aandacht voor betere regelgeving. Hiervan getuigt de uitgebreide aandacht voor vereenvoudiging en betere regelgeving in de Europese Raad (ER) conclusies van 23 en 24 oktober j.l.. Nederland tekende bovendien in het kader van deze ER ook een Duits initiatief voor een brief van regeringsleiders aan Europese Raadsvoorzitter Costa mee, waarin ook tot 'zelfbeheersing bij het introduceren van nieuwe regels' werd opgeroepen.

Wegnemen van belemmeringen op de interne markt (Beleidsdebat)

Toelichting agendapunt

In de Raad is een beleidsdebat voorzien over het wegnemen van interne-marktbelemmeringen. In mei 2025 presenteerde de Commissie haar horizontale interne-marktstrategie. Daarover bent u geïnformeerd via een BNC-fiche.³ Belangrijk onderdeel van genoemde strategie vormen de 'Tergende Tien' (*Terrible Ten*), een tiental belemmeringen en onderwerpen die de Commissie met voorrang wil aanpakken. Naar verwachting zal de gedachtewisseling gaan over de vraag welke concrete stappen de Commissie en lidstaten samen kunnen zetten om de belemmeringen uit de Tergende Tien weg te nemen. Lidstaten wordt mogelijk gevraagd expliciet politieke steun uit te spreken voor deze exercitie. In de Europese Taskforce Interne-Markthandhaving (SMET) wordt momenteel gesproken over een nadere uitwerking van de Tergende Tien en hoe de voortgang die lidstaten boeken wordt gemeten.

Nederlandse positie

Het kabinet heeft de horizontale interne-marktstrategie verwelkomd en vindt net als de Commissie dat de Tergende Tien met voorrang moeten worden aangepakt. Voor een deel van de acties is de Commissie verantwoordelijk en voor een ander deel zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering. Het kabinet is voorstander van transparantie over de voortgang die Commissie en lidstaten boeken met het wegnemen van belemmeringen uit de Tergende Tien. Transparantie kan bijdragen aan positieve groepsdruk onder lidstaten. Daarvoor is het wel zaak dat er een zorgvuldige methodiek met transparante bronnen wordt gebruikt om genoemde voortgang te beoordelen. Tegelijk moet het uitwerken van

³ Kamerstuk II 2024-2025, 22112 nr. 4096.

deze methodiek geen academische exercitie worden en moet de focus liggen op het daadwerkelijk wegnemen van belemmeringen in de praktijk.

Krachtenveld

Alle lidstaten hebben de horizontale interne-marktstrategie verwelkomd. Ook is er breed steun om met de Tergende Tien aan de slag te gaan. De meningen onder lidstaten lopen uiteen als het gaat over transparantie rond de resultaten van lidstaten bij de uitvoering van de Tergende Tien. Diverse lidstaten hebben zorgen over mogelijke 'naming and shaming'. Daarnaast leven er zorgen over de methodiek en transparantie van bronnen. Tegelijk is er bij diverse lidstaten een gevoel van urgentie en willen zij een al te lange en gedetailleerde discussie over methodiek en bruikbare bronnen voor data voorkomen. De aandacht zou vooral moeten uitgaan naar het daadwerkelijk wegnemen van de interne-marktbelemmeringen.

Stimuleren van investeringen in nieuwe innovatieve groene technologieën (Lunchdebat)

Toelichting agendapunt

Op het moment van schrijven zijn de discussievragen nog niet bekend, maar de verwachting is dat het debat zich zal focussen op hoe privaat kapitaal in nieuwe innovatie schone technologieën gemobiliseerd kan worden.

Nederlandse positie

Het mobiliseren van private investeringen is cruciaal voor zowel de groene als digitale transitie. Daarvoor zijn een coherent EU-investeringskader, een stabiel en aantrekkelijk ondernemingsklimaat en gerichte financieringsinstrumenten die zekerheid bieden aan potentiële investeerders op de lange termijn cruciaal. In het bijzonder hecht het kabinet belang aan het versterken van de kapitaalmarktunie en de faciliterende rol die de Europese Investeringsbank kan spelen. Dit zal ik dan ook benoemen tijdens de Raad.

Het kabinet is positief over de aandacht voor innovatieve toepassingen, omdat deze essentieel zijn voor het versnellen van duurzame groei. Vraagcreatie is om meerdere redenen een belangrijk instrument. Ten eerste stimuleert het de afzetmarkt van schone producten. Ten tweede draagt het bij aan de verduurzaming van de Europese economie. Ten derde zal de stimulans van schone, circulaire productie ook de weerbaarheid vergroten door afhankelijkheden van import te verkleinen.

Om deze voordelen te benutten, zijn private investeringen hard nodig. De EU en lidstaten spelen een belangrijke rol bij de mobilisatie van private investeringen. Zij kunnen perspectief en zekerheid bieden voor de lange termijn, om zo het broodnodige vertrouwen aan private investeerders te geven dat investeren in de EU nog steeds loont. Dit zal ik dan ook benadrukken tijdens de Raad. Ook zal ik oproepen tot concrete en snel te implementeren maatregelen voor financiering en vraagcreatie in de nog te publiceren *Industrial Accelerator Act (IAA)*. Hierbij zal ik ook nogmaals het eerder aangeboden non-paper over vraagcreatie in de staal- en chemiesector onder de aandacht brengen.

Daarbij zal ik pleiten voor gerichte instrumenten voor risicobeperking, zoals garanties en gemengde financieringsstructuren, om risicovolle projecten haalbaar te maken.

Krachtenveld

Financiering is één van de grote vraagstukken voor EU-concurrentievermogen en transitie, daarover is een breed gedeeld beeld tussen de lidstaten. Ten aanzien van waar en op welke manier financiering gevonden dient te worden lopen de opvattingen meer uiteen. Zo legt een groep lidstaten primair de nadruk op publieke (Europese) investeringen, terwijl een andere groep lidstaten, waaronder Nederland, het belang hiervan erkent maar erop wijst dat hierbij scherpe keuzes moeten worden gemaakt. Deze groep lidstaten betoogt ook dat investeringen op EU-niveau dienen bij te dragen aan het aanjagen van private en nationale publieke investeringen.

Diversenpunten

Er staan diversenpunten op de agenda over het Europees Concurrentievermogen Fonds (ECF) en het actieplan digitale interne markt. Verder heeft Litouwen een punt geagendeerd over het toegenomen aantal verstoringen van de civiele luchtvaart door onbemande luchtvaartuigen (drones) en smokkelballonnen.

Onderzoek en Innovatie (9 december 2025)

Dit deel van de Geannoteerde Agenda is mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en gaat enkel over het onderzoeks- en innovatiedeel van de Raad.

Horizon Europe (2028-2034), het tiende kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie: voortgangsrapportage en beleidsdebat over strategische prioriteiten en partnerschappen

Toelichting agendapunt (Voortgangsrapportage)

Het voorzitterschap presenteert tijdens de Raad een voortgangsrapportage met de stand van zaken van de onderhandelingen over het wetgevende pakket voor het tiende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, Horizon Europe (2028-2034).⁴ Op 16 juli jl. presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor Horizon Europe (2028-2034) met een voorgesteld totaalbudget van € 175 miljard. Het totale pakket van het kaderprogramma is zo complex, dat het Deense voorzitterschap het te vroeg in de onderhandelingen vindt om een voorlopig standpunt (een 'Algemene Oriëntatie') op de Raad te agenderen en daarom is er gekozen voor een voortgangsrapportage. Naar verwachting beschrijft de voortgangsrapportage de onderdelen waar een zekere mate van overeenstemming tussen lidstaten over bestaat en welke zaken verdere bespreking nodig hebben. Enkele voorbeelden van thema's die vragen om nadere bespreking zijn de relatie tussen Horizon Europe (2028-2034) en het Europese Concurrentievermogenfonds (ECF) en de daarbij behorende governance, implementatie van *dual-use* onderzoek en innovatie (O&I) en de nadere invulling van het partnerschappenportfolio.

Toelichting agendapunt (beleidsdebat)

Ook spreekt de Raad, in relatie tot Horizon Europe (2028-2034), tijdens een beleidsdebat over de strategische prioriteiten en partnerschappen. Op het moment van schrijven is er nog geen discussiestuk of nadere toelichting op het onderwerp bekend. De Nederlandse inbreng wordt gebaseerd op het BNC-fiche over het volgende kaderprogramma wat op 12 september jl. met uw Kamer is gedeeld.⁵

Nederlandse positie

Het Europese kaderprogramma ondersteunt op een samenhangende en integrale wijze het hele spectrum van O&I: van fundamenteel onderzoek tot innovatie, commercialisatie en maatschappelijke impact en van nieuwsgierigheid-gedreven tot thematisch gestuurd O&I. Om voldoende Europese meerwaarde en kritische massa te bereiken, is het belangrijk om binnen de thematische sturing strategische keuzes te maken om te bepalen welke langetermijninvesteringen

⁴ Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie een wetgevend voorstel gepresenteerd voor het volgende Kaderprogramma, Horizon Europe (2028-2034), zie [Horizon Europe 2028 - 2034: twice bigger, simpler, faster and more impactful - European Commission](#)

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 4154.

nodig zijn. Inzet van het kabinet is dat vernieuwende en risicovolle ontwikkelingen ondersteund worden. Hiervoor zijn excellentie en impact als uitgangspunten van belang. De inzet op met name de collaboratieve O&I hangt samen met en volgt de programmering van het ECF, zodat het gehele ontwikkeltraject zo goed mogelijk wordt ondersteund en resultaten niet onbenut blijven.

Door gerichte inzet kunnen O&I-ecosystemen op strategische thema's binnen Europa groeien. Het kabinet zal inbrengen dat het belangrijk is om keuzes te maken aan de hand van een strategisch en op O&I toegesneden proces, zoals onze Nationale Technologiestrategie (NTS). Hierbij worden overheden en experts betrokken, ook om nationaal en Europees beleid op elkaar af te stemmen.

Een belangrijk instrument om langjarige, grensoverschrijdende samenwerking op thematische inzet vorm te geven, zijn de Europese partnerschappen. Het kabinet zet zich in voor een strategisch, coherent en thematisch portfolio met grensoverschrijdende partnerschappen zonder onderlinge duplicatie. Hierbij dienen meerdere vormen van samenwerking mogelijk te zijn: publiek-publiek (EU en nationaal), publiek-privaat en publiek-publiek-privaat. Het faciliteren van grensoverschrijdende samenwerking versterkt de nationale inzet op O&I. Het is van belang dat hierbij de mogelijkheid voor partners om *in-kind* bijdragen te leveren, blijft bestaan. De NTS en de Kamerbrief Industriebeleid met focus⁶ kunnen als voorbeeld dienen voor de Nederlandse inbreng.

Krachtenveld

Tijdens voorgaande Raden werd het nieuwe voorstel voor Horizon Europe (2028-2034) breed verwelkomd. In algemene zin krijgt het voorzitterschap waardering voor de voortvarende aanpak van de onderhandelingen. Ook hebben veel lidstaten – net als Nederland – aangegeven dat de samenhang tussen het ECF en Horizon Europe nog niet duidelijk is en nadere uitwerking verdient, onder andere ten aanzien van het maken van strategische thematische keuzes voor de O&I-inzet. Ten aanzien van de partnerschappen is er brede consensus tussen lidstaten dat er een strategisch, coherent portfolio tot stand moet komen in het nieuwe programma.

Regelgeving met betrekking tot het EuroHPC-initiatief

Aanname algemene oriëntatie

Toelichting agendapunt

Voor behoud van het Europees concurrentievermogen is het cruciaal dat Europa blijft investeren in computerkracht, kunstmatige intelligentie (AI) en kwantumtechnologie. In deze context zal de Raad naar verwachting een amendement op de EuroHPC (High Performance Computing) -verordening goedkeuren, waarmee het mogelijk wordt om zogenaamde 'AI-gigafactories'

⁶ Kamerstuk 29 826, nr. 277

(oftewel AI-gigafabrieken) op te zetten en te exploiteren. De AI-gigafabrieken zijn in omvang grotere en krachtigere versies van de AI-fabrieken. Onder de bestaande verordening is het al mogelijk om de AI-fabrieken op te zetten, waarvan er ook één in Nederland zal komen.⁷ De AI-gigafabrieken zullen een uitgesproken publiek-privaat karakter krijgen zodat een commercieel en marktconform aanbod van rekeninfrastructuur kan worden gerealiseerd voor de ontwikkeling en toepassing van AI. Het grootste deel van de kapitaalinvestering en alle operationele kosten dienen voor rekening van de private sector te komen. Publieke middelen van zowel de Commissie als de lidstaten kunnen worden ingezet om risico's van de kapitaalinvesteringen af te dekken of om een gegarandeerde afname van rekeninfrastructuur te waarborgen.

Naast het mogelijk maken van AI-gigafabrieken verankert de amendering op de EuroHPC-verordening de inbedding van onderzoeks- en innovatie-activiteiten op het gebied van quantumtechnologie in het EuroHPC-initiatief. Hiermee worden de bestaande activiteiten op dit terrein onder het huidige kaderprogramma voor onderzoek en innovatie ondergebracht op één centrale plek zodat er meer samenhang tussen bestaande activiteiten binnen het EuroHPC-initiatief wordt gecreëerd. Dit zorgt voor meer focus en betere coördinatie.

Nederlandse positie

Nederland kan naar verwachting instemmen met de voorgestelde aanpassing op de regelgeving van EuroHPC.

Krachtenveld

Een aantal lidstaten heeft zorgen geuit over de aantrekkelijkheid voor deelname van private consortia onder de voorgestelde financiële constructie voor AI-gigafabrieken. Deze zorgen lijken nu te zijn geadresseerd in de laatste door het voorzitterschap verstrekte tekst van de verordening. Hoewel er fundamentele verschillen van inzicht bestonden tussen sommige lidstaten en de Commissie ten aanzien van de inbedding van quantumtechnologie, lijken deze nu ook te worden geadresseerd. Daarmee is de verwachting dat de algemene oriëntatie kan worden aangenomen.

Diversenpunt

Er staan twee diversenpunten op de agenda.

Het eerste gaat over het aankomend Cypriotisch EU-voorzitterschap. Cyprus zal een toelichting geven op de prioriteiten van haar EU-voorzitterschap. De Commissie heeft ook een diversenpunt geagendeerd over het Scale-up Europe Fund. Met dit fonds wil de Commissie particuliere investeerders uit Europa bijeenbrengen om te investeren in de Europese bedrijven op strategische deep-tech-gebieden. Dit vindt het kabinet een goede ontwikkeling.

Ruimtevaart (9 december 2025)

⁷ Kamerstuk 26 2643, nr. 1424

Sterke punten en uitdagingen van het voorstel voor een EU-ruimtevaartwet – richtsnoeren voor verdere onderhandelingen (Beleidsdebat)

Toelichting agendapunt

De Raad bespreekt het voortgangsrapport over het voorstel voor een verordening gericht op: een geharmoniseerd kader voor het functioneren van de interne markt voor ruimtegebaseerde diensten, met gemeenschappelijke regels op het gebied van veiligheid, cyber- en fysieke weerbaarheid en milieuduurzaamheid.

Belangrijke punten in het voortgangsrapport zijn de focus op vereenvoudiging, proportionaliteit, een duidelijkere relatie met bestaande EU-kaders voor cyber- en fysieke weerbaarheid, en verduidelijking van de status van internationale organisaties, waaronder ESA. Tijdens het beleidsdebat wordt de Raad gevraagd kennis te nemen van de voortgang en richting te geven voor verdere tekstherziening.

Nederlandse positie

Het kabinet steunt de doelstelling om meer rechtszekerheid, veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid te brengen in de snelgroeiende ruimtevaartsector, zoals eerder toegelicht in het BNC-fiche en de kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda.⁸ Het kabinet heeft echter zorgen over reikwijdte, proportionaliteit en uitvoerbaarheid; waaronder zorgen over een adequate defensie uitzondering die zeggenschap en nationale veiligheid waarborgt. Het voorstel grijpt in op nationale bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast is Nederland kritisch over de wijze waarop de voorgestelde maatregelen voor weerbaarheid zich verhouden tot bestaande horizontale EU-kaders voor cyber- en fysieke weerbaarheid. Het kabinet pleit in de onderhandelingen over het voorstel voor een risicogebaseerde en proportionele benadering, waarin verplichtingen in verhouding staan tot het risicoprofiel, de aard en de omvang van activiteiten, en technische eisen uitvoerbaar en betaalbaar blijven. Ook acht het kabinet het essentieel om regeldruk voor mkb en start-ups te beperken, en om duidelijke waarborgen te behouden voor nationale competenties op het terrein van veiligheid en defensie.

Krachtenveld

Een groot aantal lidstaten is kritisch op het voorstel en heeft zorgen over de reikwijdte complexiteit, administratieve lasten en uitvoerbaarheid. Het Europees parlement heeft nog geen positie ingenomen.

Diversenpunten

⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/897aff09-96e2-419a-9a94-55a5c970bf40/file> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/21/kabinetsreactie-lange-termijn-ruimtevaartagenda>

De Directeur-Generaal van het Europees Ruimtevaart Agentschap (ESA) zal via een diversenpunt de ministeriële bijeenkomst van ESA toelichten. Verder zal het inkomend Cypriotische voorzitterschap het werkprogramma bespreken.

Demand creation for clean products in the steel and chemical industry

Non-paper by The Netherlands, Ireland, Portugal, Luxembourg

October 2025

I. Shared objective of clean products

The European energy-intensive industry (EII) provides over 4 million direct jobs and €413 billion in gross value added¹. It forms the backbone of nearly all EU manufacturing and the majority of products we use in everyday life. Furthermore, it is crucial to our strategic autonomy, producing materials for other vital sectors such as defense, healthcare, food and energy supply, and forms an indispensable link in the circular economy of the future. At the same time, the EII is responsible for ~18% of scope 1 GHG emissions. To create a future proof industrial ecosystem with net-zero emissions in the EU, the EII needs to decarbonize and defossilise its processes.

This is no easy task: the industry faces major global competitive challenges and high energy costs in the EU. Moreover, as long as grey industrial products remain easily accessible at a lower price to EU buyers, the economic incentive to decarbonise remains low. Therefore, in order to make our EU industry futureproof and unlock its full clean potential, we need to create the right circumstances to increase clean demand. Creating demand² for low-carbon materials and products can build the necessary certainty for the EII to further invest in sustainable and circular production processes.

With targeted policy interventions we can create lead markets³ for low carbon products and reach our climate, environmental and circularity goals, thus also stimulating the bio-economy. Furthermore, this can stimulate innovation and accelerate economies of scale, investment security, thus being a positive development for the EU's competitiveness as well. The upcoming Industrial Decarbonization Accelerator Act (IDAA) will be an important instrument to achieve the abovementioned goals. The EU steel and chemical action plans also provide important guidance.

In recent years, several standards and tax incentives have been introduced in European countries to stimulate green lead markets. In France, for example, the RE2020 regulation requires carbon footprint thresholds across the entire life cycle of new buildings, thereby driving demand for low-carbon materials such as low-carbon cement. France has also fostered the development of biofuels and e-fuels through a transport-sector tax: it applies when the minimum incorporation threshold for renewable and low-carbon fuels is not met. Similarly, in the Netherlands, a sustainability assessment (MPG-score) is required for newly built houses and offices, taking the carbon footprint of building materials into account. In addition, Dutch local government organisations use an environmental cost indicator (MKI-score) to procure infrastructure projects. Other member states have taken similar measures. These national initiatives provide concrete models for how future EU-level regulations could help create and expand green markets.

Following consultation with stakeholders, such as key industry partners, the Netherlands, Ireland, Portugal, Luxembourg propose a set of targeted measures to strengthen demand creation. This non paper focusses on the steel and chemical sectors, given their EU-wide strategic relevance and foundational role for many European industrial value chains.

II. Guidelines

The [member states] authorities support the Commission's stated intention to deploy lead markets for low-carbon and clean products. The Commission should perform an impact assessment to ensure that measures are:

- **sector-specific**, recognising that each sector or even product group is different; and harmonised, maintaining a level playing field on the EU Single Market

¹ Source: Deloitte, «Mobilizing consumer demand for sustainable investments », September 2025, to appear.

² Demand creation in this context relates to all government interventions seeking to stimulate demand for products/services with the aim of creating/expanding a specific market.

³ Lead markets generally refer to markets that are the foremost in terms of innovation, trends, or financial influence, often guiding the overall market direction. Demand creation may facilitate the establishment/growth of lead markets that in turn stimulate the development of mature (green) end markets.

- **multi-channel** – acknowledging that stimulating lead markets should not be limited to public procurement, but should where possible be supported through regulatory measures in large-scale markets
- **fair**, applying – preferably – to the end of the supply chain to share green cost premiums over all chain partners and prevent evasion. Fair also means that any adverse external effects on the EU's trading partners must be kept to a minimum, so that the EU remains an attractive, fair and reliable trading partner. In addition, specific attention should be paid to the ability of Member State authorities with limited resources to comply with new/tightened standards and definitions of low emission products
- **impactful**: concentrating on strategically important, high-volume markets with both high emission reduction or circularity potential and high economic added value.
- **affordable**, focusing on markets with bridgeable green cost premiums, or inelastic demand, keeping the need of cost competitiveness of the European energy-intensive industry into account;
- **enforceable**, limiting the complexity and the administrative **regulatory burden**; e.g., restricting the impact to a small number of enterprises having to comply; in addition, building, where possible, on existing or announced (product) regulations and administrative systems in the relevant sector. Further, it is important that regulations allow for a feasible timeframe for operators to adapt. Equally, the operationalisation and practical feasibility of controls and certifications must be ensured, so that compliance mechanisms remain realistic, proportionate, and verifiable in practice. Lead markets should remain a limited instrument intended for "first movers," and not aim to decarbonise the entire market, which falls under the ETS.
- **traceable and auditable**, optimizing traceability and transparency for auditability and consumer acceptance, while balancing the impact on regulatory burden.

The impact of these measures on costs must nevertheless be carefully assessed by the European Commission through an impact assessment.

III. Overarching measures for both sectors

- Create a 'European Lead Markets Platform' under the upcoming Industrial Decarbonisation Accelerator Act (IDAA), building on the experience of previous EU-initiatives such as Industry Alliances. The Platform should provide a forum for public-private cooperation at EU-level to identify relevant sectors/products to further develop lead market instruments to boost demand for clean European industrial production.
- Create European definition/standards of what can be defined as 'green' and/or low carbon to stimulate European market creation for clean products and make European labelling easier. These definitions/standards should be market driven and build on existing work, e.g. what has already been developed within the International Energy Agency (IEA). Underlying methodologies and definitions/standards should be designed in a manner that allows for global application given the global nature of industry supply chains.
- Enable, within the right instruments, the targeted and temporary use of European preference criteria to strengthen resilience, stimulate strategic clean lead markets and strengthen the EU energy intensive industry. These criteria should relate only to precise product categories, and be subject to objectively measurable parameters, explicitly referring to e.g. security, critical dependencies, resilience criteria or demonstrated carbon leakage. Temporary application of European preference criteria may also serve to prevent that introducing new/tightened product norms leads to European subsidising of low-carbon industry outside Europe to the detriment of the competitiveness of European industries.
- Prioritise transparency, auditability and consumer acceptance in chain of custody models, while balancing the enforceability burden, e.g. by using mass balancing.
- Use targeted non-price criteria to stimulate decarbonisation and circularity
- Strengthen competitiveness and foster clean technologies development within the EU through the intensification of R&D&I and the promotion of Technology Transfer to industry to mitigate the risk of losing research investments to third countries.
- Any measure should stimulate an ecosystem approach for lead markets, thus encouraging EU and cross-border cooperation. This approach may also entail the promotion of industrial clusters as a means to enhance local synergies, economies of scale, and collaborative innovation.

- Explore the introduction of Clean Trade and Investment Partnerships (CTIPs), announced in the CID, to diversify supply chains and secure access to critical raw materials.
- Expand harmonised minimum content targets for recycled or biobased content in upcoming relevant product regulations that increase gradually over time, which are proportionate and subject to an impact assessment beforehand.

IV. Demand creation for clean products in the steel sector

The goal of specific demand creation measures in the steel sector needs to reduce emissions and hazardous and environmental impact in both primary and secondary steel and iron production and needs to reduce primary production by encouraging blending of scrap. We propose the following measures:

- Set minimum circular and/or green design criteria, for example with the Ecodesign regulation, for iron and steel, taking international standards into account. These criteria should include both a maximum carbon and environmental footprint for primary steel and a minimum share of (post consumption) scrap/recycled content. Additionally, criteria for water resource footprint may be considered. In this, it should be taken into account that increasing the scrap rate is generally already driven by economic incentives; therefore, a differentiated approach such as a sliding scale for scrap input should be considered alongside measures to ensure quality differentiation and adequate recycling capacities for post consumption iron and steel.
- Explore possible inclusion of ferrous scrap as a strategic input material for secondary material production in the Circular Economy Act, and/or other relevant measures, to ensure availability of high-quality scrap⁴.
- Adopt mandates to build upon the work done under the CPR⁵ to stimulate private B2B and B2C markets for low-carbon construction steel.
- Accelerate the implementation of minimum percentages of scrap and green steel for at least the non-functional elements in the ELV⁶ regulation to trigger the market for low-carbon and more sustainable automotive steel.
- Design EU guidelines for public procurement as a means to boost clean steel production by stimulating demand

It will be important to ensure that the impact on downstream sectors, in particular the automotive sector, remains under control given their exposure to international competition, by imposing equivalent quotas or levies on imported automobiles.

V. Demand creation for clean products in the chemical sector

The goal of specific demand creation measures in the chemical sector are to improve the sectors' resilience and stimulate clean growth, reducing emissions and other hazardous emissions in primary production (scope 1 emissions) as well as increasing circularity and reducing emissions of the product lifecycle (scope 3 emissions) by substituting fossil with sustainable or recycled feedstocks. The establishment of lead markets for chemicals must also take into account the specific challenges facing the sector's competitiveness in Europe. To this end, we advocate the following measures:

- Develop proportionate and targeted policy measures that require minimum sustainable or recycled feedstock content (namely mechanically or chemically recycled, biobased) to generate demand for and unlock necessary investments in green products:
 - Set ambitious, progressive targets for recycled content in product regulation such as the PPWR, ELVR, ESPR and CPR⁶. Additionally, introduce minimum content targets for sustainable biobased feedstock in these upcoming product regulations. Create the flexibility in legislation to include a minimum target for CO₂ based materials at a later stage.
 - Include a broad range of comparable end products in the horizontal Ecodesign measure for recyclability and recycled content comprising, if possible, also a target for biobased feedstock.

⁴ It should be noted that currently there is no shortage on scrap in general in the EU. However, several primary steel producers have indicated that there is in fact already a shortage on high quality scrap, which is estimated to increase over time with the enhanced demand as a result of foreseen mandates.

⁵ The Construction Products Regulation; Regulation (EU) No 305/2011.

⁶ The Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR), the End-of-Life Vehicles Regulation (ELVR), Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR), and the Construction Products Regulation (CPR), respectively.

- Apply harmonised minimum content targets to the end of the value chain, in order to create market 'pull' of green products through the entire chain.
- Roll out a harmonised compliance / chain of custody system in product regulations, targeting the use of recycled or biobased content in chemicals and plastics favouring the timely and progressive implementation and reduce administrative burden.
- Introduce an incentive for fossil-free (fully circular, biobased, or CO₂ based) and environmentally preferable products, for example with multipliers in certificate trading systems, to stimulate development of initiatives in this field
- Design one metric to address emissions of primary production together with the impact of using sustainable feedstocks, such as product carbon footprint, with specific attention for feasibility and enforceability.
- Research and develop additional (financial) instruments such as certification or Extended Product Responsibility to enable the end-users of low-carbon-footprint- or circular products in contributing to upstream investments in decarbonisation and defossilisation within the same value chain. This should not lead to disproportionate increase in price downstream or market distortions or further fragmentation within the market.
- Design EU guidelines in European public procurement regulations, for the addition of product carbon footprint and sustainable feedstocks in sustainability criteria for key chemical applications⁷.

VI. Call for action

The Netherlands, Ireland, Portugal, Luxembourg call upon the European Commission to develop and implement the demand creation measures described in the proposal for the Industrial Decarbonization Accelerator Act, the Circular Economy Act, the Bioeconomy Strategy or other applicable proposals. We would like to further elaborate general and sector-specific measures to create demand in an unfragmented green European Single Market that is competitive, resilient and stimulates clean production and consumption in Europe. In addition, we would also like to discuss and share ideas on how demand creation can support other strategic sectors (e.g. biotech, semiconductors) and energy-intensive industries (e.g., the cement, glass, textile and fertilizer sectors, as well as the production of renewable and low-carbon fuels for the aviation and maritime industry) not covered in this document by following a similar approach.

⁷ E.g., piping, sound walls, insulation materials, charging stations for electronic vehicles or textiles for uniforms.