



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU

AIV-advies 120
18 maart 2022

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter

Prof. A.G. (Bert) Koenders

Vicevoorzitter

Prof. mr. C.P.M. (Tineke) Cleiren

Leden

LGen b.d. G.J. (Jan) Broeks
Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey
Prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar
Prof. dr. B.M. (Barbara) Oomen
Mr. J.N.M. (Koos) Richelle
Drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho

Secretaris

Drs. M.E. (Marja) Kwast-van Duursen

Leden Commissie Europees Industriebeleid

Voorzitter

Prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar

Vicevoorzitter

Drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho

Leden

C.F. (Carsten) Brzeski
Drs. R.H. (René) Cuperus
Dr. H. (Hylke) Dijkstra
Mr. dr. H. (Hanneke) van Eijken
Mr. A.J. (Joanne) Kellermann
Mr. drs. M. (Marnix) Krop
Ir. B.G.M. (Ben) Voorhorst
Prof. dr. C.E. (Catherine) de Vries

Secretarissen

Dr. S.L. (Saskia) Hollander
Dr. H.F. (Hans) Kribbe
Drs. K.T. (Kees) Smit Sibinga

De AIV heeft het advies 'Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU' (AIV-advies 120) vastgesteld op 18 maart 2022.

Inhoudsopgave



Samenvatting	4	▶ Hoofdstuk 4	
Aanbevelingen	7	Het politieke krachtenveld	
Inleiding	II		
De adviesaanvraag	11	4.1 Drie interne breuklijnen	33
Begripsbepaling	12	4.2 Een geopolitieke breuklijn	36
Geen economische analyse	13	4.3 De nieuwe buur: het Verenigd Koninkrijk	38
Structuur van het advies	13	4.4 Positionering	39
Urgentie	13		
▶ Hoofdstuk 1		▶ Hoofdstuk 5	
Geschiedenis van het industriebeleid		Afwegingskader	
1.1 Terug op de politieke agenda	15	5.1 Politieke keuzes	41
1.2 Nederlands industriebeleid in vogelvlucht	16	5.2 Het vertrekpunt: publieke doelen en strategische weerbaarheidstoets	41
1.3 Europees industriebeleid als marktordening	18	5.3 Vier begrenzendende toetsen	43
		Casus De halfgeleiderindustrie,	48
		Casus Waterstoftoepassingen	52
		5.4 Oordeelskracht	55
▶ Hoofdstuk 2		▶ Hoofdstuk 6	
Cesuur: economische en geopolitieke schokken sinds 2008		Een institutionele en politieke opdracht	
2.1 De Lehman-schok en de klimaatcrisis	19	6.1 Een moment van consolidatie	57
2.2 De China-schok en de pandemie	20	6.2 Strategische verbinding	57
2.3 Het begin van de Nederlandse respons	23	6.3 Publieke vertolking	58
		6.4 De opdracht voor Nederland	59
▶ Hoofdstuk 3		Eindnoten	62
Recente Brusselse initiatieven		Bijlagen	
3.1 De nieuwe industriestrategie van de Commissie	25	I Adviesaanvraag	68
3.2 Ondersteunende maatregelen	26	II Geraadpleegde personen	71
3.3 Defensieve maatregelen	29	III Lijst met afkortingen	73
3.4 Offensieve initiatieven en de binnenmarkt	31		

Samenvatting

De geopolitieke verhoudingen veranderen razendsnel. Trendbreuken en grote schokken, zoals recentelijk de oorlog in Oekraïne, dwingen de landen van de Europese Unie (EU) sinds een tiental jaren tot politieke besluiten over economie en veiligheid die kort tevoren nog ondenkbaar schenen. Het betreft veelal *ad-hoc*-maatregelen of eenmalige reacties op plotse uitdagingen — zoals eerder de bankencrisis, de opkomst van China of de COVID-19-pandemie — waaraan niet één enkel plan ten grondslag ligt. Toch ontwaart degene die alles bij elkaar neemt en enigszins uitzoomt in de tijd, een cesuur, een paradigmawisseling. Het Europese industriebeleid verandert van aard. Het is niet langer louter 'horizontaal', oftewel generiek en voorwaardenscheppend, maar krijgt in toenemende mate een 'verticaal' karakter, waarbij overheden ingrijpen met stimulansen en investeringen voor specifieke bedrijfstakken of ecosystemen. Deze omslag is blijvend.

De onderliggende krachten zijn legio. Al met de financiële en eurocrisis (2007–2012) is het denken over staat en markt gaan kantelen. De geopolitieke opkomst van China en de Amerikaanse reactie daarop (pregnant vanaf 2013-2017), de pandemie (2020–) en de voortgaande klimaatcrisis versterken de trend. Met hernieuwd zelfbewustzijn nemen overheden weer een sturende rol op aan de aanbodzijde van de economie. Denk aan subsidies en innovatiegelden voor veelbelovende technologieën zoals kunstmatige intelligentie en *quantum computing*, aan beschermingswallen tegen buitenlandse overnames of aan een inzet op Europese technologische standaarden in de wereldeconomie. Dit alles ter waarborging van welvaart, veiligheid en andere publieke belangen.

Van al deze onderliggende krachten is naar het oordeel van de AIV de geopolitieke druk het sterkst. Het besef van Europa's strategische kwetsbaarheid groeit. De brute invasie van Oekraïne door Rusland is er de meest schokkende recente uitdrukking van, met grote gevolgen voor Europa's veiligheid en energiezekerheid. Al eerder doorbrak de snelle opkomst van Volksrepubliek China als wereldmacht het vooruitzicht van een probleemloze globalisering onder Amerikaans leiderschap, zoals in de jaren 1989-2008 nog werd gedacht. China meldt zich als economisch rivaal van de Verenigde Staten (VS), ook op de hoogtechnologische domeinen van kunstmatige intelligentie, ruimtevaart en communicatietechnologie. De strijd tussen beide grootmachten vertaalt zich toenemend in een slag om toegang tot grondstoffen, technologie en afzetmarkten. Ook de VS heeft hieruit inmiddels handelspolitieke en industriepolitieke conclusies getrokken. Ook deze hebben consequenties voor Europa.

Deze uitdagingen betekenen voor politici en beleidsmakers in Brussel en Den Haag een breuk. In de beleidsvorming en het economisch discours in Nederland en de EU-instellingen is de gedachte van open markten en horizontaal, generiek industriebeleid altijd leidend geweest. In Nederland was dit nog nadrukkelijker en sinds langere tijd het geval dan in Washington, Berlijn of Parijs. Niettemin wordt in recente jaren met sturend industriebeleid een begin gemaakt, in Brussel expliciet en in Den Haag veeleer *sotto voce*. Naar het oordeel van de AIV moet de volle omvang van de opdracht om "slimme industriepolitiek" te bedrijven, zoals het regeerakkoord beoogt, in het Nederlandse debat nadrukkelijker onder ogen worden gezien. Door de wijziging van het geopolitieke beeld zijn Nederland en Europa in industriepolitiek opzicht beland in een nieuwe tijd.

Deze nieuwe tijd noopt tot een *herijkt kompas*, voor navigatie door het hele industriebeleid, met oude en nieuwe klippen op de radar. Op het oude kompas — waarop de relatief kleine handelsnatie Nederland sinds de jaren 1950 met profijt in EU-verband koerste — kwam het gevaar in de kern steeds van één kant: Frans-Duitse bescherming van hun industrieën. Staatssteun aan eigen bedrijven en protectionisme in de handelspolitiek waren de voornaamste uitingen ervan. Daartegenover benadrukte Nederland, met steun van andere lidstaten en gesterkt door de EU-instellingen en

-verdragen, met succes het belang van vrije mededinging en een open internationale economie. Zodoende is de klip van Frans-Duits protectionisme al die jaren heel behoorlijk ontweken. De AIV erkent dat die klassieke neiging ook vandaag weer de kop op kan steken. Dus is het belangrijk er alert op te blijven.

In de nieuwe situatie moet tegelijk met de volgende *nieuwe* klippen en gevaren rekening worden gehouden: het verlies van toegang tot grondstoffen, technologie of afzetmarkten; overnames van Europese bedrijven door niet-Europese systeem-rivalen in strategische sectoren; onoverbrugbare achterstand op technologieën van de toekomst (zoals batterijen, waterstof of *cloud*) met als gevolg een ernstige belemmering van de dubbele maatschappelijke transitie van vergroening en digitalisering; het onvermogen om weerstand te bieden aan geopolitieke druk op industriepolitiek terrein vanuit China of de VS. Deze klippen vragen om een herijkt kompas, dat zowel de oude als de hedendaagse gevaren en obstakels weet te ontwijken en in staat stelt adequate afwegingen te maken.

Tot nu toe nam Nederland in het herleefde EU-debat over industriebeleid een voorzichtige positie in. De regering lijkt de recentelijk voorgestelde meer *defensieve* maatregelen, zoals het voorstel voor inperking van buitenlandse oneerlijke concurrentie en het nieuwe anti-dwang-instrument, te steunen. Echter, een herijkt kompas vergt van Nederland ook een open houding ten aanzien van maatregelen die bepaalde industriële ecosystemen, zoals die voor halfgeleiders of waterstof, actief versterken. Dat betreft allereerst *ondersteunende* maatregelen, zoals gerichte financiële steun die mogelijk wordt door verruimde staatssteunkaders. Maar het betreft ook *offensieve* maatregelen, die voortbouwen op Nederlands actieve inzet op verdieping van de binnenmarkt en bijvoorbeeld EU-standaarden exporteren. Dit hele scala aan maatregelen is nodig om de weerbaarheid van het Europese continent te vergroten. Hier ligt voor de Nederlandse regering behalve een opdracht ook een grote kans.

Een voorname aarzeling van Nederland inzake recent industriebeleid komt voort uit mogelijke wrevel van internationale partners, zoals de VS, over de Europese wens tot meer 'strategische autonomie'. Toch meent de AIV dat het niet nodig is richting Washington al te besmuikt over dit streven te doen, zeker niet nu het sinds de COVID-19-pandemie in de EU vooral de invulling heeft gekregen van economische veiligheid en industriële weerbaarheid. Onder president Biden heeft de VS een vergelijkbare wending naar *resilience* ingezet, met een herwaardering van actieve, verticale industriepolitiek. Deze wending kan de VS zijn Europese NAVO-partners moeilijk ontzeggen. Bovendien is het in het Amerikaanse belang dat de lidstaten van de EU zich het instrumentarium verschaffen om zich te beschermen tegen ongewenste participatie van de Chinese Volksrepubliek in strategische en hoogwaardige ecosystemen alsook zich minder afhankelijk te maken van Russisch gas.

De andere bron van terughoudendheid van Nederland en enkele andere EU-lidstaten ten aanzien van de industriepolitieke wending ligt in een begrijpelijke behoedzaamheid voor willekeur, ongewenste precedents en herhaalde fouten uit het verleden. Daarom beveelt de AIV het kabinet aan om in EU-verband een gemeenschappelijk afwegingskader te bepleiten, als het benodigde kompas voor slimme industriepolitiek. Zo'n afwegingskader helpt genoemde valkuilen te vermijden, terwijl het de Unie tegelijkertijd in staat stelt zwaarwegende publieke doelen te verwezenlijken. Een dergelijk afwegingskader zou volgens de AIV vier begrenzende toetsen moeten bevatten, op het gebied van effectiviteit, binnenmarkt, batenspreiding en de multilaterale orde. Daarin gaat het achtereenvolgens om de vragen: *Biedt industriebeleid een effectieve oplossing? Kunnen ernstige marktverstoringen vermeden worden? Komen de baten van het beleid bij meerdere lidstaten terecht? Wordt de multilaterale orde niet nodeloos belast?* Dit afwegingskader maakt inhoudelijke keuzes en dilemma's zichtbaar. Het zal vergezeld moeten gaan van een institutionele en politieke vertaling. Industriebeleid hangt meer dan ooit samen met buitenlandse politiek. Dus moeten nationale en Europese besluitvormingsgremia sterker de strategische verbinding leggen tussen economische en maatschappelijke doelen enerzijds en de geopolitieke situatie en kwetsbaarheidsanalyses anderzijds. Bovendien zullen de doelen of

'missies' van het industriebeleid door de politiek publiekelijk moeten worden vertolkt, evenals de verdeling van baten binnen en tussen lidstaten. Op deze manier worden keuzes onderwerp van parlementair en publiek debat en van democratische controle.

Waar het economische beleid van Nederland al sinds de Franse napoleontische bezetting wordt gedreven door de angst te worden opgesloten in een continentaal blok waarbinnen de belangen van de regionale machten Frankrijk en Duitsland prevaleren boven die van een kleine handelsnatie, bestaat nu in heel Europa — en ook in Nederland — *tegelijk* een gegronde beduchtheid voor industriële machtsuitoefening door de grootmachten China, Rusland en bijwijlen de VS met hun respectieve staatsbedrijven, energie-imperium en *tech*-giganten. En terwijl het klassieke EU-industriebeleid erop was gericht om de Nederlandse oerangst voor continentale opsluiting weg te nemen, draait het nieuwe industriebeleid dat Brussel sinds kort ontwikkelt om het waarborgen van een gezamenlijk vermogen om welvaart en banen te behouden in de rauwe mondiale machtsstrijd. Daar liggen zeer grote publieke belangen voor Nederland. Dit gaat de tactische opstelling in debatten over bijvoorbeeld Europa's 'strategische autonomie' te boven. De geopolitieke situatie dwingt tot een herpositionering en een Europese én nationale doordenking van plaats en toekomst van industriebeleid.

Aanbevelingen



In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd invulling te willen geven aan de notie van “slimme industriepolitiek”, zowel nationaal als Europees. Gezien de fundamenteel gewijzigde geopolitieke situatie moet dit beleid zich richten op vermindering van de strategische kwetsbaarheden die grote publieke belangen in het gedrang brengen. In antwoord op de adviesvragen over achtereenvolgens de Nederlandse positionering, boodschap, bondgenoten en industriële allianties in de EU; de verhouding ten opzichte van internationale partners buiten de EU; en de elementen waar het kabinet de Nederlandse inzet zou moeten bijstellen, doet de AIV de volgende tien aanbevelingen.

De Nederlandse positionering in de EU

▶ Aanbeveling 1

Kom in beweging. Een proactieve positionering van Nederland in het EU-industriebeleid veronderstelt helder industriebeleid op nationaal niveau.

Afgezien van het nut ervan voor de nationale prioritering is een geactualiseerde visie op de plaats en toekomst van de Nederlandse industrie alleen al nodig om de aansluiting met de rest van de Unie niet te verliezen. Indien Nederland op dit punt achterblijft ten opzichte van omringende landen (Duitsland, België, Frankrijk en ook het VK), zal het vestigingsklimaat relatief minder aantrekkelijk worden, vooral in technologisch hoogwaardige ecosystemen en sectoren van belang voor de vergroening van de economie, zoals halfgeleiders en waterstof. Het behoud van Nederlands sterke positie in zulke strategische sectoren vraagt om meer sturing en prioritering vanuit de overheid.

▶ Aanbeveling 2

Spreek in termen van Europese publieke belangen en sluit aan bij de geopolitieke wending in het Europese debat.

De Nederlandse inzet in het Europese industriebeleid werkt het meest overtuigend wanneer deze wordt vertaald in strategische *publieke* doelen (in contrast met louter particuliere doelen) en in het *Europese* belang (in contrast met louter nationale belangen van individuele lidstaten). Gezien de geopolitieke situatie is het verminderen van strategische kwetsbaarheid anno 2022 Europa's publieke belang nummer één. Zolang deze kwetsbaarheid voortduurt, komen Europese en Nederlandse ambities inzake vergroening, digitalisering of – zie de oorlog in Oekraïne – energiezekerheid in het gedrang.

▶ Aanbeveling 3

Breng rust en voorspelbaarheid in het EU-industriedebat met één gerichte ingreep: een bindend Europees afwegingskader.

Het is zaak de noodzakelijke wending naar industriebeleid te verhelderen, normeren en, waar nodig, begrenzen. Een Europees afwegingskader – met toetsen op effectiviteit, binnenmarkt, batenspreiding en de multilaterale orde – maakt inzichtelijk welke uiteenlopende belangen de Unie moet afwegen en waarom bepaalde keuzes wel of niet worden gemaakt. De AIV adviseert Nederlandse regering een dergelijk kader te ontwikkelen en in EU-verband in te brengen. Dit zal de besluitvorming verbeteren. Tegelijk maakt de regering zo duidelijk de industriepolitieke wending niet langer te bezien vanuit een terughoudend ‘Nee, mits’, maar vanuit een constructief ‘Ja, tenzij’.

► Aanbeveling 4

Dring bij EU-partners aan op het strategische belang van economische schaal, kracht en dynamiek ter wille van een blijvend goed functionerende interne markt en het Europese concurrentievermogen.

Juist waar de EU naar buiten toe minder naïef wordt en de eigen markt of bedrijven waar nodig beschermt, is het noodzakelijk naar binnen toe open en dynamisch te blijven.

► Aanbeveling 5

Zoek de bondgenoten in de EU niet alleen onder de kleine, op vrijhandel gerichte lidstaten maar tevens onder de *middelgrote lidstaten*.

Voor kritische massa en stemgewicht in de Europese besluitvorming over industriebeleid zijn gelijkgezinde middelgrote bondgenoten van groot belang. Zo zou het Nederlands-Spaanse non-paper over “open strategische autonomie” een vervolg kunnen krijgen met een gezamenlijke inbreng van een voorstel voor een Europees afwegingskader industriebeleid. Ook zouden met deze landen, naar Frans-Duits voorbeeld, werkgroepen kunnen worden opgericht ter identificatie van grensoverschrijdende ecosystemen, ter coördinatie van strategieën of voor andere gezamenlijke inbreng in het EU-debat. Tevens kan worden gewerkt aan partnerschappen rond grensoverschrijdende strategische waardeketens waarin de Nederlandse industrie en kennisinstituten een sterke schakel vormen of op thema’s die voor Nederland prioriteit genieten, zoals groene industriepolitiek. Voor de kennisinfrastructuur in het bijzonder kunnen verbindingen worden gelegd met het klimaat- en transitiefonds dat in het coalitieakkoord 2021-2025 in het leven is geroepen en ook met het vernieuwde Europese Horizonprogramma, dat zich in toenemende mate op specifieke “missies” oriënteert.

► Aanbeveling 6

Zoek bovendien meer aansluiting bij Berlijn en Parijs.

Nederland heeft een sterke positie in enkele strategische ecosystemen en paart de financiële slagkracht om deze zélf te ondersteunen aan een terughoudende visie op financiële transfers binnen de Unie. Binnenkort zal de keuze liggen tussen hetzij versoepeling van de staatssteunregels en de ruimte om uit nationale kas de industrie te mogen stimuleren (de voorkeur van Frankrijk en Duitsland), hetzij het fors verhogen van de EU-begroting, om vandaaruit industriële projecten in *alle* lidstaten (mee) te financieren – naar voorbeeld van het coronaherstelfonds. Beide opties hebben voor- en nadelen. Gesteld voor de keuze is Nederland economisch en politiek meer gebaat bij de eerste, waarbij Nederland meer greep heeft op de bestemming van de ingezette middelen. Ook die toekomstige afweging vraagt om open lijnen met Berlijn en Parijs.

Verhouding tot internationale partners buiten de EU

► Aanbeveling 7

Bepleit binnen de EU, waar nuttig, samenwerking met de VS, maar ook met bijvoorbeeld Zuid-Korea, Australië, Canada, het VK en de Maghreblanden, om ongewenste afhankelijkheid in toeleveringsketens terug te dringen.

De AIV adviseert de Nederlandse regering aan haar Europese partners duidelijk te maken, voor zover dat nodig is, dat strategische autonomie niet samenvalt met autarkie. De Unie kan vaak alleen in samenwerking met andere landen haar afhankelijkheid van met name China en Rusland verminderen. Ook in tijden van geopolitieke spanning kan economische interdependentie fungeren als demper van conflicten. Multilaterale industriële samenwerkingsverbanden, die bijvoorbeeld inzake klimaat ook China omvatten, doorbreken regionale blokvorming en blijven waardevol. Ook daarom is internationale coördinatie – zoals plaatsvindt in de EU-US *Technology and Trade Council* – bij de opbouw van industriële ecosystemen niet minder belangrijk dan beleid dat zich richt op reshoring in Europa. Wel dient bij deze internationale samenwerking de symmetrie tussen de Unie en haar

partners te worden gewaarborgd, bijvoorbeeld in het dataverkeer. Dat betekent een gericht gebruik van eigen sterktes, dus besef van knelpunten (*chokepoints*) van andere spelers. Gezien Europa's grote veiligheidsafhankelijkheid van de VS, ligt het voor de hand ook toenadering te zoeken tot andere industriële partners in de wereld in de G7 en G20 en bijvoorbeeld de Maghreblanden (zoals Marokko inzake waterstof).

Bijstelling van de Nederlandse inzet

► Aanbeveling 8

Toon meer urgentie en ambitie ten aanzien van EU-maatregelen die specifieke industriële ecosystemen versterken.

Terwijl Nederland recente voorstellen voor 'defensief' nieuw handels- en industriebeleid ondersteunt of actief mee vormgeeft, blijft het in EU-verband vooralsnog terughoudend met de ondersteuning van specifieke ecosystemen. Van de vijfde EU-economie, met een sterke positie in enkele strategische sectoren, mag worden verwacht meer te doen dan meeliften met inspanningen van andere lidstaten. Die inspanning dient de strategische weerbaarheid van de Unie als geheel en van welvaart en werkgelegenheid in Nederland zelf. Zo zou Nederland om zijn sterke positie in het waterstofecosysteem niet te verspelen een actievere, leidende rol in Europa kunnen spelen, en zich buigen over de vraag of de nationale waterstofambities wel voldoende aansluiten bij de industriepolitieke ambities van de Unie. Iets vergelijkbaars geldt voor de aansluiting bij de onlangs voorgestelde Europese *Chips Act*.

► Aanbeveling 9

Waarborg strategische oordeelskracht dankzij beter geïntegreerde nationale en Europese besluitvorming.

Adequate besluitvorming vereist een betere strategische verbinding tussen de dimensies veiligheid en economie, zowel in de nationale hoofdsteden als binnen de EU-instellingen. In Brussel kan de Nederlandse regering daartoe onder meer het voorstel doen om vanaf 2024 hetzij de voorzitter, hetzij een coördinerende vicevoorzitter van de Europese Commissie verantwoordelijk te maken voor strategische weerbaarheid (dit laatste naar het voorbeeld van beide huidige executieve vicevoorzitters voor de Green Deal en digitalisering). In Den Haag is het zaak de EU-industriepolitieke dimensie mee te nemen in de door het kabinet voor komend najaar aangekondigde Rijksbrede Veiligheidsstrategie.

► Aanbeveling 10

Neem in de nationale openbare arena duidelijker verantwoordelijkheid voor grote industriepolitieke besluiten.

De Nederlandse regering moet de komende periode de koers en doelen van industriebeleid uitwerken in een politieke strategie en bij monde van bewindspersonen vertolken in het publieke debat. Alleen vanuit concreet vastgelegde publieke doelen – een specifieke 'missie' – kan adequate democratische controle plaatsvinden.



Inleiding

De gedachte aan industriebeleid, en zeker Europees industriebeleid, deed bij beleidsmakers in Den Haag tot recent vooral de alarmbellen rinkelen. Staat overheidsingrijpen in de economie niet gelijk aan protectionisme, ten koste van de Europese interne markt en Nederlandse handelsbelangen? En drijft het streven naar ‘Europese kampioenen’ niet de maakindustrie in kleinere lidstaten in het nauw, wanneer dat in de praktijk vooral Duitse en Franse kampioenen blijken te zijn? Meer recent zijn daar nog zorgen bijgekomen over mogelijke wrevel bij internationale partners, zoals de Verenigde Staten (VS), vanwege het streven van de Europese Unie (EU) naar ‘strategische autonomie’.

Toch valt een kentering waar te nemen. Twijfels en terughoudendheid zijn niet verdwenen, maar tegelijk groeit ook in Nederland het besef dat er eveneens grote economische, maatschappelijke en geostrategische risico’s zijn verbonden aan het niet hebben van Europees industriebeleid. Ook niets doen heeft een prijs. Raken Nederland en EU-partners wegens onvoldoende investeringen achterop in de mondiale race om technologische voorsprong tussen de VS en China? Komt vanwege Russische agressie onze energiezekerheid in het gedrang? Dreigen we zo hoogwaardige werkgelegenheid te verliezen, de controle over onze data of, meer algemeen, het vermogen de Europese manier van leven te beschermen en ontplooiën? En wanneer deze risico’s worden onderkend, hoe dan in Nederland en de EU vorm te geven aan modern industriebeleid dat gereede bezwaren en oude valkuilen vermijdt?

De adviesaanvraag

Het kabinet beseft dat Nederland deze vragen, gezien de inbedding van de Nederlandse economie in de Europese interne markt en muntunie, voor een belangrijk deel in EU-verband moet beantwoorden. Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) trekt deze conclusie in een recent, economisch georiënteerd Reshoring-advies aan kabinet en Staten-Generaal.¹ In Den Haag wordt erkend dat de keuzes inzake industriebeleid ook een Europa-politieke en buitenlandpolitieke dimensie hebben. In dat licht ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op 17 mei 2021 van de minister van Buitenlandse Zaken een adviesaanvraag over Europees industriebeleid (zie bijlage I).²

In zijn brief schetst de minister de stand van de discussie in de EU over dit thema en hoe deze zich verhoudt tot Nederlandse standpunten. De brief verbindt deze discussie met het debat over ‘strategische autonomie’ en de geopolitieke opdracht voor de EU.³ Tegen die achtergrond formuleert de minister drie hoofdvragen aan de AIV:

- 1 Hoe kan Nederland zich, gegeven de huidige kabinetsstandpunten, het beste positioneren in het debat over industriebeleid in de EU, met welke boodschappen, dankzij welke coalities van lidstaten, en in welke ‘industriële allianties’?
- 2 Hoe kan Nederland zich het beste verhouden tot internationale partners buiten de EU in deze discussie, gezien het feit dat sommige van hen het streven naar ‘strategische autonomie’ opvatten als een beweging naar meer protectionisme?
- 3 Adviseert de AIV, op grond van bovenstaande overwegingen, het kabinet tot een aanpassing van de Nederlandse positie ten aanzien van het Europees industriebeleid, en zo ja, op welke elementen en deelterreinen?

In het voorliggende advies beantwoordt de AIV deze drie hoofdvragen, op grond van een analyse die wordt gevolgd door tien aanbevelingen. Deze rusten op een inventarisatie van recente EU-initiatieven en -debatten over industriebeleid en op een onderzoek naar het Europese en internationale krachtenveld terzake.

Begripsbepaling

Het is nuttig meteen bij aanvang helder te maken wat in dit advies wordt verstaan onder ‘industrie’ en ‘industriebeleid’. Een snelle blik op de literatuur leert al hoezeer definities kunnen verschillen naar gelang tijd, taal of economische doctrine.⁴

Onder ‘industrie’ verstaat de AIV alle bedrijven, van multinationals tot het midden- en kleinbedrijf (MKB), die zich bezighouden met het voortbrengen van fysieke producten inclusief onderdelen, halffabricaten en eindproducten. De term behelst daarmee zowel de basis-, maak- als verwerkende industrie. Deze definitie geeft zich tevens rekenschap van de hedendaagse verwevenheid van de maakindustrie met andere economische sectoren (bijvoorbeeld de mijnbouw) en vestigt de aandacht op gehele waardeketens van industriële productie, dienstverlening en kennisinstellingen.

Vanwege deze verschuiving in het veld spreekt men steeds vaker van industriële ‘ecosystemen’; een terminologie die ook de Europese Commissie hanteert in recente industrienota’s.⁵ Ecosystemen omvatten een veelheid van zowel private als publieke actoren (bijvoorbeeld universiteiten en kennisinstellingen), zowel grote bedrijven als kleinere producenten. Toeleveringsketens kunnen lang en complex zijn en bedrijven en organisaties van over de hele wereld met elkaar verbinden. Tegelijk bevordert geografische nabijheid de innovatie- en concurrentiekracht en ook de weerbaarheid van ecosystemen; men spreekt in dit verband wel van clusters of *valleys*.

Wat betreft industriebeleid loopt het belangrijkste onderscheid tussen ‘verticale’ (of specifieke) en ‘horizontale’ (of generieke) benaderingen.⁶ In beide gevallen vindt dit beleid zijn basis in industrie-gerelateerde, en door de politiek gedefinieerde, doelen. Terwijl verticaal industriebeleid die doelen sterker en ook concreter afbakt, bijvoorbeeld in termen van een ecosysteem, een bepaalde technologie (zoals halfgeleiders en *quantum-computing*) of zelfs bepaalde ondernemingen, stelt horizontaal industriebeleid veeleer algemene doelen. In beginsel raken en omvatten die horizontale doelen vrijwel alle sectoren en bedrijven. Te denken valt aan het streven naar banen en groei, het bevorderen van het investeringsklimaat, het terugdringen van de CO₂-uitstoot en de digitalisering van de economie. Het onderscheid verticaal/horizontaal overlapt grotendeels met dat tussen een ‘sturende’ respectievelijk een ‘voorwaardenscheppende’ overheid.

De AIV is zich ervan bewust dat zulke begrippen niet neutraal zijn. Ook ‘horizontaal’, dus vermeend marktneutraal en terughoudend industriebeleid – zoals in het Nederlandse discours de voorkeur geniet – kan in de praktijk wel degelijk een ‘verticale’ werking hebben door specifieke sectoren te bevoordelen. Denk aan de voordelen die de transportsector of het bankwezen ondervinden van het generiek wegnemen van belemmeringen voor vrij goederen- of kapitaalverkeer. Toch biedt het onderscheid tussen horizontaal en verticaal industriebeleid een bruikbare indeling.

In het debat over industriebeleid valt ook een tweede onderscheid te maken: tussen directe en indirecte werking. Innovatiebeleid is dan een vorm van *indirect* horizontaal beleid, omdat niet zozeer private ondernemingen maar onderzoeksinstanties zoals universiteiten directe ondersteuning van de overheid genieten. Daarentegen kan een verlaagd tarief voor dividendbelasting of energiekosten, waarop alle bedrijven aanspraak kunnen maken, worden gezien als *direct* horizontaal beleid. Toch verliest dit onderscheid in het huidige debat, zeker in Europa, aan betekenis. Meer dan voorheen richt industriebeleid zich op ondersteuning van hele industriële ecosystemen en waardeketens, met een waaier aan ingrepen voor een veelheid van actoren. Deze lopen van geld voor (publiek of privaat) onderzoek of specifieke bedrijfsactiviteiten, tot *public-private partnerships*, of maatregelen ter bescherming tegen buitenlandse overnames en sectorale wetgeving. De klassieke verticale staatssteun, die heel specifiek één of enkele bedrijven direct steunt, wordt steeds meer een uitzondering; het onderscheid direct–indirect vervaagt.

Geen economische analyse

De regering heeft de AIV niet gevraagd om een economische analyse van de Nederlandse industrie te maken. Dit ligt meer op het terrein van de SER, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) of het Centraal Planbureau (CPB). Conform de aanvraag richt dit advies zich op de positionering in het Europese industriedebat. Wel is het goed enkele noties in het achterhoofd te houden. Van oudsher kent Nederland enkele belangrijke industrieën, in het bijzonder de voedingsmiddelenindustrie, de farmaceutische en chemische industrie en de machinebouw en halfgeleiderindustrie. In veel gevallen is sprake van regionale clustering, zoals het hightech-ecosysteem in Eindhoven, het medische ecosysteem in Leiden, de basisindustriële clusters in Rotterdam/Rijnmond, het Noordzeekanaalgebied, Limburg en Zeeland en de *agro-food valley* in Wageningen. Binnen deze clusters nemen Nederlandse multinationals en het MKB ook op de internationale markt een sterke positie in.⁷

Afhankelijk van de gebruikte definities voegt de industrie in directe zin ruim 12 procent aan het Nederlandse bbp toe.⁸ Ook andere sectoren, bijvoorbeeld de logistieke sector, profiteren aanzienlijk van de industrie. Als dit indirecte effect wordt meegenomen, ligt, afhankelijk van de berekeningswijze, het totale aandeel van de industrie in de economie tussen de 16 en 20 procent.⁹ Daarmee zorgde de industrie in 2019 voor 740.000 arbeidsplaatsen; volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek iets minder dan 10 procent van de werkgelegenheid.¹⁰ Het is dus een belangrijke pijler van de nationale economie. Bovendien heeft Nederland een sterke positie in een aantal industriële ecosystemen die hoog op de Europese agenda staan. Zodoende raakt de uitkomst van de EU-debatten over dit thema potentieel direct aan groei en werkgelegenheid in Nederland. In dit licht bepleit de AIV de analyse naar de toekomstbestendigheid van de Nederlandse industrie wel te ondernemen in de geëigende gremia. Het ontwikkelen en aanscherpen van een visie op plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, en dus op het *Nederlandse* industriebeleid, is de beste voorbereiding op een optimale positionering in de debatten over het *Europees* industriebeleid.

Structuur van het advies

Tegen deze achtergrond kiest de AIV voor de volgende structuur van het advies. Hoofdstuk 1 schetst de geschiedenis van het industriebeleid in Nederland en Europa. Hoofdstuk 2 gaat in op de grote schokken die de recente kentering inzake industriebeleid teweeg brachten, met name de financiële crisis en de geopolitieke schok die voortkomt uit de opkomst van China. Hoofdstuk 3 inventariseert de recente Europese initiatieven en debatten, waarvan het merendeel is aangedreven vanuit de Europese Commissie maar ook vanuit Duitsland en Frankrijk. Hoofdstuk 4 analyseert het politieke krachtenveld inzake industriebeleid binnen de Europese Unie, en signaleert vier breuklijnen – drie interne en een geopolitieke. Ook de gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (VK) komen kort aan de orde.¹¹ In hoofdstuk 5 ontwikkelt de Adviesraad een afwegingskader voor de Nederlandse positionering inzake Europese industrie-initiatieven en past dit toe op twee concrete casussen: de ecosystemen rond halfgeleiders en waterstof. Hoofdstuk 6 sluit af met enkele opmerkingen over de benodigde institutionele en politieke vertaling.

Urgentie

Dit advies verschijnt op een moment van Europese heroriëntatie. Het kabinet Rutte-IV formuleert in het coalitieakkoord ambities op het vlak van vergroening van de economie en ondersteuning van de maakindustrie en bepleit in EU-context “slimme industriepolitiek” – met name inzake digitalisering en technologie. In de eerste helft van 2022 bekleedt Frankrijk, een lidstaat die het industriedebat wil aanjagen, het voorzitterschap van de Raad van de EU. Tegelijk is in Duitsland een nieuwe regering aangetreden, met een sterke vergroenings- en digitaliseringsagenda. Bij dit alles zet de oorlog in Oekraïne de kwestie van energiezekerheid op scherp.

In deze constellatie is het voor Nederland belangrijk snel positie te kiezen om niet voor voldongen feiten te worden geplaatst. De Europese Commissie ontplooit nieuwe initiatieven, zoals de Europese



Chips Act en de importheffing op koolstof – het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM). Lidstaten en bedrijven gaan industriële allianties aan. Het besef groeit dat Europa snel terrein verliest op economisch, industrieel en technologisch vlak, aan zowel de VS als China en enkele andere Aziatische landen. Nu het veld in beweging is kan de nieuwe Nederlandse regering met een actieve opstelling eigen opvattingen en belangen Europees vertalen. Dit is urgent.

Tegelijk is duidelijk dat het thema industriebeleid de komende jaren niet zal verdwijnen en dat, wanneer inzake bijvoorbeeld halfgeleiders of waterstof het ene of andere besluit is genomen, zich nieuwe dilemma's zullen voordoen. Daarom hoopt de AIV – niet alleen met de actuele analyse maar ook met een afwegingskader dat een langere houdbaarheid ambiëert – met dit advies bij te dragen aan de kwaliteit van debat en besluitvorming over de Nederlandse inzet op industriebeleid in de Europese context, ook op middellange termijn.

Geschiedenis van het industriebeleid

► 1.1 Terug op de politieke agenda

Industriepolitiek is terug op de politieke agenda. Zowel in de EU, de VS als in het VK onder de Conservatieve regering-Johnson bloeit de gedachte dat de staat op een directere, diepere en sturende wijze in de industriële economie en marktprocessen moet ingrijpen dan tot tamelijk recent gangbaar was.

De afgelopen veertig jaar leek industriebeleid juist definitief te zijn afgezworen. Rond 1980 ontstond in West-Europa en Amerika een beleidsconsensus over een terughoudende economische rol voor de staat. De staat, zo luidde de gedachte, diende zich eerder ordenend en faciliterend op te stellen dan leidend en sturend op publieke belangen. Marktwerking, mits goed gereguleerd, zou behalve meer welvaart ook maatschappelijk wenselijke uitkomsten brengen. Overheden moesten zich daarom toeleggen op het waarborgen van de politieke, juridische en sociale randvoorwaarden voor het optimaal functioneren van de markt, bijvoorbeeld met regulering en mededingingsbeleid. De staat kwam pas in het verhaal wanneer de markt faalde. Uiteraard was de praktijk soms anders; de slinger sloeg ook niet in alle landen even ver door. Toch was dit in Europa en de VS het dominante discours.

Er waren redenen voor deze beleidsomslag vanaf 1980. Enerzijds bleken de sturende en voorspellende vermogens van de staat, alsook de maakbaarheid van economie en maatschappij, beperkter dan gedacht. In de eerste decennia na de oorlog, toen Europa zich richtte op de wederopbouw, sprak een staatsgeleide politiek van *grands projets* voor zich. Maar in de jaren 1970 en 1980 verdween deze vanzelfsprekendheid. Nederland maakte het debacle mee rond scheepsbouwer Rijn-Schelde-Verolme (RSV) (zie paragraaf 1.2). Ook elders in Europa pakte de keuze voor *picking winners*, het scheppen en subsidiëren van nationale kampioenen, meermaals uit als een miljarden verslindende strategie voor *backing losers*. Zo eindigden in 1975 de grootschalige plannen van de Labourregering van Harold Wilson om de nationale auto-industrie in het VK samen te voegen in het beruchte faillissement van British Leyland. Ook andere spraakmakende projecten, zoals het Frans-Britse Concorde, faalden.

Anderzijds ontstond in deze periode het idee dat de diensten- en kenniseconomie voor West-Europa de toekomst was. Men relativeerde de bezwaren van de-industrialisering van het continent. In het kader van de mondialisering van de economie zou een verplaatsing van bepaalde industrieën naar met name Azië eerder een logische, onvermijdelijke of zelfs wenselijke vorm van uitbesteding en specialisatie zijn. De verschuiving van industriële productie naar lagelonenlanden diende dan ook niet te worden bestreden met beschermingsconstructies en protectionisme. Deze moest vooral worden opgevat als kans en aansporing, een 'win-win' voor de hele wereld. Minder welvarende landen kregen zo de kans zich economisch te ontwikkelen, terwijl de Europese economie zich hoger in de waardeketen zou positioneren, gebruikmakend van haar technologische en kennisvoorsprong. Daarmee konden nieuwe, hoger betaalde en ook schonere 'kennisbanen' gecreëerd worden.

Een serie grote mondiale schokken brengt sinds ruim een decennium een omwenteling in het denken over de staat en industrie (zie hoofdstuk 2). Deze kentering raakt alle westerse economieën. De breuk is echter extra scherp voor de beleidstradities in Den Haag en in EU-verband ('Brussel') – scherper dan

voor Washington, Parijs of Berlijn. In de economische integratie in EU-verband draait het immers al vanaf de late jaren 1950 om horizontale marktordening, terwijl verticale sturing met argwaan wordt gezien (paragraaf 1.3). Nederland kent een nog oudere economische traditie waarin vrijmaking van markten de voorkeur geniet boven steun aan specifieke industriële sectoren (paragraaf 1.2). De huidige situatie betekent voor beleidsmakers in Den Haag en Brussel dus een grote praktische en mentale uitdaging.

► 1.2 Nederlands industriebeleid in vogelvlucht

Het economisch beleid van Nederland kenmerkt zich door een inzet op de vrije markt. Overheidsingrijpen in de economie wordt doorgaans enkel verdedigd in tijden van, of vlak na, een politieke en/of economische crisis, zoals de wereldoorlogen. Ook dan bleef dit veelal beperkt tot generieke steun aan bedrijven en het scheppen van economische randvoorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en innovatie. Sectorgerichte maatregelen, zoals elders in Europa en de wereld gangbaar, stuiten in Nederland doorgaans op veel weerstand.¹²

Dit vrijhandelsdiscours is terug te voeren op de historisch sterk ontwikkelde handel en scheepvaart. De industrialisatie kwam in Nederland in de 19^e eeuw laat op gang, later dan in het VK, België of Duitsland. Zodoende bleef de industriële sector, die zich onder meer in Brabant, Twente en Zuid-Limburg ontwikkelde, in de rest van het land relatief klein. Naar politiek gewicht kon deze niet op tegen de vertegenwoordigers van handel en scheepvaart, in met name Rotterdam en Amsterdam. Terwijl de industriële bescherming zochten tegen buitenlandse concurrentie, zagen de Randstedelijke vrijhandelaars in protectionisme een gevaar voor de nationale welvaart. Deze laatste wonden het pleit, ook toen eind 19^e eeuw het protectionisme in de buurlanden toenam.

De Eerste Wereldoorlog bracht hier kortstondig verandering in. De wegvallende internationale handel en een grondstoffentekort dwongen de staat een eigen industrie op te bouwen, zoals de Koninklijke Nederlandse Hoogovens en Staalfabrieken (1918). Al eerder waren in Zuid-Limburg staatsmijnen geopend. Op aandringen van de liberale vrijhandelslobby en de confessionele voorstanders van een kleine staat trok de overheid zich echter na WO1 weer terug. De depressie van de jaren 1930 noopte opnieuw tot ingrijpen in de economie. Voor tal van producten werd de import beperkt middels quota. Ook met andere besluiten beoogde de regering werkgelegenheid en winst van het eigen bedrijfsleven te beschermen. Het bleef echter bij tijdelijke maatregelen; tot echt industriebeleid kwam het niet.

Na de Tweede Wereldoorlog verstevigde de rol van de overheid in de industrie wel. In 1945 werd het CPB opgericht. Ook verschenen in de periode 1949 tot 1963 de eerste 'industrienota's', acht in getal. Hoewel zo'n industrievisie voor de Nederlandse overheid nieuw was, hield ze de eigen rol beperkt. Het beleid was gericht op het behoud van bestaande industriële sectoren ten behoeve van de werkgelegenheid. Men zette in op het creëren van randvoorwaarden, zoals de aanleg van wegen en energievoorzieningen, en op investeringspremies.

Het wellicht belangrijkste economische initiatief van de Nederlandse regering in deze naoorlogse jaren was het bepleiten van een Europese gemeenschappelijke markt, waarvoor het Verdrag van Rome in 1957 de grondslag legde. De binnenmarkt die Nederland met België, Duitsland, Frankrijk, Italië, en Luxemburg aanging, diende de belangen van de nationale transportsector en de landbouw. De Rotterdamse haven kon uitgroeien tot centrale overslagplaats voor import/export naar het Duitse industriële achterland. Ook het Nederlandse bank- en verzekeringswezen profiteerde.

Binnenlands begon vanaf de jaren 1960 een proces van de-industrialisering. Het industrienota-beleid bracht weliswaar een tijdelijke groei van de industriële sector, maar kon de achteruitgang van de textielindustrie en de scheepsbouw niet voorkomen. De productie verplaatste zich steeds meer

naar lagelonenlanden. Omvangrijke steunoperaties voor onrendabele bedrijven ten behoeve van de werkgelegenheid, opgezet in de jaren 1970, konden faillissementen niet verhinderen. Hierdoor nam in Den Haag de politieke weerzin tegen staatssteun toe.

De slechte ervaring met scheepsbouwbedrijf RSV is het sleutelmoment in dit verband. Dit bedrijf was eind jaren 1960 uit een fusie ontstaan en werd jarenlang door de overheid financieel ondersteund. Niettemin ging het in 1983 failliet. Industriebeleid was niet alleen onsuccesvol, bleek uit de parlementaire enquête die volgde, het leed tevens aan een fnuikend gebrek aan democratisch toezicht. Er was een onontwarbare verstrengeling van politieke, ambtelijke en zakelijke belangen ontstaan. De enquête onthulde vals optimisme over een bedrijf, of zelfs een hele sector, dat door een economische crisis en keiharde concurrentie eigenlijk geen bestaansrecht meer had, maar koste wat kost overeind moest blijven. De RSV-ervaring leidde tot een Haags trauma van misplaatste overheidssteun aan 'verliezers'.

In plaats van op het ondersteunen van krimpende industriële bedrijfstakken, zoals elders in Europa wel gebeurde als reactie op toenemende concurrentie van opkomende industrie- en lagelonenlanden, met name in Azië, zette Nederland na dit debacle steeds meer in op *innovatie*. Dergelijk 'offensief' beleid beoogde bestaande bedrijven met vernieuwende technologieën concurrerend te houden en nieuwe bedrijven en technologieën ruimte te bieden. Aan deze aanpak lag een belangrijk WRR-advies over de toekomst van de Nederlandse industrie ten grondslag (1980).¹³ Het advies erkende dat de nationale industrie sterk verouderd was en bepleitte sector- en innovatiegericht beleid. De WRR-focus op innovatie werd omarmd, de sectorgerichte aanpak bleef uit.

Met deze binnenlandse beleidsvoorkeur voor generiek industriebeleid vond Nederland in de jaren 1980 opnieuw aansluiting bij Europese initiatieven. In de Europese Ronde Tafel van Industriëlen die in 1983 een verdieping van de interne markt bepleitte, speelde Philips-topman Wisse Dekker een belangrijke rol. In 1987 besloten de regeringsleiders van de Europese Economische Gemeenschap, op voorstel van Commissievoorzitter Jacques Delors, dit pad op te gaan. Premier Ruud Lubbers (1982-1994) betoonde zich in Europees verband een steunpilaar van dit streven naar een grote interne markt; hetzelfde gold voor zijn opvolger Wim Kok (1994-2002). De Nederlandse Eurocommissarissen Frits Bolkestein (interne markt: 1999-2004) en Neelie Kroes (mededinging: 2004-2009) bekleedden sleutelfuncties in de Brusselse wetgevings- en toezichtsmachinerie voor de interne markt.

Voorwaardenscheppend industriebeleid is dus voor de Nederlandse overheid sinds zeer lang het richtsnoer. Tegelijk was ze in het verleden allesbehalve wars van financiële steun aan specifieke sectoren en bedrijven. Echter, dergelijke steun kwam vooral in tijden van politieke of economische crises en niet zelden als een uitkomst van lobby's vanuit het bedrijfsleven. De steun aan de bankensector tijdens de financiële crisis van 2007-2011 is hiervan naar aard en omvang een tekenend voorbeeld. Pas onlangs zijn er strategische en sectorspecifieke aanzetten gedaan tot een langetermijnvisie op de Nederlandse industrie (zie paragraaf 2.3).

► 1.3 Europees industriebeleid als marktordening

In de vroegste jaren drukte de geest van de plangeleide industriepolitiek nog een stempel op de Europese samenwerking.¹⁴ Deze geest doortrok de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) uit 1951, de verste voorloper van de EU. Ook de op Frans aandringen opgerichte Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM), die in 1957 volgde, paste nog in de vertrouwde, naoorlogse denkleer van sectoraal beleid. Het waren de vier vrijheden uit het gelijktijdig in Rome afgesloten verdrag voor een Europese Economische Gemeenschap (1957) die het Europese project pas echt voortstuwden, economisch en politiek. Vanaf nu was Europese economische politiek horizontaal.¹⁵

Deze horizontale wending verklaart waarom industriepolitiek in Brussel een ideologisch beladen begrip werd, dat ook vandaag nog emotie, achterdocht en verzet oproept. Het Europa van binnenmarkt en grensoverschrijdend handelsverkeer is geboren als tegenpool van de naoorlogse industriepolitiek, die per definitie nationaal leek. De teruggang van het industriebeleid (en van de staatssteun) in West-Europa ging gepaard met de verdieping van de interne markt. Zoals het Europees Hof van Justitie keer op keer duidelijk maakte, onder meer met het befaamde arrest Cassis de Dijon (1979), vormde het bevoordelen dan wel afschermen van nationale markten – door het verlenen van directe staatssteun of door marktversturende wettelijke beperkingen – in beginsel een inbreuk op de Europese verdragen, die het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en de vrije concurrentie waarborgden.

Zo werd toezicht op steun van de lidstaten aan hun industrieën een van de Brusselse kerntaken en een centraal element in het narratief van de Europese Commissie in het bijzonder. Ook andere vormen van industriepolitiek die de concurrentieverhoudingen op de markt konden verstoren, kwamen in het vizier. De Commissiedepartementen voor mededinging en de interne markt groeiden uit tot de machtigste organen binnen het Brusselse ambtelijke apparaat. Zoals nergens ter wereld werd staatssteun in Europa onderworpen aan een wettelijk bindend kader van regels, jurisprudentie en een in beginsel apolitieke toezichthouder. Vooral de kleine lidstaten ondersteunden deze agenda, die aan hun producenten toegang tot een grotere, Europa-wijde (goederen-)markt bood. De kleineren beseften ook het in een subsidiewedloop onherroepelijk te zullen afleggen tegen hun kapitaalkrachtigere burens.

Evenmin echter als uit de Nederlandse beleidspraktijk, verdween de industriepolitiek volledig uit de Europese beleidspraktijk. Wel werd het begrip op EU-niveau steeds nadrukkelijker louter horizontaal gebruikt, waarin doelen in zeer brede termen werden vastgelegd. Industriebeleid werd zo ontdaan van zijn historische gevoeligheid in Brussel en kon met een eigen DG voortbestaan. De industrie kreeg te maken met regelgeving en beleid voor de binnenmarkt, staatssteun, milieu, mededinging en later klimaat. Daarmee verloor dit beleid veel van zijn specifieke inhoud.

De befaamde Lissabonstrategie is een goed voorbeeld van horizontale industriepolitiek op EU-niveau. Gelanceerd in 2000 had deze tot doel om van Europa “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken”. Kenmerkend was echter de hoofdrol voor de verdieping van de binnenmarkt, en daarmee de voor de Europese industrie vitale schaalvergroting. Ook de momenteel voorliggende Wet Digitale Markten (DMA), die het misbruik van economische macht door zogenaamde poortwachters op digitale markten tegengaat, is een vorm van horizontaal industriebeleid.¹⁶

Pas sinds enkele jaren kent het industriebeleid in verticale vorm een opleving – net als eerder in de VS, het VK en Duitsland of Frankrijk. Daaruit kristalliseert zich een begin van een gezamenlijk antwoord van de 27 lidstaten op grote, strategische uitdagingen. Binnen het bestek van dit advies liggen hier de belangrijkste vragen.

Cesuur: economische en geopolitieke schokken sinds 2008

Naar het oordeel van de AIV zullen de impulsen en veranderingen die verticaal industriebeleid in Brussel op de agenda brengen, het politieke klimaat in de EU de komende jaren sterk blijven beïnvloeden. De instabiliteit en crises die de Europese politiek sinds ruim een decennium tekenen – waaronder meest recent de COVID-19 crisis – leiden elk op eigen wijze tot een sterkere roep om een overheid, ook op EU-niveau, die niet enkel reguleert maar ook zelf handelt en initiatieven ontplooit. Het is nuttig twee grote schokken die zich hebben voorgedaan te onderscheiden; beide betekenen een cesuur.

► 2.1 Economisch beleid: de Lehman-schok en de klimaatcrisis

De eerste zware schok was de banken- en kredietcrisis die in 2007 uitbrak, met de bredere economische neergang die volgde. De gebeurtenissen maakten volgens velen duidelijk dat overheden er niet langer aan ontkwamen om in te grijpen in de economie. Het Europese publiek zag verbijsterd hoe de financiële sector slechts dankzij massieve overheidssubsidies overeind kon blijven. Omgekeerd leidde het *uitblijven* van overheidsingrijpen vanuit Washington in het geval van Lehman Brothers vanaf september 2008 tot een mondiale financiële ramp. In een aantal spraakmakende gevallen (bijvoorbeeld ABN AMRO en de Royal Bank of Scotland) moesten Europese banken zelfs worden genationaliseerd.

Dit spectaculaire marktfeilen herinnerde aan het bestaan van een statelijke bodem onder de markt. Dit deed enerzijds de notie herleven dat de *publieke sector* een leidende, aansporende rol in het economische leven diende te spelen. Bijvoorbeeld om tijdens een recessie de economie op gang te trekken met investeringen of cofinanciering in veelbelovende industriële sectoren. Deze gedachte vond pas ingang toen duidelijk werd dat het terugdringen van overheidsschulden – waarop in Brussel, mede op aandringen van Nederland, ook na 2008 nog enkele jaren de nadruk lag – zeker in crisistijd niet vanzelf tot groei en banen zou leiden. Investeren werd allens het nieuwe credo, met een sterkere rol voor de overheid.

In de nasleep van de bankencrisis werd in academische kringen bovendien gewezen op het feit dat industriepolitiek in het verleden lang niet altijd tot falen had geleid. De econoom Mariana Mazzucato onderstreepte in *The Entrepreneurial State* (2013) dat voor de ontwikkeling van digitale technologie en het Internet in de VS grootschalige overheidsinvesteringen noodzakelijk waren geweest.¹⁷ Dit was onder meer verlopen via het beroemde *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) in 1958, dat een jaar na Spoetnik een geopolitiek antwoord moest geven op het succes van de Sovjet-technologie. Zonder Amerikaanse overheidssteun geen International Business Machines Corporation (IBM), geen Apple, geen Google en ook geen Tesla. Dit perspectief doorkruist het gangbare politieke narratief van de VS als voorvechter van de vrije markt en kleine staat.

Anderzijds kwam na de financiële crisis meer aandacht voor het feit dat het waarborgen van bepaalde *publieke belangen* niet aan het marktspel kon worden overgelaten. Dit gold en geldt te meer wanneer

nationale overheden te maken hebben met grote multinationals, zoals in het domein van *Big Tech*. Gerenommeerde economen als Joseph Stiglitz en Dani Rodrik, die al voor de crisis wezen op de gevolgen van slecht gereguleerde economische globalisering – zoals toenemende ongelijkheid, klimaatverandering, instabiliteit en conflict – en erosie van de democratie vonden meer gehoor. De *Washington consensus* onder beleidsmakers dat economische groei vanzelf ‘doorsijpelt’ naar de gehele samenleving verloor krediet. Zo groeide het besef dat een sturende overheid noodzakelijk is voor het waarborgen van publieke belangen en het mogelijk maken van vitale maatschappelijke transitie.

Klimaatbeleid

Deze nieuwe verhouding tussen staat en markt komt in recente jaren bij uitstek tot uitdrukking in het klimaatbeleid. De EU-lidstaten erkennen dat de klimaatambities zowel regulering als stimulans vanuit de overheden zullen vergen. Deze impuls voor Europees industriebeleid heeft inmiddels gestalte gekregen in de *Green Deal* en de doelstelling om van Europa in 2050 een klimaatneutraal continent te maken.

De Brusselse klimaatagenda is deels een voortzetting van de horizontale reguleringspolitiek van de EU. In dit geval gaat het erom met nieuwe spelregels en uitstootnormen de spelers op de betreffende markt – ondernemers, investeerders en uiteindelijk ook consumenten – te bewegen tot minder uitstoot van koolstof en andere schadelijke stoffen. Te denken valt aan het Europese systeem voor de handel in uitstootrechten (EU ETS), de EU-taxonomieverordening voor duurzame investering, of de onlangs door de Commissie voorgestelde CBAM, die de Europese industrie dient te beschermen tegen de concurrentieel schadelijke effecten van deze klimaatambities.

Voor een ander deel bieden de klimaatdoelen evenwel ook een concrete reden om bepaalde duurzame technologieën en groene bedrijfssectoren actief en direct te bevorderen, dat wil dus zeggen: met verticaal industriebeleid. Dan gaat het om publieke aanbestedingen, subsidies en investeringen – bijvoorbeeld op het gebied van windturbines, batterijtechnologie of waterstof. Met dit doel heeft de EU bijvoorbeeld een nieuw, door emissiehandel gefinancierd innovatiefonds aangekondigd, dat zo'n 20 miljard euro beschikbaar stelt voor onderzoek naar en de ontwikkeling van duurzame technologie.¹⁸ De komende jaren vallen op klimaatsterrein meer verticale initiatieven te verwachten, mede vanwege de nieuwe geopolitieke constellatie waarin het Europese continent zich bevindt.

► 2.2 De China-schok en de pandemie

De tweede grote impuls voor industriebeleid komt voort uit nieuwe geopolitieke conflicten, met als beslissende factor de opkomst van China en de Amerikaanse en Europese reactie erop. Deze geopolitieke schok – om niet te zeggen aardbeving – overtreft die van de financiële crisis. Terwijl de Lehman-schok een einde maakte aan een periode van 30 à 40 jaar neoliberale consensus, brengt de opkomst van China als met de VS rivaliserende grootmacht een einde aan een historisch tijdvak dat in 1945 begon. Het is een diepere cesuur.

Deze schok valt niet op één moment te dateren. De financiële crisis versnelde de mondiale machtsverschuivingen ten nadele van Amerika en Europa. Na de chaotische val van Lehman Brothers verloor de politieke leiding in Beijing het respect voor westers economisch vernuft. Eind 2008, enkele maanden later, werd de G20 op leidersniveau opgericht, naast de klassieke G8 van westerse industrielanden: het nieuwe topberaad toonde dat een mondiale economische depressie niet zonder China – veruit de grootste nieuwkomer en snel nadien Japan voorbijstrevend als 's werelds tweede economie – kon worden ingetoemd.

Belangrijker nog was het aantreden van Xi Jinping als partijleider en president van China (2012/2013). Terwijl zijn voorgangers sinds Deng Xiaoping (1978-1989) ernaar streefden de Volksrepubliek discreet

in te bedden in de internationale economie met het oog op binnenlandse welvaart, voert Xi een zelfbewuste machtspolitiek. Xi's ambitieuze verbinding van geopolitiek en industrie krijgt onder meer gestalte in het *Belt & Road Initiative* (BRI, sinds 2013) en *Made in China 2025* (sinds 2015). Dit laatste programma staat voor massieve, centraal-gestuurde industriepolitiek pur sang: het streven om van China in tien jaar tijd de leidende grootmacht te maken op strategische terreinen als robotica, ruimtevaart, kunstmatige intelligentie en telecommunicatie.

Terwijl de BRI aanvankelijk vooral landen in Azië, Afrika, en binnen Europa met name het armere oosten en zuiden leek te raken, treft *Made in China 2025* ook de Amerikaanse en West-Europese *hightech*industrie. Het besef dat het Beijing menens is met zijn technologische ambities drong door in 2016, toen het Chinese bedrijf Midea een Duitse industriële parel, het robotica-bedrijf Kuka, opkochte. Na deze *wake-up call* spoorde Berlijn, samen met Parijs en Rome, de EU aan tot betere screening van buitenlandse overnames. Amerikaanse bedrijven kwamen tezelfdertijd tot vergelijkbare conclusies: China was niet meer de 'werkplaats van de wereld' uit de jaren 1990 en 2000, die goedkope consumptiegoederen exporteerde in ruil voor westerse machines, auto's of luxe goederen, maar een industriële concurrent op het hoogste niveau.

Tijdens het presidentschap van Donald Trump (2017-2021) ontstond in de VS een consensus, onder Republikeinen en Democraten, dat de Volksrepubliek op termijn de grootste dreiging vormt voor Amerika's status als 's werelds nummer één. Trump richtte zich bij de start van zijn mandaat vooral op oneerlijke Chinese concurrentie, hetgeen een periode van tumultueuze handelsconflicten inluide. Maar reeds in de zomer van 2018 nam de VS een wet aan die voor het behoud van het geopolitieke primaat ten opzichte van China alle middelen oorloofde, inclusief economische en militaire.

De allesdoordringende gevolgen van deze grootmachtstrijd – van territoriale spanningen in de Pacific tot lamgelegde multilaterale organisaties als de *World Trade Organization* (WTO) – hoeven in het bestek van dit advies niet uitputtend te worden behandeld. Van wezenlijk belang voor het industriebeleid is dat de strijd om mondiale suprematie steeds meer wordt uitgevochten op basis van toegang tot grondstoffen, technologie, data, connectiviteit (5G), kennis, innovatie en industriële capaciteit. Industriepolitiek wordt zowel in Beijing als in Washington een wapen in een geopolitieke slag.

Dit geopolitieke conflict heeft ook een weerslag op de Europese landen. Het gaat verder dan enkel het economische risico om een prooi van Chinese industriële ambities te worden. Uit de grootmachtdynamiek ontstaan voor de EU tevens nieuwe veiligheids- en welvaartsrisico's. Dit gebeurt vooral waar afhankelijkheid van de ene en/of de andere grootmacht bestaat, bijvoorbeeld op het gebied van *Big Tech*. Wanneer beide grootmachten elk eigen eisen stellen, kan Europa tussen beide klem raken. Zo zouden Amerikaanse exportrestricties voor de Chinese markt ook de EU-export naar China – en daarmee de werkgelegenheid in Europa – kunnen schaden.

Andersom zijn velen in Europa op veiligheidsgronden beducht geraakt voor investeringen en participatie in, en overnames van, Europese bedrijven door Chinese (staats)ondernemingen in strategische en kennisintensieve sectoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om sectoren op het gebied van artificiële intelligentie (AI), technologische infrastructuur zoals 5G, en halfgeleiders. Vooral op technologisch en digitaal vlak, zo is de opvatting, dreigt Europa, dat op de VS sinds lang achterloopt, ook door China te worden overtroefd, met uiteindelijk zeer schadelijke politieke en economische gevolgen. Deze angst om onderin de waardeketens terecht te komen, ongewenst afhankelijk en kwetsbaar, en tegen standaarden die de Europese niet zijn, vormt een krachtige drijfveer voor het vinden van een passend Europees antwoord gericht op het behouden, beschermen en bevorderen van de eigen technologie- en kennisindustrie.

Het is belangrijk te benadrukken dat Beijing én Washington deze fundamentele economische beleidsomslag geostrategisch inbedden in een verhaal over supermacht-rivaliteit voor de komende decennia. In de entourage van president Joe Biden (2021-) is deze verbinding van economische doctrine en geopolitieke *grand strategy* getheoretiseerd door Jake Sullivan, sinds begin 2021 de nationale veiligheidsadviseur van de president.

In de VS raakte in de afgelopen eeuwen meermaals een economische theorie in zwang die paste bij de strategische nood van het moment, zo erkent Sullivan ruiterslijk.¹⁹ Zo koos de jonge Republiek mede voor de vrijhandelsdoctrine van Adam Smith en David Ricardo omdat ze besepte niet op te kunnen tegen de mercantilistische methoden (exportstimulans en protectionisme) van toenmalige grootmachten VK en Frankrijk. Evenzo paste het Keynesiaanse antwoord op de Depressie van de jaren 1930, vanwege de nadruk op werkgelegenheid en welvaartsdeling, zeer goed bij de mondiale (propaganda-)strijd met de Sovjet-Unie na WOII. In de hoogtijdagen van de globalisering beschouwden leidende Amerikaanse politici een WTO-lidmaatschap voor China (in 2001 ingegaan) tevens als manier om China's bevolking te overtuigen van de voordelen van individuele vrijheden: globalisering als aandrijver van *regime change*. Momenteel is het de grootmachtstrijd met China die de VS nopen tot een grondige strategische en ideologische herpositionering.

Dit perspectief verklaart waarom van alle krachten die nieuw industriebeleid aanjagen, de China-schok het wezenlijkst is. Terwijl posities in politiek handelen en denken al vanaf de financiële crisis van 2008 begonnen te schuiven, verandert China's opkomst het sinds 1945 opgebouwde speelveld, juist voor de VS. Daar moet ook Nederland zich rekenschap van geven.

De pandemie: de ervaring van strategische afhankelijkheid

De COVID-19-pandemie heeft deze onrustwekkende geopolitieke trends versneld. Dit werd goed zichtbaar in de verdeel- en heerspolitiek op het vlak van medisch beschermingsmateriaal en in de door Amerikaans-Chinese onmin verder ontregelde multilaterale samenwerking, nu zelfs op het gebied van volksgezondheid, met een lamgelegde Wereldgezondheidsorganisatie. Cruciaal binnen het bestek van dit advies is dat de VS, de EU en China – 's werelds drie grootste economische blokken – elk voor zich dezelfde conclusie trokken: tijd om onze strategische afhankelijkheid te verminderen. In de EU kristalliseerde dit voornemen zich in oktober 2020 uit in het begrip 'strategische autonomie' (oktober 2020). In dezelfde trant spreken de VS van 'supply chain-zekerheid' (juli 2020), terwijl China spelers op de binnenlandse markt voortaan anders behandelt dan internationaal opererende, onder de noemer 'duale circulatie' (mei 2020).

In China heeft president Xi deze nieuwe economische doctrine enkele maanden na de eerste COVID-uitbraak zelf geïntroduceerd. 'Duale circulatie' betekent een breuk met de 'grote internationale circulatie', de theorie waaronder China vanaf Deng Xiaoping inzette op open deelname aan de globalisering. Een terugkeer naar autarkie of een gesloten economie beoogt Xi echter niet. 'Duale circulatie' behelst twee onderscheiden economische circuits met een eigen mate van controle en overheidsinvloed. Terwijl binnenlands opererende bedrijven de tucht van harde concurrentie moeten voelen, wil Beijing aan bedrijven die in contact staan met buitenlandse markten, belangen of concurrenten de volle steun van de Chinese staat kunnen geven.²⁰

De beleidsomslag in de VS is zeker zo belangrijk en verrassend. Ook hier betreft het allereerst een acuut antwoord op de pandemie, door kandidaat Joe Biden gepresenteerd en na zijn presidentsverkiezing tot uitvoering gebracht.²¹ De strekking van het Biden-plan uit juli 2020 was echter wijder dan enkel het verhinderen van nieuwe medische en farmaceutische tekorten. Het ging hem om Amerika's strategische kwetsbaarheden inzake energiebronnen en -netwerken, halfgeleiders, elektronica, telecommunicatie en grondstoffen. Evenmin als voor China is voor de VS niet zelfvoorzienendheid het einddoel, maar *resilience*: strategische weerbaarheid. Daartoe wilde Biden ook "samenwerken met bondgenoten om hun toeleveringsketens te beschermen en nieuwe markten voor US exporten te openen".

In oktober 2020 trok de EU uit de pandemie dezelfde eerste les. Ook Brusselse beleidsmakers keken in eerste instantie naar hun afhankelijkheid van import van medische en farmaceutische producten, zoals vaccins, mondklappers en beademingsapparatuur. En ook in EU-verband ging de blik al snel breder. De COVID-19-crisis had het vertrouwen in mondiale markten geschaad. Verplaatsing van Europese industrieën naar andere delen van de wereld bleek niet zo onproblematisch als lang ingeschat. Zo werd versterking van economische weerbaarheid in korte tijd een kernthema in het EU-industriedebat.

Tegen deze achtergrond onderschreven de 27 regeringsleiders in de Europese Raad in oktober 2020 voor het eerst ‘open strategische autonomie’ en geostrategische weerbaarheid als prioritair doel van de Unie. Het begrip ‘strategische autonomie’ doet in Europese defensiekringen sinds jaren de ronde, maar stuitte er vanouds op weerstand van Nederland en andere Atlantische EU-lidstaten, vooral vanwege de geïmpliceerde afstand tot de VS. De pandemie bracht de term van de strikt militaire context naar de bredere context van economische en industriële veiligheid.

De ervaring van strategische afhankelijkheid en het streven naar geostrategische weerbaarheid krijgen ook in het licht van de recent escalerende spanningen met gasgrootleverancier Rusland extra gewicht. De mogelijkheid van de *weaponisation* van economische interdependentie en afhankelijkheden in een context van economische sancties over en weer geeft extra momentum aan het streven om kwetsbaarheden in grondstoffen en strategische toeleveringsketens terug te dringen. Over de exacte invulling van dit streven wordt – zoals ook de adviesaanvraag aan de AIV signaleert – nog gestreden; latere hoofdstukken van dit advies gaan erop in.

► 2.3 Het begin van de Nederlandse respons

De zware schokken sinds 2008 hebben tot talloze maatregelen, besluiten en herzieningen van bestaande nationale en EU-kaders geleid. Veel piketpaaltjes zijn reeds verschoven, ook in Den Haag. Toch ontbreekt in Nederland nog een breed uitgedragen besef van de paradigmawisseling die zich voltrekt. Dit geldt zeker de geopolitieke schok, terwijl die ook in het Europese debat veel vernieuwing aandrijft.

De tot nu toe meest zichtbare en uitgewerkte industriepolitieke respons gaf het Nederlandse kabinet aan de klimaatuitdaging. Dit gebeurde het meest doordacht in een tweeledige kabinetsvisie op de toekomst van de Nederlandse industrie, twee brieven in mei en oktober 2020 uitgebracht door de Minister van Economische Zaken en Klimaat.²² Opvallend is hoe in deze nationale toekomstvisie een nieuw evenwicht tussen horizontaal en verticaal industriebeleid vorm krijgt. Dit evenwicht lijkt ook te worden omarmd door het kabinet Rutte-IV, dat in het coalitieakkoord expliciet spreekt van ‘groene’ dan wel ‘slimme’ industriepolitiek.²³

Hiertoe waren weliswaar eerder aanzetten gedaan, met name in het ‘Sleutelgebiedenbeleid’ (2003-2010) en het latere ‘Topsectorenbeleid’ (2011), dat in 2018 werd omgedoopt tot het ‘Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid’ en dat nu wordt voortgezet. Met beide industriebrieven uit 2020 en de ‘slimme’ industriepolitieke ambities van het huidige kabinet, lijkt de Nederlandse overheid duidelijker de regie te nemen en de deur open te zetten voor een sectorspecifieke, verticale aanpak. Uiteraard blijft er aandacht voor horizontaal beleid, in de sfeer van coördinatieproblemen verhelpen en voorwaarden scheppen op het gebied van innovatie of infrastructuur, met wet- en regelgeving. Ook worden fondsen vanuit de overheid bij voorkeur ingezet als ‘borging’ en verwacht de overheid grootschaliger investeringen van de industrie zelf, met name middels publiek-private samenwerkingen. Maar tegelijk neemt de overheid meer dan voorheen een actieve rol op zich met bijbehorende financiële middelen. Zo wordt in het coalitieakkoord 2021-2025, aanvullend op het reeds bestaande ‘Nationale Groeifonds’ en de regelingen voor duurzame energieproductie

(‘Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie’, SDE++), een klimaat- en transitiefonds van 35 miljard voor de komende 10 jaar in het leven geroepen voor de groene industriepolitiek.

De Nederlandse opstelling in het Europese debat over industriebeleid vraagt eenzelfde open inzet en heroriëntatie. Niet alleen de klimaatagenda geeft scherpheid aan de noodzaak om publieke doelen en belangen te definiëren en waarborgen. De geopolitieke dynamiek van de China-schok doet dit minstens zo sterk. Binnen- en buitenland zijn in dit opzicht niet te scheiden. Wanneer China ons de pas afsnijdt op technologisch gebied, komen sommige digitale of groene doelen in het nauw. Op deze verbinding wil de AIV in dit advies de nadruk te leggen.

Eén opmerking tot slot. Het zijn niet alleen de beide grote schokken sinds 2008 die Nederlandse beleidsmakers tot heroriëntatie op industriebeleid nopen; de aard van de Nederlandse economie zelf is veranderd. Juist als gevolg van de door Nederland actief nagestreefde en bespoedigde Europese economische integratie is ons land niet langer een ‘kleine, open economie’, zoals het zich sinds twee of drie eeuwen ziet en waarop alle kaders zijn ingesteld. Anno 2022 is Nederland de facto integraal onderdeel van een ‘grote, in toenemende mate relatief gesloten economie, namelijk die van de Europese Unie als geheel, in de context van de mondiale economie.’²⁴ Dit dwingt tot een andere strategie, tot een andere blik op ’s lands kansen en dreigingen.

Recente Brusselse initiatieven

► 3.1 De nieuwe industriestrategie van de Commissie

De in hoofdstuk 2 beschreven trendbreuken en schokken van het afgelopen anderhalve decennium hebben, ook op Europees niveau, onontkoombaar tot een reactie geleid. Een voorzichtige kentering in het Brusselse denken over industriebeleid is waarneembaar sinds 2014.²⁵ Turbulentie in de internationale handelspolitiek na het aantreden van president Trump in de VS en nieuwe zorgen over Chinese economische activiteit in Europa zorgden vanaf 2016 voor een versnelling in die kentering. De huidige Commissie Von der Leyen heeft vanaf haar aantreden industriebeleid tot een prioriteit gemaakt. Reeds voorjaar 2020 werd, onder aanvoering van de Franse commissaris Thierry Breton, een nieuwe industriestrategie gelanceerd, die in het licht van de lessen van de COVID-19-crisis één jaar later nog eens werd aanscherpt.²⁶

Hoewel horizontaal (of generiek) beleid een belangrijke pijler blijft, verschuift het accent in de nieuwe industriestrategie naar een verticale (of sectorspecifieke) aanpak. Enerzijds zoekt de Commissie nieuwe mogelijkheden om bepaalde ecosystemen of waardeketens op Europees grondgebied actief te ondersteunen, bijvoorbeeld met overheidssubsidies. Anderzijds ontplooit de Unie nieuwe defensieve initiatieven om waardeketens van strategisch belang, waar nodig, af te schermen van buitenlandse oneerlijke concurrentie of politieke invloed, bijvoorbeeld door verscherpt toezicht op buitenlandse directe investeringen.

Een aantal politieke overwegingen of doelen sturen deze nieuwe industriestrategie aan. Om te beginnen zijn er de zogenoemde *twin transitions* van vergroening en digitalisering. Dit betreft ten eerste het streven om Europa tegen 2050 tot een klimaatneutraal continent om te vormen in het kader van de Green Deal.²⁷ En ten tweede betreft het de digitalisering van de Europese economie, die gelijke tred zou moeten houden met andere leidende economieën zoals China en de VS en die van Europese standaarden zou moeten voorzien. Deze twee grote maatschappelijke transitieën zijn ingebed in het coronaherstelfonds waartoe de Unie in 2020 besloot. Om aanspraak te maken op hun aandeel van deze 750 miljard euro aan nieuwe EU-middelen, moeten nationale regeringen plannen indienen die voor 37 procent gericht zijn op klimaat en vergroening en voor 20 procent op digitalisering en nieuwe technologie.

Tegelijk plaatst de Commissie, zeker sinds de ervaring van de pandemie, dit nieuwe industriebeleid steeds nadrukkelijker in een geopolitieke context. Ze zoekt in die geopolitieke context een antwoord op de afbrokkeling van de internationale regelorde en het gevaar van nieuwe kwetsbaarheden in strategische waardeketens, bijvoorbeeld als gevolg van de rivaliteit tussen de VS en China of tussen China en de EU zelf. Op basis van empirisch onderzoek heeft de Commissie inmiddels 34 strategische waardeketens geïdentificeerd waarbinnen de Unie zeer afhankelijk blijkt van buitenlandse toelevering.²⁸ Vooral voor deze ecosystemen en ketens – zoals die van halfgeleiders, farmaceutische producten, en *cloud*- en *edge*-technologie – zet de Commissie gericht industriebeleid in. Waar zulke geopolitieke kwetsbaarheid minder direct aanwezig is, gaat Brussel minder voortvarend te werk. Uiteraard zijn de klimaat- en digitale transitieën – en inmiddels ook de volksgezondheid – op zichzelf staande doelen voor de Unie, waaraan industriebeleid een bijdrage kan leveren. Maar precies waar

deze doelen door kwetsbaarheden in toeleveringsketens bedreigd worden, ziet de Unie de urgentste reden om industriebeleid te ontwikkelen. Denk bijvoorbeeld aan de zeldzame aardmetalen, die nodig zijn voor windturbines en waar de Europese afhankelijkheid van China bijna totaal is, of aan de recent door de Commissie aangekondigde Europese *Chips Act*.

Zodoende is dit nieuwe industriebeleid voor een aanzienlijk deel te begrijpen als een vorm van buitenlandse en veiligheidspolitiek. Geopolitieke kwetsbaarheden in kaart brengen is een eerste belangrijke taak die de Europese Commissie in dit verband heeft opgenomen. Daarnaast is Brussel op zoek naar nieuwe manieren om deze strategische kwetsbaarheden te verminderen, onder meer door beleid gericht op de diversificatie van toevoerlijnen, productsubstitutie en *stockpiling* en ook door het opbouwen en beschermen van op Europees grondgebied aanwezige kennis en strategische productiecapaciteit. Een aantal voorstellen en instrumenten komt hierbij telkens nadrukkelijker op de Europese agenda.

Alvorens de strategische en andere vragen uit de adviesaanvraag te beantwoorden, acht de AIV het nuttig de belangrijkste recente Brusselse initiatieven en voorstellen te inventariseren.²⁹ De veelheid aan recente of voorliggende wetsvoorstellen, maatregelen, plannen en initiatieven is gerangschikt in drie categorieën: *ondersteunende* maatregelen, waarmee bepaalde, in Europa aanwezige industriële ecosystemen worden versterkt (paragraaf 3.2), *defensieve* maatregelen, waarin een nieuw besef klinkt van de noodzaak tot bescherming van strategische sectoren ten aanzien van buitenlandse concurrenten en/of systeemrivalen (paragraaf 3.3) en *offensieve* maatregelen, waarin de binnenmarkt zelfbewust internationaal wordt ingezet om de economische weerbaarheid van Europa te vergroten (paragraaf 3.4).

► 3.2 Ondersteunende maatregelen

Industriële allianties

Industriële allianties zijn door de Europese Commissie geïnitieerde samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, onderzoeks- en kennisinstellingen, EU-instellingen zoals de Europese Investeringsbank (EIB), nationale en regionale overheden, en andere partijen binnen een bepaald ecosysteem zoals NGO's. De Commissie speelt binnen deze allianties vaak een agenderende, coördinerende en faciliterende rol. Zij formuleert het nagestreefde publieke doel, zoals de aanleg van een waterstofinfrastructuur op Europees grondgebied of de bouw van Europese *cloud*- en datacenters die voldoen aan de hoogste veiligheidseisen.

Reeds in 2017 werd de eerste industriële alliantie door de Commissie opgestart, namelijk die voor batterijen. Doel was het opzetten van duurzame en innovatieve productiecapaciteit op Europese bodem voor de fabricage van batterijen of accu's. Deze zijn zowel vanwege de klimaatdoelstellingen als voor de Europese auto-industrie van groot belang. Inmiddels zijn meer dan 200, vooral particuliere, organisaties bij de batterijenalliantie betrokken. Op verschillende onderdelen van de keten – van de aanvoer van grondstoffen tot het bouwen van productielijnen en batterijrecycling – werken zij aan het gezamenlijke doel. Commissie, lidstaten en EIB ondersteunen deze actoren op het gebied van regelgeving, met fondsen voor onderzoek en innovatie alsook met leningen voor investeringen in productiecapaciteit. Met de verwachting dat er particulier geld bijkomt, heeft een aantal lidstaten gezamenlijk enkele miljarden euro ter beschikking gesteld voor een dergelijk pan-Europees ecosysteem voor accu's.

Vanwege haar succes groeide de batterijenalliantie uit tot blauwdruk voor allianties op andere gebieden, bijvoorbeeld op het gebied van plasticrecycling, grondstoffen en waterstof. Die laatste alliantie, waarover meer in hoofdstuk 6, streeft naar opschaling van de Europese waardeketen rond waterstof.³⁰ De alliantie voor grondstoffen beoogt de kwetsbaarheid in toeleveringsketens – die

soms slechts via één ander land lopen – terug te dringen.³¹ Vooral zeldzame aardmetalen, cruciaal bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van magneten voor windturbines en elektrische auto's, krijgen veel aandacht van de Commissie.³² Er wordt niet alleen gekeken naar diversificatie van toevoerketens en diepere internationale samenwerking – bijvoorbeeld met Canada – maar ook naar de ontwikkeling van autonome Europese extractiecapaciteit in Zweden en Groenland.³³

Als onderdeel van de hernieuwde industriestrategie maakte de Commissie onlangs nog twee nieuwe industriële allianties bekend, namelijk op de gebieden van microprocessors en semiconductors (waarover meer in hoofdstuk 6) en industriële *cloud*- en *edge*-computertechnologie. Beide allianties zijn gericht op het versterken van Europa's technologische soevereiniteit en veiligheid. Meer industriële clusters liggen in het verschiet. Zo overweegt de Commissie de oprichting van een alliantie rond duurzame luchtvaart. Ook wordt gedacht aan het ontplooiën van autonome lanceringscapaciteit voor satellieten en andere commerciële ruimtetechnologie. Hiertoe behoren plannen voor een Europees netwerk van lage-baan-satellieten, dat in de toekomst voor veilige en betrouwbare internetcommunicatie in de Unie zou moeten zorgen.³⁴ Evenals destijds bij het Europese satellietnavigatiesysteem Galileo, is het de bedoeling om afhankelijkheid van niet-Europese communicatienetwerken, zoals Elon Musk's Starlink, te vermijden.³⁵

Belangrijke projecten van Europees belang (IPCEIs)

Alhoewel niet alle industriële allianties overheidssubsidies ontvangen, is inkadering in de Europese staatssteunregels van wezenlijk belang. Deze zorgen ervoor dat overheidssubsidies het gelijke speelveld op de binnenmarkt niet verstoren door bepaalde ondernemingen selectief te bevoordelen. Om het juiste evenwicht tussen industriebeleid en eerlijke mededingingsregels te vinden, maakt de EU in toenemende mate gebruik van de richtlijnen voor 'belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang', beter bekend als IPCEIs ('Important Projects of Common European Interest').³⁶ Onder de IPCEI-richtlijnen worden de staatssteunregels ruimer geïnterpreteerd. Zo heeft de Commissie al twee IPCEIs goedgekeurd voor de ontwikkeling van nieuwe batterijtechnologie, waarbij Duitsland het voortouw neemt.³⁷ Ook zijn er twee IPCEIs op het gebied van de micro-elektronica. Initiatieven rond waterstof en *cloud-computing*, onder impuls van Frankrijk, zijn inmiddels in voorbereiding. De verwachting is dat het aantal aanvragen zal toenemen.

Om groen licht te krijgen voor verruimde financiering van een bepaald ecosysteem, moeten IPCEI-projecten aan enkele voorwaarden voldoen. Ten eerste mogen lidstaten enkel *gezamenlijke* projecten financieren, gericht op het ondersteunen van industriële ecosystemen met een pan-Europees, grensoverschrijdend karakter. Een kernvoorwaarde is dat er minstens vier lidstaten meedoen. Een tweede eis is dat IPCEI-projecten bijdragen aan een Uniebelang of doel, zoals duurzaamheid, digitalisering en weerbaarheid. Terwijl de lidstaten het initiatief moeten nemen, stelt de Unie de doelen vast. Een derde eis, ten slotte, is dat de projecten nieuwe technologieën en productie bevorderen, en uitdrukkelijk niet reeds bestaande industriële capaciteit en nationale 'verliezers' kunstmatig in leven houden.

In het algemeen zien de lidstaten het IPCEI-regime als positief, ook al wordt de werking soms alsodeloos vernauwend en omslachtig ervaren. Vooral Duitsland en Frankrijk dringen in Brussel aan op een flexibelere benadering en meer speelruimte voor nationale overheden om nieuwe projecten te initiëren. Ook zou het instrument veelvuldiger moeten worden ingezet om de weerbaarheid en strategische autonomie van de Unie te vergoten, een belang dat in de IPCEI-richtsnoeren onderbelicht blijft. Andere lidstaten, waaronder Nederland, waarschuwen juist tegen een mogelijke wildgroei aan IPCEIs.³⁸ Ook is er kritiek op het feit dat IPCEIs moeilijk toegankelijk zijn voor het MKB.³⁹ Hoewel het IPCEI-stelsel al sinds 2014 bestaat, valt op dat het aantal projecten beperkt is gebleven.⁴⁰ Vaak duurt het jaren voor een project operationeel wordt. De eis dat meerdere lidstaten meedoen maakt de coördinatie moeizaam. Noodzakelijk is dat één lidstaat het voortouw neemt. In de praktijk zijn dit vooral Berlijn en Parijs, die zich afgeremd voelen door de deelname van kleinere lidstaten.

Het zal ook in de toekomst een uitdaging voor de Unie blijven om een balans te vinden tussen enerzijds meer flexibiliteit en het bespoedigen van IPCEI-projecten, met het oog op prangende kwetsbaarheden in toeleveringsketens, en anderzijds het vermijden van disproportionele marktverstoring zoals die industriebeleid in het verleden vaak dwars zat.

Missie-aangedreven innovatiebeleid

De Commissie beoogt het onderzoeks- en innovatieprogramma *Horizon Europe* beter te verbinden met haar industriebeleid en in te bedden in andere prioriteiten van de Unie. Daarom wordt een deel van dit omvangrijke innovatieprogramma sinds kort op basis van een ‘missie-aangedreven’ aanpak ingericht. In plaats van onderzoek te financieren dat wetenschappers belangrijk vinden, wil de Unie onderzoek laten doen dat *zij zelf* belangrijk vindt. Net als bij het scheppen van industriële allianties wil de Commissie dus sturend en leidend optreden door concrete doelen en ‘missies’ te formuleren en deze van tevoren in te kaderen in het Horizonprogramma. Onderzoekers kunnen vervolgens geld krijgen voor onderzoek dat bijdraagt aan het verwezenlijken van deze doelen.

Momenteel zijn er ‘missies’ op onder meer het gebied van *smart cities*, klimaatadaptatie en kankerbestrijding. Naar verwachting zal deze ‘missies-aangedreven’ aanpak, die vooralsnog slechts een bescheiden deel van het Horizonprogramma beslaat, in belang toenemen.⁴¹ Net als binnen het industriebeleid vindt hier een verschuiving plaats van een horizontale, generieke benadering naar een verticale, specifieke benadering.⁴² Het publieke belang komt zo sterker voorop te staan in het innovatiebeleid van de EU. Daar staat tegenover dat het de Unie verplicht tot duidelijke en verantwoorde keuzes.

Fusieregels en Europese kampioenen

Een gebied van discussie is de mogelijke versoepeling van het fusiebeleid. De gedachte is dat de EU behoefte heeft aan industriële ‘kampioenen’ op Europees niveau, die het op de wereldmarkt zouden kunnen opnemen tegen uit de kluiten gewassen concurrenten uit de VS en grote Chinese staatsbedrijven. Waar tot enkele jaren geleden nog een groot aantal van de wereldspelers in Europa – inclusief het VK – gevestigd was, is dat aantal intussen dramatisch geslonken.⁴³ Deels is dit te verklaren uit de opkomst van Chinese staatsbedrijven. Maar het is opvallend dat de VS zijn industriële dominantie nog heeft weten uit te bouwen, vooral door het succes van de interneteconomie.

De vraag is natuurlijk of deze teruggang van grote industriële ondernemingen in Europa erg is, zolang er maar genoeg *succesvolle* industriële bedrijven zijn. Juist in de deugden van de *Mittelstand*, zo wordt wel gesteld, schuilt de kracht van de Europese economie. Anderzijds, in sectoren die enorme investeringen en inspanningen vergen en waar de risico’s groot zijn, bijvoorbeeld AI of communicatienetwerken, kunnen omvang en schaalvoordeel wel degelijk van beslissend concurrentieel belang zijn. Het risico bestaat dat indien Europese industriële spelers niet meegroeien, zij het op termijn afleggen tegen concurrenten op de wereldmarkt of zelfs geheel verdwijnen, vooral wanneer deze concurrenten een beschermde positie op hun thuismarkt genieten.

De beslissing van de Commissie in februari 2019 om een streep te zetten door de door Parijs en Berlijn gesteunde fusieplannen van Alstom en Siemens leidt nog steeds tot discussie over de fusieregels. Het samenbrengen van beide bedrijven zou een wereldspeler van formaat hebben gecreëerd op het gebied van railtransport en -constructie. Maar de Commissie hield vol dat dit tot onwenselijke monopolisering zou leiden op de Europese markt voor hogesnelheidstreinen en daarmee tot hogere prijzen. Voorstanders van de fusieplannen stelden dat de Europese markt, grotendeels verzadigd, nog slechts van beperkt belang was. In de toekomst zou vooral de wereldmarkt voor groei zorgen en daar zou de Chinese staatsmonopolist, de *China Railway Construction Company*, voor meer dan genoeg concurrentie zorgen. Sterker nog, als de Europese spoorindustrie wilde overleven in de strijd met deze hogesnelheidskampioen uit China, dan was krachtenbundeling niet enkel logisch maar ook nodig.

Vooral Frankrijk en Duitsland bekritiseerden het Commissiebesluit, dat dogmatisch zou zijn en geen oog zou hebben voor de realiteit waarin Europese bedrijven opboksen tegen staatsgesubsidieerde concurrenten. Het leidde tot de roep om bij fusiebesluiten niet enkel de concurrentieverhoudingen op de Europese markt in kaart te brengen, maar ook die op mondiale markten. Europese industriebelangen zouden op die markt bevorderd moeten worden. Dat laatste is erg controversieel gebleken. De Commissie, gesteund door een reeks kleinere lidstaten waaronder Nederland, lijkt afwijzend te staan tegenover de Frans-Duitse argumenten. De belangen van de Europese consument vormen nog steeds de toetssteen voor fusiebesluiten. Industriepolitieke belangen, zoals het versterken van Europese kampioenen op de wereldmarkt, worden niet als factor in de afweging meegenomen en het lijkt er op dit moment niet op dat de Commissie aan deze doctrine zal tornen.⁴⁴ Vermeldenswaard, ten slotte, is dat beide economie-ministers Bruno Le Maire en Peter Altmaier binnen twee weken na het Alstom-Siemens-besluit een Frans-Duits manifest voor Europees industriebeleid publiceerden, dat beoogde het debat aan te jagen.⁴⁵

► 3.3 Defensieve maatregelen

De Commissie heeft, mede op initiatief van Nederland, recent ook actie ondernomen op het gebied van overnames op de Europese markt door buitenlandse staatsondernemingen of private ondernemingen die van staatssteun profiteren.⁴⁶ Volgens Commissievoorstellen uit 2021 moeten dergelijke ondernemingen overnameplannen van Europese bedrijven eerst aanmelden in Brussel en ter goedkeuring voorleggen. De Commissie zal dan nagaan of de subsidies een marktversturende werking hebben en beslissen of de overname doorgang kan vinden en zo ja onder welke voorwaarden. China wordt niet genoemd, maar het is een publiek geheim dat het voorstel voornamelijk een reactie is op de Chinese strategische investeringen in Europa. Eenzelfde benadering zou volgens de Commissievoorstellen moeten worden gehanteerd bij publieke aanbestedingen van boven de 250 miljoen euro. Ook hier krijgen bidders de plicht om verkregen staatssteun van buitenlandse overheden te melden bij de Commissie, die zal nagaan of deze steun concurrentievervalsend werkt. Indien dit het geval blijkt, kan de Commissie deze bidders uitsluiten van deelname aan de aanbesteding. Bovendien zou de Commissie ook op eigen initiatief onderzoek kunnen beginnen.

Dit voorstel is een recent voorbeeld in een serie van *defensieve*, beschermende maatregelen die sinds enkele jaren worden genomen of voorgesteld. Stapje voor stapje komt de Commissie tegemoet aan de opvatting van veel Europese bedrijven dat zij momenteel op een ongelijk speelveld wedijveren met staatsgesubsidieerde Chinese concurrenten. De Europese angst is dat deze bedrijven, al dan niet op aandringen van de Chinese staat, door gerichte investeringen en overnames technologische kennis uit Europa willen aftappen. Deze Europese expertise zou vervolgens direct worden omgezet in Chinese productiecapaciteit.

Dit Chinese aftapbeleid zou worden ingegeven door de *Made in China 2025*-strategie, dat China's industriële basis in de komende jaren hoger in de waardeketen beoogt te plaatsen (zie ook hoofdstuk 2). Beijing beoogt voortaan minder te concurreren op basis van lage lonen, waar het allengs wordt afgetroefd door landen zoals Vietnam. In plaats daarvan zet China in op kennis, technologie en innovatieve kracht. Bijgevolg is het land op industrieel-economisch vlak een directe concurrent van Europa en de VS geworden.⁴⁷ Net als Brussel, Berlijn en Parijs richt ook Beijing de ambities op sectoren en waardeketens rond elektrische voertuigen, duurzame technologie, semiconductors, kunstmatige intelligentie, robotica, biotechnologie en internettechnologie.

De principiële vraag is of Europa betere beschermingswallen nodig heeft om dergelijke kennistransfers te blokkeren. Van oudsher hecht de EU veel waarde aan het in het Unieverdrag verankerde vrije internationale verkeer van kapitaal. In plaats van beschermingswallen voor de eigen industrie koos de EU er nadrukkelijk voor om protectionistische maatregelen van anderen

te ontmoedigen door zelf een principiële houding in te nemen. Deze houding is nu grotendeels gekanteld. Vanzelfsprekend blijft het bevorderen van een op regels gebaseerde open handelsoorde een belangrijk Uniedoel. Maar waar dat speelveld feitelijk niet gelijk is, noch op korte termijn gelijk zal worden, wordt het gidslandidee dat Europa zich principieel en open moet opstellen, nu alom als naïef bestempeld.

Ook andere defensieve maatregelen liggen op tafel, zoals het recente Commissievoorstel voor een nieuw instrument om het gebruik van economische dwang door derde landen tegen te gaan; het zogenoemde ‘antidwanginstrument’.⁴⁸ Het beginsel van reciprociteit is aan een opmars bezig in Brussel en de handelspolitiek. Lang was dit beginsel in EU-kringen een ideologisch taboe. Binnen de Europese binnenmarkt had de houding van ‘oog-om-oog, tand-om-tand’ plaatsgemaakt voor de door het Europese Hof gegarandeerde rechtsorde. Eenzelfde doorbraak zou geschieden met behulp van de WTO, zo was de hoop. Aanhoudend pessimisme over de internationale regelorde en de bedenkelijke toestand van de WTO stemmen de Unie tegenwoordig tot realpolitieke bezinning. Op het gebied van publieke aanbestedingen lijkt reciprociteit binnenkort het uitgangspunt van EU-handelsbeleid te worden: wanneer Europese bedrijven niet mogen meedingen naar overheidscontracten in andere landen, zouden bedrijven uit die landen dat ook niet mogen binnen de EU. Ook in discussies over markttoegang heeft deze opvatting terrein gewonnen.⁴⁹ Indien Europese communicatienetwerkbedrijven geen toegang tot de Chinese markt hebben, waarom zou de Europese markt dan wel open moeten staan voor Huawei? Bovendien geeft juist de eis van reciprociteit aan EU-handelspartners een concreet motief om de eigen markt te openen.

Overigens spelen Europa’s eerdergenoemde geopolitieke en strategische belangen steeds vaker een eigenstandige rol in deze discussie. Los van het belang van een gelijk speelveld op de wereldmarkt en reciprociteit, zo is de gedachte, bestaan er industriële sectoren waar Europa sowieso het lot beter in eigen handen kan houden. Dit kan zijn omwille van nationale veiligheid of om eenzijdige strategische afhankelijkheden te vermijden, waar die door EU-systeemrivalen kunnen worden uitgebuit. Veel lidstaten hebben nationale wetgeving aangescherpt en uitgebreid om zo beter toezicht te kunnen houden op buitenlandse investeringen en overnames binnen strategisch sectoren en die eventueel te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen. Bij het al dan niet toelaten van Huawei bij de bouw van 5G-communicatienetwerken lijken deze veiligheidsoverwegingen momenteel een grotere rol te spelen dan de handelspolitiek in strikte zin.

Toezicht op de strategische en geopolitieke aspecten van directe buitenlandse investeringen (*Foreign Direct Investment*, FDI) blijft een bevoegdheid van de EU-lidstaten, maar de rol van de Unie op dit gebied is groeiende. In tegenstelling tot de VS, waar al zo’n 40 jaar een Senaatscommissie (*Committee on Foreign Investment in the United States*, CFIUS) bestaat die buitenlandse investeringen aan de nationale veiligheid toetst, heeft een dergelijke toetsing binnen veel EU-lidstaten lang een ondergeschikte rol gespeeld. Zeker in landen met een vrijhandelstraditie zoals Nederland werd dit als een verkapte vorm van protectionisme gezien. De nadruk lag vooral op het aantrekken van FDI. Enkele jaren geleden nog positioneerde de conservatieve regering van David Cameron het VK nog als de toegangspoort naar het Westen voor Chinese investeringen, onder meer voor de bouw van kerncentrales.⁵⁰ Ook de Commissie zelf zag zich liever als de beschermheer van een open investeringsklimaat en open grenzen dan als FDI-toezichthouder. Nu gaat de trend in Europa (en ook in het VK) in de andere richting, zoals blijkt uit de weerstand waarop het Chinese Huawei is gestuit bij de aanleg van 5G-netwerken.

Sinds kort is er EU-wetgeving die het nationale toezicht op FDI van de lidstaten aan een aantal organiserende Unieregels en principes onderwerpt. De Commissie lijkt vooral te streven naar een betere afstemming en uitwisseling van ervaringen en informatie tussen lidstaten. Beslissingen in de ene lidstaat kunnen immers gevolgen hebben voor de strategische en veiligheidsbelangen van een andere lidstaat, en ook voor de belangen van de Unie als geheel. Coördinatie kan er ook aan bijdragen

dat EU-lidstaten niet geïsoleerd onder grote Chinese druk komen te staan. Hoe dit nieuwe systeem in de praktijk zal uitpakken, moet nog blijken. Wellicht zullen niet alle, maar toch zeker meer lidstaten hun nationale toezichtregimes verder ontplooiën.



Ten slotte speelt in het veld van defensieve maatregelen het vraagstuk van deelname van niet-EU deelnemers aan Unie-projecten. Zo ontbrandde onlangs binnen de Commissie en tussen lidstaten een debat over participatie van niet-EU-spelers in industriële allianties. Is zulke deelname gewenst? Indien deze allianties daadwerkelijk de strategische autonomie van de Unie moeten bevorderen, kan worden betwijfeld of het gepast is om ze voor buitenlandse ondernemingen open te stellen. Enerzijds is er de 'enge' opvatting dat dit ongewenst is, en enkel toegestaan zou moeten worden indien het niet anders kan, bijvoorbeeld omdat buitenlandse spelers onmisbare middelen inbrengen voor de verwezenlijking van de alliantiedoelen (denk aan het Amerikaanse Intel bij het bouwen van een nieuwe Europese chipfabriek). Anderzijds is er de 'ruime' interpretatie, die stelt dat deze allianties in beginsel open moeten staan voor iedereen, tenzij er concrete en individuele uitzonderingsgronden aanwijsbaar zijn, bijvoorbeeld de veiligheid. Tussen deze beide interpretaties is per sector een keuze noodzakelijk. Daarbij geldt overigens dat, zoals in de mondiale slag om vaccins tijdens de COVID-19-crisis duidelijk werd, het voor strategische weerbaarheid vooral van belang is dat industriële capaciteit zich op Europees grondgebied en binnen EU-jurisdictie bevindt.

► 3.4 Offensieve initiatieven en de binnenmarkt

De binnenmarkt blijft van groot belang voor de Europese industrie en biedt de schaal die nodig is om internationaal te kunnen wedijveren. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de Commissie met baanbrekende voorstellen zal komen om de binnenmarkt verder te verdiepen. Eerder ligt de nadruk op betere naleving van de huidige regels, zoals in de diensteneconomie, en het zetten van bescheiden maar gerichte aanvullende stappen.

Aangezien tijdens het begin van de COVID-19-crisis de binnenmarkt ernstig onder druk kwam te staan, met name in de handel in farmaceutische producten, besteedt de Commissie momenteel veel aandacht aan het crisisbestendig maken van de binnenmarkt. Defensieve maatregelen naar buiten toe, of het terughalen van productie naar EU-grondgebied, veronderstelt als keerzijde dat – ook in noodsituaties – de toeleveringsketens *binnen* de Unie blijven functioneren en de grenzen tussen de lidstaten openblijven. Wanneer dat niet gewaarborgd is, kan het uitlopen op elke lidstaat voor zich (zoals aan het begin van de pandemie). Om dit te voorkomen heeft de Commissie een nieuw interne markt noodinstrument in het vooruitzicht gesteld.⁵¹ Ook wordt overwogen de Unie noodbevoegdheden te geven om de export van bepaalde goederen aan banden te leggen, zoals dat tijdens de COVID-19-crisis aan de orde was.

Een laatste offensieve variant van industriebeleid bestaat uit het beter verankeren van industriële en technologische 'standaarden' in Europese binnenmarktregels, bijvoorbeeld in de context van de Green Deal. Dergelijke standaarden, die veelal op verzoek van de Commissie door industriële partijen in onderling overleg worden ontwikkeld binnen zogenaamde standaardisatieorganisaties, spelen een grote rol op de internationale markten, waar soms meerdere standaarden met elkaar rivaliseren. Wanneer Europa de eigen standaarden – denk aan het oude voorbeeld van de GSM of meer recent de EU-taxonomie voor duurzame investeringen – ook op internationaal vlak weet door te zetten, biedt dit potentieel grote strategische voordelen voor de Europese industrie.

Enerzijds verwerft Europa zo de mogelijkheid om de in regelgeving vastgelegde politieke doelen, belangen en waarden van de Unie internationaal te bevorderen. Dit staat ook wel bekend als het *Brussels effect*.⁵² Anderzijds schept dit kansen voor de Europese industrie om zich op de wereldmarkt te ontplooiën. Door voorop te lopen met EU-marktregelgeving, bijvoorbeeld op klimaatgebied, worden

Europese ondernemingen geprikkeld te investeren in duurzame technologie. Dit effect verwacht de Commissie ook op andere terreinen. Zo zou het recente voorstel voor marktregels op het gebied van AI, dat toepassingen op de binnenmarkt beoogt te normeren, Europese spelers aanmoedigen tot de ontwikkeling van wat ook wel ‘ethische AI’ wordt genoemd.

In dit verband moet ook het voorstel voor een Europees systeem van koolstofimportheffingen worden genoemd (CBAM), dat de invoer van goederen zoals staal, aluminium en elektriciteit raakt. Doel van dit systeem, waarvan ook Nederland het grondprincipe steunt, is te voorkomen dat carbon-intensieve productie ‘weglekt’ uit de Unie, waar de uitstoot van koolstof aan het prijsmechanisme onderhevig is. Koolstoflekkage wordt tot op heden tegengegaan door het geven van gratis uitstootrechten aan Europese industrie, maar deze vorm van subsidiëring zou volgens de Commissievoorstellen gradueel worden afgebouwd naarmate het nieuwe systeem van koolstofheffingen effectief zijn intrede doet. Daarmee zou de Unie niet enkel de eigen industrie beschermen, maar dankzij de schaal van de binnenmarkt tevens op offensieve wijze de eigen klimaatdoelstellingen en standaarden internationaal kracht bijzetten.

Met deze maatregelen beschikt de Unie inmiddels over een scala van initiatieven en instrumenten waarmee industriebeleid een geheel nieuw gezicht aan het krijgen is. Deze hebben een ondersteunende, defensieve en offensieve inzet en krijgen, naast de klassieke horizontale aanpak, steeds meer een verticale of ecosysteem-specifieke inkleuring. Tezamen vormen deze initiatieven het onontkoombare antwoord van de Unie op de economische en geopolitieke trendbreuken sinds 2007. Dit antwoord is evident nog niet ‘af’. Nieuwe plannen en voorstellen zullen naar voren worden geschoven. Industriebeleid blijft volop in ontwikkeling en inzet van politieke discussie en strijd – iets waaraan ook Nederland niet kan ontsnappen. Het volgende hoofdstuk beschrijft hoe deze discussie het politieke krachtenveld tussen de Europese lidstaten verandert en verdeelt.

Het politieke krachtenveld

Om inzicht te verwerven in de politieke krachtsverhoudingen inzake industriebeleid en coalitiemogelijkheden voor Nederland, zowel binnen de EU als internationaal, identificeert dit hoofdstuk eerst drie breuklijnen binnen de Unie die vooral door intern-Europese factoren worden bepaald (paragraaf 4.1). Daarna wordt onderzocht hoe de Chinees-Amerikaanse geopolitieke rivaliteit doorwerkt in dit Europese krachtenveld en daar een vierde breuklijn veroorzaakt (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt een korte blik geworpen op de positie van het VK, waarvan het vertrek uit de EU enerzijds de interne politieke balans verandert (niet in het minst voor Nederland) en anderzijds ook een weerslag heeft op de internationale krachtsverhoudingen (paragraaf 4.3). Het hoofdstuk sluit af met enkele overwegingen ten aanzien van de mogelijke positionering van Nederland (paragraaf 4.4).

► 4.1 Drie interne breuklijnen

De belangen en opvattingen inzake industriebeleid van de 27 EU-lidstaten lopen evident uiteen. De botsing ertussen is een dagelijkse werkelijkheid in de Brusselse politiek. De posities van EU-lidstaten in dit debat hangen vaak samen met veranderlijke omstandigheden, zoals partijpolitieke constellaties, ambities van bepaalde bewindspersonen of de belangen van één specifiek bedrijf. Toch bestaat er ook veel continuïteit. Dat maakt het zinvol de posities van de lidstaten langs drie, meer structurele breuklijnen te duiden: allereerst, de uiteenlopende financiële slagkracht van lidstaten, ten tweede, het gewicht van industrie in de nationale economie, en tenslotte de heersende nationale opvatting over de wenselijkheid van Europese integratie.

Financiële slagkracht

Verticaal industriebeleid, zo is inmiddels duidelijk, bepleit het doen van gerichte publieke investeringen en het verlenen van overheidssteun aan bepaalde industrieën en ecosystemen. Aangezien die steun een sterke financiële component bezit, zullen lidstaten met grote financiële slagkracht eerder geneigd zijn nationaal industriebeleid te ontplooiën en ondersteunende Europese initiatieven op dit vlak te omarmen dan lidstaten die minder financiële middelen bezitten. Zodoende is de eerste en nog steeds belangrijkste breuklijn in het Europese krachtenveld het klassieke onderscheid tussen groot en klein, waarbij de kleine lidstaten de financiële slagkracht van nationale overheden in de economie met EU-regels willen inbinden, terwijl de grote lidstaten juist belang hebben bij vrijheid om deze slagkracht ten volle te benutten.

Dat de hernieuwde roep om verticaal industriebeleid vooral uit Parijs en Berlijn komt is hiermee goed te verklaren. Het moedwillig aan banden leggen van statelijk handelingsvermogen, zoals de EU-staatsteunregels doen, is voor de lidstaten die in beginsel over dit vermogen bezitten een lastig te begrijpen vorm van zelfbinding. Bovendien wordt de ervaring dat dit keurslijf de eigen belangen ondermijnt enkel sterker naarmate andere machtige staten in de wereld hun financiële vermogen wel volledig aanspreken. Zeker het succes van China's staatskapitalisme vergroot het verlangen van grote lidstaten om het Brusselse taboe op handelingsvermogen te doorbreken en mededingingsteugels te laten vieren. Daarom liep de frustratie in Parijs en Berlijn over de streep die de Commissie zette door de railfusie van Alstom-Siemens in 2019 zo hoog op.

Daartegenover staan de kleine EU-lidstaten, die met het begrenzen van statelijk handelingsvermogen weinig te verliezen hebben omdat zij er slechts beperkt over beschikken. Slechts door de financiële slagkracht van *alle* landen te neutraliseren, zo weten deze lidstaten, kunnen zij op gelijke basis wedijveren met de grote, en hun economische belangen op de binnenmarkt veiligstellen. De ontplooiing van verticaal industriebeleid raakt daarmee een aloude zenuw, wellicht vooral in de Benelux-landen, die zich reeds bij de oprichting van de Unie bewust toonden van het gevaar van Frans en Duits industrieel overwicht. Lidstaten zoals Denemarken, Zweden, Ierland, Slowakije, Tsjechië, Finland en de Baltische staten hebben, op dit punt althans, een gedeeld belang. Het vertaalt zich in politieke tegendruk, ook duidelijk waarneembaar in de Commissie, die de status quo tracht te beschermen.

De vraag is hoe lidstaten zoals Italië, Spanje en Polen, die niet onmiddellijk in de categorie ‘groot’ of ‘klein’ in te delen zijn, zich in dit debat opstellen. Financieel lijkt de slagkracht van deze landen, zeker na de bankencrisis, eerder beperkt. Toch is lastig voorspelbaar hoe deze ‘middengroep’ de eigen belangen op termijn zal inschatten. Daarbij kan ook het EU-herstelfonds, dat het financiële handelingsvermogen van Italië en Spanje vergroot, op de achtergrond een rol spelen. Hoewel Polen versoepeling van het mededingingsbeleid momenteel lijkt af te wijzen, schaarde het zich eerder wel achter de Frans-Duitse hervormingsplannen. Italië op zijn beurt lijkt stelselmatig op te schuiven in de richting van Berlijn en vooral Parijs, terwijl Spanje onder de huidige regering juist voor terughoudendheid pleit. Ook Nederland zal zich permanent moeten bezinnen of het wel bij de kleine landen hoort, dan wel in deze middengroep of juist bij Duitsland en Frankrijk. Zo schreef Nederland in maart 2021 samen met Spanje een non-paper over strategische autonomie, door de landen omgevormd naar het nu gangbare ‘strategische autonomie met behoud van een open economie’, dat wordt beschouwd ‘niet als doel op zich’, maar als ‘middel’ om een weerbare EU vorm te geven.⁵³ Deze middengroep wordt soms gekenmerkt door een zekere tweeslachtigheid. De belangenafweging is er minder eenvoudig en het uiteindelijke oordeel kan, al naar gelang de omstandigheden, beide kanten op gaan.

Gewicht van de industrie

De industriële capaciteit in Europa is ongelijk verdeeld over de lidstaten. Volgens het statistische bureau van de Unie *Eurostat* kwam zo’n driekwart van de totale industriële productie in 2020 uit maar 6 landen: Duitsland nam 29% voor zijn rekening, Italië 18%, Frankrijk 12%, Spanje 9%, Polen 5% en Nederland 3%.⁵⁴ Dat deze verspreiding van productiecapaciteit over de EU-lidstaten opnieuw vooral Duitsland en Frankrijk — en meer op de achtergrond ook Italië — aanspoort tot het ontwikkelen van nationaal en Europees industriebeleid wekt zo geen verbazing.

Wellicht belangrijker nog dan de verdeling van industriële productie in het algemeen is de deelname aan hoogwaardige ecosystemen die door Brussel als strategisch worden aangeduid. Het zijn immers vooral deze industriële ecosystemen die in aanmerking zullen komen voor publieke ondersteuning en investeringen. Dit betreft vooral alles wat te maken heeft met digitalisering en technologie en de transitie naar een gedecarboniseerde economie.

Daarom vormt deelname aan strategische ecosystemen, of op zijn minst de economische voorwaarden deze deelname op te bouwen, een tweede breuklijn. Lidstaten met een aandeel in bijvoorbeeld de Europese ruimte- en satellietindustrie, zoals Frankrijk en Luxemburg, hebben een groter belang bij Europees industriebeleid dan landen die niet bij dit ecosysteem betrokken zijn. Voor lidstaten met spelers die actief zijn in de ontwikkeling van halfgeleiders en nanotechnologie, zoals Duitsland en Italië, maar ook Nederland en België, geldt hetzelfde. Finland en Zweden zijn sterk in 6G-technologie. Terwijl de Unie alle lidstaten aanmoedigt te investeren in strategische ecosystemen, onder meer door middel van het EU-herstelfonds (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), zal niet iedereen in gelijke mate meeprofiteren.

Opvatting over Europese integratie

Lidstaten hebben uiteenlopende opvattingen over de vraag of 'Brussel' zich met een bepaald beleidsterrein of activiteit moet bezighouden. Voor het asiel- en migratiebeleid, bijvoorbeeld, constateerde de AIV in een recent advies dat de gevoeligheid inzake de nationale soevereiniteit een belangrijke verklarende factor was bij terughoudendheid om de EU een stevige rol aan de gezamenlijke buitengrenzen te geven. Bij Europees industriebeleid speelt deze dimensie vooralsnog een minder ordenende rol.

Meer Europees industriebeleid vertaalt zich niet direct in 'meer Europa'. Vooral nog wijst de trend in de andere richting: versoepeling van EU-regelkaders – dus 'minder Europa' in zekere zin – met de bedoeling de handelingsruimte voor de lidstaten te vergroten. Waar zij in hun beleidsvoorkeuren tot voor kort werden ingesnoerd door marktregels, gunt de Unie lidstaten nu op punten meer speelruimte om de eigen financiële slagkracht te benutten. Wel geeft de Unie politieke sturing. Brussel verlangt namelijk dat deze nieuwe ruimte voor nationaal industriebeleid wordt aangewend ten dienste van gezamenlijke belangen. Waar dat niet gebeurt, zal de Unie de teugels weer aantrekken.

Terwijl de Commissie zo accenten poogt te zetten en een van de sleutelspelers is bij het maken van industriepolitieke keuzes, blijft het zo dat de financiering en uitvoering van dit beleid grotendeels bij de lidstaten ligt. De roep om ook de Unie de middelen te geven om industriebeleid te financieren blijft beperkt. Bijgevolg ontstaat Europees industriebeleid in samenspel tussen Unie (gemeenschappelijke sturing) en lidstaten (handelingsvermogen). Zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn het in de praktijk vaak de lidstaten, Duitsland en Frankrijk in het bijzonder, die het initiatief nemen. Zo kondigden deze twee landen onlangs de instelling aan van bilaterale werkgroepen om gemeenschappelijke industriële projecten op het gebied van batterijen, waterstof en andere grensoverschrijdende waardeketens te onderzoeken en te versnellen.⁵⁵

Toch kan deze balans tussen Unie en lidstaten in de toekomst verschuiven. Dit zou gebeuren indien industriebeleid meer vanuit Europese potten wordt gefinancierd. Het RRF doet dit reeds en kan tot een precedent uitgroeien. Centrale financiering kan voor sommige lidstaten aantrekkelijk zijn. Het komt tegemoet aan de angst van vooral kleine lidstaten voor de ongetemde financiële slagkracht van grote lidstaten. Wanneer industriebeleid wordt betaald uit gezamenlijke middelen kan de Unie ervoor zorgen dat de baten ervan eerlijk verdeeld worden.

Hier dient zich een keuze aan. Meer statelijk handelingsvermogen, waarvan de noodzaak door de geopolitieke ontwikkelingen in Europa telkens sterker wordt ervaren, kan enerzijds worden bewerkstelligd door de Europese regelkaders van de markt te versoepelen, iets waarop Parijs en Berlijn nu aandringen. Anderzijds is het mogelijk de Unie *zelf* met bijkomend handelsvermogen en financiële slagkracht uit te rusten. In lijn met hun opstelling in EU-begrotingsdebatten, is het aannemelijk dat vooral zuidelijke en oostelijke lidstaten aan dat alternatief de voorkeur zullen geven.

Toch is vooralsnog onduidelijk waar deze Europese breuklijn precies loopt, mede doordat deze discussie nog niet op scherp is gesteld. Nederland kent, samen met een aantal andere lidstaten, zoals Denemarken, Oostenrijk, Zweden en Finland, doorgaans grote aarzeling bij Brusselse plannen voor nieuwe of grotere EU-budgetten, zoals ook bij het coronaherstelfonds. Maar indien deze lidstaten ook het versoepelen van de Europese marktregels afwijzen, blijft onduidelijk hoe Europa het handelingsvermogen op industrieel-technologisch vlak *wel* kan versterken. Immers, als niet de Unie *zelf* handelt, dan de lidstaten. Een derde alternatief is *geen* industriebeleid en dus ook *geen* bijkomend handelingsvermogen. Maar dan blijft de Unie *zeer* kwetsbaar voor externe schokken en geopolitieke en geo-economische strategieën van wereldmachten die niet schromen het eigen statelijke handelingsvermogen vol in te zetten.

Duitsland en Frankrijk lijken vooralsnog te kiezen voor het versoepelen van de marktregels. Zeker voor Duitsland – maar ook voor Frankrijk – is direct investeren in de eigen industrie aantrekkelijker dan het afdragen van nationale middelen aan Brussel, dat deze middelen vervolgens (ook) elders inzet. Met het door Parijs en Berlijn gesteunde herstellfonds ligt er bovendien al een precedent om tegelijk ook de Unie meer permanente slagkracht te geven. Italië, Spanje en een aantal andere Zuid- en Oost-Europese landen, met minder diepe zakken, zullen liever kiezen voor groter handelingsvermogen voor de Unie. Zo hebben Spanje, Portugal en Roemenië zich inmiddels uitgesproken tegen de door Parijs en Berlijn voorgestane versoepeling van de mededingingsregels. Lidstaten die strenge marktregels bepleiten, maar tegelijk meer financiële slagkracht voor de Unie verwelkomen – denk aan Ierland, België en Polen – zouden zich eveneens aan deze zijde van de breuklijn kunnen bevinden. Niet vanzelfsprekend, ten slotte, is de positie van de groep lidstaten die versoepeling van marktregels verwerpt maar die ook tegen nieuwe Europese geldpotten en bevoegdheden is. De geopolitieke druk om *ergens* statelijk handelingsvermogen te scheppen stelt deze EU-lidstaten – denk bijvoorbeeld aan Denemarken, Zweden en Nederland – voor een dilemma. Ergens moet een toegeving worden gedaan.

► 4.2 Een geopolitieke breuklijn

De vierde breuklijn in het Europese debat of industriebeleid komt voort uit de geopolitieke situatie, zichtbaar in de opstelling van EU-lidstaten ten opzichte van de VS, China en de rivaliteit tussen deze grootmachten alsook hun verhouding tot Rusland.

Zoals de AIV in een eerder advies vaststelde, denken de EU-lidstaten uiteenlopend over China.⁵⁶ Die verschillen hebben ook een uitwerking op industriebeleid. Bij het toezicht op buitenlandse overnames en buitenlandse deelname in strategische ecosystemen stellen sommige lidstaten zich minder open voor China dan andere. Zo wordt de rol van Huawei bij de aanleg van strategische belangrijke 5G-netwerken niet door alle hetzelfde beoordeeld. Zorgen om concurrentievervalsing of bedrijfsspionage door Chinese staatsbedrijven zijn groot in lidstaten waar de eigen industrie hierdoor onder druk staat. Vandaar het pleidooi van industrielanden Duitsland en Frankrijk voor een minder strikt fusie- en staatssteunbeleid. Consumptielanden zonder nationale industrie vrezen daarentegen dat zo'n versoepeling vooral zal leiden tot voor hen hogere prijzen, bijvoorbeeld voor hogesnelheidstreinen.

In de laatste tien jaar heeft een aantal lidstaten, waaronder Griekenland, Polen, Kroatië en Hongarije, Chinese investeringen juist toegejuicht, ook in strategische infrastructuur zoals havens, energienetwerken en spoorwegen. Behalve een flink aantal oostelijke lidstaten tekenden zowel Portugal (2018) als Italië (2019) memoranda voor samenwerking met China in het kader van Xi Jinping's BRI. Eerder al werd in het Poolse Warschau de zogenaamde 17+1 groep opgericht (2012), een constellatie van bilaterale samenwerkingsverbanden tussen China en een aantal Oost- en Zuid-Oost-Europese landen.⁵⁷ Hun hoop was dat China tot grootschalige investeringen zou overgaan. Parijs, Berlijn en andere Europese hoofdsteden stonden echter argwanend ten opzichte van dit initiatief, net als de Commissie. Zodoende leek de 17+1 groep de Unie in tweeën te splijten, met enerzijds een Duits-Frans kamp dat door middel van een actief industriebeleid geo-economisch tegenwicht aan Beijing wilde bieden en anderzijds een Hongaars-Grieks kamp dat in ruil voor inschikkelijkheid – bijvoorbeeld op het gebied van handelspolitiek en mensenrechten – op Chinees geld hoopte.

Toch lijkt deze breuklijn te vervagen. Het Duits-Franse kamp, waartoe ook Nederland behoort, heeft duidelijk terreinwinst geboekt. De Unie omschrijft China tegenwoordig openlijk als 'systeemrivaal'. Naar aanleiding van mensenrechtenschendingen in de provincie Xinjiang legde de EU in 2021 China sancties op. Het Grieks-Hongaarse kamp dreigt te verbrekken. Voorjaar 2021 kondigde Litouwen, tevens loyaal bondgenoot van de VS, aan dat het uit de 17+1 stapte. Meer recentelijk is het land met

Beijing in conflict geraakt over Taiwan. Ondanks het succes van Beijings mondmaskerdiplomatie bleven de gedroomde investeringen grotendeels uit. Amerikaanse druk om de banden met China door te snijden laat zich, zeker in de huidige geopolitieke context, vooral in Oost-Europa voelen, waar de angst voor Rusland zwaarder weegt dan de (in de praktijk tegenvallende) voordelen van een economisch partnerschap met China.

Bijgevolg is China in Brusselse onderhandelingen over industriebeleid niet de splijtzwam die het zou kunnen zijn. Zoals de AIV reeds in 2019 constateerde is er sprake van convergentie: oostelijke lidstaten zijn teleurgesteld geraakt in Chinese welvaartbeloftes, de grootste (industrie-)lidstaten Duitsland en Frankrijk erkennen dat ze het bilateraal afleggen tegen Beijing en als Unie moeten optrekken, terwijl noordwestelijke vrijhandelsnaties niet meer principieel tegen elke vorm van bescherming zijn. Alle erkennen dat de technologische leiderschapsrol die Beijing claimt gevolgen heeft voor Europese belangen en daarom een industriepolitiek antwoord verdient. Ten slotte, terwijl sommige EU-lidstaten waarschuwen tegen het overmatig subsidiëren van industriële ecosystemen, beschouwen ook zij eenzijdige afhankelijkheid in strategische toeleveringsketens van China als problematisch.

Wel lijkt zich een andere geopolitieke breuklijn te openen, namelijk rond de vraag in hoeverre de Unie haar industriepolitieke antwoord op China moet afstemmen op dat van die andere supermacht: de VS. Zoals bleek in hoofdstuk 2 plaatst de VS zijn industriebeleid nog veel duidelijker in de context van de opmars van China als wereldmacht. De race om technologische suprematie is een belangrijk onderdeel in de strijd tussen deze rivalen. Het Amerikaanse industriebeleid komt echter maar ten dele overeen met de Europese aanpak. Net als de Unie wil de VS geopolitieke kwetsbaarheden in strategische waardeketens afbouwen. Maar met de zogenaamde *entity list* doet de VS ook een offensieve zet door de levering van essentiële Amerikaanse technologie aan bepaalde Chinese bedrijven te verbieden. Huawei heeft voor zijn smarttelefoons bijvoorbeeld software van Google nodig. Maar die software mag Google niet langer verkopen aan het Chinese technologiebedrijf, dat zijn omzet daardoor dramatisch heeft zien dalen. Gelijksoortige leveringsrestricties gelden voor de chiptechnologie van het Amerikaanse bedrijf Qualcomm. Washington beseft goed dat het buitenlandse afhankelijkheid van Amerikaanse technologie geopolitiek kan uitspelen. Vooral met grote techbedrijven heeft de VS een krachtig geopolitiek wapen in handen, overigens vaak tot wanhoop van die bedrijven zelf.

Daarbij wil de regering-Biden dat Europese bedrijven die over hoogwaardige technologie beschikken hetzelfde doen, onder meer bij de levering van microchiptechnologie aan China. Zo eist de VS van het Nederlandse ASML dat het zijn geavanceerdste EUV-chipmachines niet aan Chinese bedrijven verkoopt. Daartoe vergt de VS van Nederland dat het ASML de benodigde exportvergunning onthoudt, een eis die de regering tot dusver heeft ingewilligd. Op deze wijze hoopt de VS China blijvend op achterstand te houden, een wezenlijk nationaal belang. Wel betaalt het Nederlandse bedrijf hiervoor een flinke prijs.

Onderliggend speelt de cruciale vraag of de geopolitieke belangen van de EU-lidstaten en de VS ook op termijn evenveel zullen overlappen als ze nu doen. Het is deze vraag die een nieuwe politieke breuklijn tussen de Unie-lidstaten veroorzaakt. Zeker is dat de op technologisch gebied leidende lidstaten een stuk voorzichtiger omspringen met *entity lists* dan de VS onder Trump en Biden. Minder dan de VS ziet Europa zich verwickeld in een nulsomspel met China om wereldsuprematie. Toch leeft de opvatting dat Europa zich naar Amerika's Chinapolitiek moet plooiën. De gedachte daarbij is dat de liberale orde van het Westen en de democratische waarden, net zoals tijdens de Koude Oorlog, om collectieve verdediging vragen. Indien Europese bedrijven, waaronder ASML, voor dat hogere doel een prijs moeten betalen, dan moet die maar worden betaald. Anderzijds bestaat de opvatting dat de Unie, wil het de eigen *high tech* industrie verder opbouwen, beter een eigen Chinakoers kan uitstippelen. Vaak zal deze koers parallel lopen aan die van de VS en is samenwerking met Washington

aan te raden. Maar indien de prijs daarvoor onredelijk hoog is, zal de EU zich in een andere richting moeten begeven.



Dit dilemma wordt in alle lidstaten gevoeld en binnen ambtenarij en diplomatie bediscussieerd. Toch is duidelijk dat niet alle lidstaten dezelfde conclusies trekken. Zoals vaker bepleit vooral Frankrijk de Europese soevereiniteit, het vermogen van de Unie om altijd zelf beslissingen te nemen. Voor Parijs bewijst het AUKUS-fiasco van september 2021 (waarbij de VS en het VK een lucratief duikbotencontract met de Australische regering onder de Franse neus wegkaapten) dat Europese belangen ook voor een Democratische Amerikaanse president niet meewegen. Europese soevereiniteit is een begrip dat de Duitse politiek – met haar sterk ontwikkelde Atlantische tradities – verdeelt, maar als het om Europa's industriële soevereiniteit gaat, dan zit Berlijn niet ver van de Franse lijn. In tegenstelling tot de VS heeft Duitsland een handelsoverschot met China. Geen enkel EU-land exporteert zoveel naar China als Duitsland. Het verklaart waarom de Unie eind 2020, onder de facto voorzitterschap van de bondskanselier, een nieuw investerings- en handelsverdrag (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*) sloot met Beijing. Dat was tegen het zere been van de net verkozen Joe Biden. Voor Merkel wogen de eigen industriële belangen zwaarder dan de Amerikaanse wens om China van de wereldmarkt af te snijden. Bovendien, zo verklaarde de Europese Commissie, had de VS zelf een vergelijkbare handelsdeal met China.

Daar staat tegenover dat aan de oostgrens van de Unie de VS een andere positie bekleedt dan in Parijs, Brussel of Berlijn. De Europese afhankelijkheid van Amerikaanse *hard power* doet zich – begrijpelijkerwijs – vooral hier gelden. De oorlog in Oekraïne maakt dit dramatisch zichtbaar. Al eerder besloten landen als Polen, Estland en Letland, na sterk aandringen van de VS, Huawei geheel uit te sluiten bij de aanleg van de nationale 5G netwerken.⁵⁸ Men is er huiverig voor politieke verwijdering tussen de Unie enerzijds en de VS en de NAVO anderzijds. Hetzelfde geldt voor lidstaten met sterke banden met Amerika of een Atlantische oriëntatie op de buitenlandse politiek, waaronder Ierland, Denemarken en ook Nederland. Tegen Europees industriebeleid zullen deze lidstaten zich misschien niet altijd verzetten. Wel is het voor hen belangrijk dat dit beleid, voor zover het om China gaat, niet al te zeer van Washingtons politieke voorkeuren afwijkt.

► 4.3 De nieuwe buur: het Verenigd Koninkrijk

Het vertrek van het VK, ten slotte, heeft gevolgen voor de interne krachtsverhoudingen in de EU. Lang vormden de Britten het natuurlijke tegenwicht voor de Duits-Franse industriële lobby, die wrikte aan de Europese marktregels en de protectionistische verleiding soms maar moeilijk kon weerstaan. Met de toetreding in 1973 gaf het economisch liberale VK een beslissende impuls aan verwezenlijking van de binnenmarkt, met daarbij een robuust Europees mededingingsbeleid en een open handelspolitiek. De Commissie, zelfs onder de Franse voorzitter Jacques Delors (1985-1995), maakte zich deze 'Britse' agenda grotendeels eigen. Vooral de kleinere lidstaten profiteerden ervan. In Brusselse vergaderingen werd Londen hun spreekbuis. Het klassieke gevaar van Duits-Franse dominantie, dat altijd al op de loer lag, werd in een klap ongedaan gemaakt.

Brexit heeft dat interne evenwicht verstoord. Als grootste lidstaat uit de groep der 'vrijhandelaars' krijgt Nederland soms de Britse rol toebedeeld, bijvoorbeeld in de zogenaamde Hanzecoalitie met daarbij landen als Denemarken, Zweden, Ierland, Finland en de drie Baltische staten. Maar vanzelfsprekend ontbeert Nederland het politieke gewicht van het VK. In toenemende mate zetten Duitsland en Frankrijk de toon in de Raad. Binnen Commissie en Parlement, eens gezien als de beschermheren van de kleine lidstaten, is een veelgehoorde klacht dat de Duitse invloed de laatste jaren voelbaar sterker zou zijn geworden. Tegelijkertijd brengt de Nederlandse positie binnen deze nieuwe verhoudingen ook kansen. Meer dan voorheen betrekken Berlijn en Parijs het Nederlandse kabinet bij vooroverleg over gevoelige Europese besluiten. De goede verhoudingen tussen de

(langzittende) Nederlandse minister-president Rutte en bondskanselier Merkel (2005-2021) enerzijds, en president Macron (sinds 2017) anderzijds, droegen hiertoe bij.



Behalve tot de lege stoel die het VK achterlaat heeft de Unie zich ook te verhouden tot de nieuwe buur die het heeft gekregen. Een belangrijke vraag is of de EU en het VK op industriepolitiek gebied kunnen samenwerken, bijvoorbeeld bij het versterken van de weerbaarheid. Ook in het VK vindt een omslag plaats in het denken over strategische waardeketens. Door Brexit is de Britse afhankelijkheid van buitenlandse mogelijkheden toegenomen. Zo is het VK niet langer deelnemende partij in het Europese satelliet navigatiesysteem *Galileo*. Voor Londen is het de vraag of het zelf zo'n systeem moet bouwen. Gegeven de verwevenheid tussen de Britse en Europese economie kan het voor de hand liggen dergelijke grootschalige publieke investeringen op elkaar af te stemmen.

Twee beperkingen moeten hier kort worden vermeld. Ten eerste dreigen de politieke spanningen en irritaties tussen het VK en de Unie onder de Europapolitiek van de regering Johnson structureel te worden. Een poging om industriebeleid te coördineren – zoals die met de VS wordt ondernomen in de *EU-US Trade & Technology Council*, TTC – zal moeten wachten tot het vertrouwen is hersteld. Vooralsnog ontbreekt daartoe vooral in Londen de wil. Politieke initiatieven op dit vlak zijn daarom prematuur. Ten tweede hangt de mogelijkheid van samenwerking op industriepolitiek terrein samen met de bredere positionering van het VK in de buitenlandse politiek en de rivaliteit tussen de VS en China in het bijzonder. Met zijn grotendeels symbolische deelname aan de AUKUS-alliantie heeft Londen een signaal afgegeven dat het op een andere koers zit dan de EU en vooral Parijs. De ruimte voor industriepolitieke samenwerking wordt hierdoor begrensd.

► 4.4 Positionering

Het Europese politieke speelveld overziend valt op dat de klassieke breuklijn tussen grote en kleine lidstaten nog altijd het zichtbaarst is. Hoewel dit kan veranderen, spelen de andere breuklijnen, zowel intern als extern, op dit moment veeleer een rol op de achtergrond. Kijken we naar de Europese mededingings- en andere marktregels – vaak nog steeds het kernpunt in debatten over Europees industriebeleid – dan zijn het vooral Duitsland en Frankrijk die van de orthodoxie willen afwijken, daarin regelmatig gesteund door Italië.

Daartegenover staat een losse en vaak wisselende coalitie van veelal kleinere en in elk geval minder kapitaalkrachtige landen. Deze coalitie fungeert vooral als remblok op de Frans-Duitse plannen. Onder deze landen, die zich traditioneel sterk maken voor een gelijk speelveld op de Europese en wereldmarkt, bevinden zich, naast Nederland, onder andere Zweden, Denemarken, Finland, Ierland, Spanje, Polen, de Baltische staten, Portugal, Malta en Slowakije. Vaak wordt Nederland gezien als het Unie-land dat, na het vertrek van het VK, deze coalitie van vrijhandelaars aanvoert.

De Commissie neemt in dit debat een middenpositie in. Deels wordt dit veroorzaakt doordat de Commissie, net als de lidstaten, verdeeld is. Enerzijds dringt de daadkrachtige Franse industrie-commissaris Thierry Breton op verandering aan. Anderzijds pogen de Deense vicepresident Margrethe Vestager (mededinging en digitaal beleid) en de Letse vicepresident Valdis Dombrovskis (handel) een afremmende invloed uit te oefenen. Maar belangrijk is daarnaast dat de Europese het uitbouwen en handhaven van regels diep in de ambtelijke cultuur van de Commissie verankerd ligt. Vanuit de klassieke rol van 'hoeder' van de verdragsregels en bewaker van de internationale handelsverplichtingen, wijst het Commissie-apparaat volgens zijn critici liever op wat er juridisch onmogelijk zou zijn, dan dat het meedenkt hoe hedendaagse geopolitieke en andere uitdagingen aan te gaan.

Daarbij verwerpt de Commissie zeker niet alle Frans-Duitse voorstellen. Afremmen en bijsturen lijkt haar belangrijkste devies. Tegenhouden is, behalve politiek onmogelijk, ook fundamenteel onwenselijk. Ook onder de coalitie van kleinere lidstaten zijn sinds 2016 – het jaar van Brexit, de Trump-verkiezing en een serie Chinese overnames – verschuivingen in het denken over industriebeleid waarneembaar. Handelspolitieke principes, ooit met onverzettelijkheid rond Brusselse vergadertafels verdedigd, hebben plaatsgemaakt voor een politiek van pragmatisme, ingegeven door de geschiedenis en realiteit die zich niet naar de Europese idealen en doctrines plooiën.

Te verwachten valt dat dit Frans-Duitse wensenlijstje de komende jaren vernieuwd zal worden en in lengte zal groeien. Voor Nederland is het daarmee van strategisch belang om zich te bezinnen op de vraag hoe het zich in dit Brusselse krachtenveld het beste positioneert. Kan het gebruik maken van het groeiende gewicht dat Nederland sinds Brexit in Brussel, Parijs en Berlijn wordt toegeschreven? Welke aspecten van Europees industriebeleid dient het af te remmen en bij te sturen? Biedt Europees industriebeleid, behalve gevaren, ook mogelijkheden voor Nederland? En zo ja, wat kan Nederland doen om deze mogelijkheden te verzilveren? Om deze vragen te beantwoorden is allereerst behoefte aan een afwegingskader, dat de verschillende perspectieven samenbrengt. Daarover gaat hoofdstuk 5. In de aanbevelingen trekt de AIV daaruit concrete conclusies wat betreft de positionering van Nederland.

Afwegingskader

► 5.1 Politieke keuzes

Industriebeleid behelst het maken van duidelijke politieke keuzes. Waar horizontaal industriebeleid zulke keuzes in theorie vermijdt – ook als dat in de praktijk niet altijd het geval is – hoort het maken van bewuste afwegingen tot het wezen van verticaal industriebeleid. Immers, een besluit om publieke middelen te investeren in een bepaald ecosysteem, bijvoorbeeld halfgeleiders, is tegelijk ook een besluit die middelen niet vrij te maken voor andere ecosystemen. Binnen de Europese context krijgt zo'n besluit bovendien al snel een gevoelige, nationale en verdelingspolitieke dimensie.

De vraag dringt zich daarbij op hoe de EU en haar lidstaten dit soort politieke keuzes maken (of dienen te maken), zowel inhoudelijk als institutioneel. Wie maakt die keuzes en op welke grond? Welke belangen moet de Unie afwegen? Hoe dient ook de Nederlandse regering haar positie te bepalen op Europese industrie-dossiers? Aangezien verticaal industriebeleid op EU-niveau een relatief nieuw fenomeen is, is een helder, nauw geformuleerd en politiek gedeeld afwegings- en besluitvormingskader nog niet meteen voorhanden. Wel worden de contouren ervan steeds beter zichtbaar in de Brusselse debatten en besluitvormingspraktijk, zij het vooral in een kleine kring van Europese en nationale beleidsmakers en industriële spelers zelf. Ook zijn losse fragmenten van een inhoudelijk afwegingskader te vinden in beleidsdocumenten van de Commissie, zoals de IPCEI-richtsnoeren, en van de nationale ministeries van Economische Zaken en Financiën.⁵⁹

Op basis van deze fragmenten ontwikkelt dit hoofdstuk de aanzet voor een inhoudelijk afwegingskader; het institutionele kader zal in hoofdstuk 6 worden verkend. Zo'n inhoudelijk kader dient verschillende doelen. Allereerst maakt het inzichtelijk welke uiteenlopende belangen de Unie moet afwegen en daarmee ook *waarom* bepaalde keuzes wel of niet worden gemaakt. Dit versterkt de legitimiteit van industriebeleid. Tegelijk kan het de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren. Indien omarmd op Europees niveau, biedt zo'n kader tevens een instrument om het najagen van enge nationale belangen en particuliere lobby's af te wijzen op basis van gedeelde argumenten. Voor Nederland in het bijzonder geeft het de regering een handvat om een constructief en eigentijds standpunt in Brussel in te nemen en tegelijkertijd gevreesde uitwassen van Europees industriebeleid te breidelen.

► 5.2 Het vertrekpunt: publieke doelen en strategische weerbaarheidstoets

Een adequaat Europees afwegingskader voor industriepolitieke keuzes omvat verschillende stappen en perspectieven. Om te beginnen is industriebeleid niet wenselijk zonder dat de politiek bepaalde maatschappelijk en economisch relevante *doelen* definieert. Of de EU en de lidstaten publieke middelen zouden moeten investeren in een industrieel ecosysteem hangt van deze doelen af. Dat industriebeleid dient te worden aangedreven door heldere en concrete doelen is de hoofdgedachte in het werk van de Amerikaans-Italiaanse econoom Mariana Mazzucato.⁶⁰ Zij gebruikt de term 'missie' en 'missie-georiënteerd' beleid, een concept dat, zoals we zagen, door de Europese Commissie inmiddels uitdrukkelijk wordt omarmd in haar innovatiebeleid.

Het bekendste succesverhaal van zulk beleid is het Apolloprogramma, waarmee de VS in 1969 de eerste mens op de maan zou zetten en dat de aanzet gaf tot grootschalige innovatie op technologisch

gebied. In woorden die elke Amerikaan destijds kende had John F. Kennedy zeven jaar eerder uitgelegd wat de missie was: “*We choose to go to the moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard.*” Kennedy begreep het politieke en democratische belang van een narratief. Ook het Amerikaanse publiek moest zich achter deze missie scharen. Met enorme publieke investeringen, aangestuurd door de federale overheid, wist de VS de technologische achterstand op de Sovjet-Unie in de ruimtevaart om te zetten in een beslissende voorsprong, het echte politieke doel van Kennedy.⁶¹

Het is de politiek, zo valt op in dit voorbeeld, die doelen vaststelt en daarvoor publieke middelen beschikbaar maakt. Rond die doelen creëert of ondersteunt de overheid vervolgens allianties van privaatrechtelijke en publieke organisaties. De bedoeling is nooit om de spelers in die ecosystemen – ondernemingen, wetenschappers, entrepreneurs en onderzoeksinstituten – te helpen bij het verwezenlijken van *particuliere* belangen. De afweging is: wat kunnen deze spelers doen voor het land, in dit geval de Unie, met name om bepaalde *publieke* belangen te verwezenlijken?⁶²

Industriebeleid wordt zeker niet altijd aangestuurd door zo concreet afgebakende doelen als de Amerikaanse ambities met het Apolloprogramma – het verslaan van de Sovjet-Unie in de ruimtewedloop – of door gebeurtenissen die, zoals bij de COVID-19-pandemie, nopen tot gedeeltelijke omschakeling naar een medische oorlogseconomie. Maar zeker moeten industriepolitieke doelen niet zodanig breed geformuleerd worden dat ze elke onderscheidende werking verliezen. Het besluit om selectief te investeren in een bepaald industrieel ecosysteem – of om bedrijf A af te schermen van buitenlandse overnames maar bedrijf B niet – moet zijn terug te voeren op de bijdrage van het betreffende ecosysteem aan dat publieke doel. Indien dit soort keuzes niet te rechtvaardigen zijn vanuit een duidelijke ‘missie’, dan resteert vooral horizontaal industriebeleid, waarvan in beginsel iedereen zou moeten profiteren.

Zoals geconstateerd koppelt de Unie haar recente industriebeleid vooral aan de doelen van de *twin transitions*: vergroening en digitalisering. De AIV onderschrijft de opvatting dat dit twee cruciale publieke belangen zijn, met reden richtinggevend voor het nieuwe Europees industriebeleid. Toch zijn dit zeker niet de enige doelen die een leidende rol kunnen spelen. Volksgezondheid, zo toont de COVID-19-crisis aan, is een ander publiek belang dat tot gezamenlijk industriebeleid kan nopen. Ook economische veiligheid, met name op het gebied van strategische infrastructuur zoals energie- en communicatienetwerken (5G), is een doel dat de Unie zou kunnen aangrijpen om industriële ecosystemen actief te ondersteunen. Meer voorbeelden zijn denkbaar.

De AIV acht het echter niet zinvol om een uitputtende en permanente lijst van publieke doelen op te stellen. Industriebeleid is vooral een reactie op uitdagingen en omstandigheden die – zoals opnieuw de pandemie scherp aantoonde – snel kunnen veranderen; zelfs in een stabiele situatie zouden de voorkeuren of meerderheden in het democratische debat kunnen omslaan. Daarom is het bij uitstek een opdracht voor de politiek, ook op Europees niveau, om telkens opnieuw vast te stellen welke publieke doelen de Unie met haar industriebeleid zou moeten of willen bereiken.

Als het gaat om industriebeleid dat vandaag uit Brussel komt, lijkt momenteel één publiek doel andere belangen te overtreffen: economische weerbaarheid van de Unie, oftewel het terugdringen van afhankelijkheid in met name strategische toevoerketens. Geopolitieke, of zo men wil geo-economische bedreigingen blijken de grote drijfveer bij de nieuwe inzet van de Unie op industriebeleid. Juist wanneer andere grote publieke belangen – digitalisering, klimaat, de volksgezondheid, energiezekerheid – in het gedrang komen vanwege geopolitieke kwetsbaarheid in internationale toeleveringsketens, biedt industriepolitiek mogelijksterwijs uitkomst. Dit snijpunt tussen economische weerbaarheid en andere publieke doelen is naar het oordeel van de AIV bij uitstek de plek om dit beleid in te zetten. In dat opzicht kan, met het Nederlandse kabinet, ook worden gesteld dat strategische autonomie “geen doel op zichzelf” is maar “een middel” om andere publieke doelen te verwezenlijken.⁶³

Zodoende is het vertrekpunt van het afwegingskader voor EU-industriebeleid dat de AIV voorstelt: komt er een bepaald publiek doel in het gedrang door geopolitieke kwetsbaarheid? Dit is de eerste, strategische weerbaarheidstoets.

Aan deze toets wordt in Brussel al handen en voeten gegeven. Empirisch onderzoek dat de internationale afhankelijkheden van de Unie in strategische toeleveringsketens in kaart brengt, blijkt een zeer bruikbaar hulpmiddel om concrete doelen of ‘missies’ van industriebeleid nauwkeurig te definiëren en in te perken. Een wildgroei van industriepolitieke initiatieven kan ermee worden voorkomen. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, heeft de Commissie op dit gebied sinds 2020 belangrijk werk verricht. Naar verwachting zal de instelling dit onderzoekswerk dit jaar voortzetten en het inzicht in de nijpendste knelpunten en afhankelijkheden in strategische toeleveringsketens aanscherpen. Daarmee wordt ook telkens duidelijker op welke industriële sectoren of waardenketens – of onderdelen ervan – de Unie zich dient te richten.

► 5.3 Vier begrenzende toetsen

Tegelijkertijd is het doorlopen van alleen deze strategische weerbaarheidstoets niet voldoende om tot de inzet van industriebeleid te besluiten. Zulk beleid zal de economische weerbaarheid niet in alle gevallen vergroten en/of kan nadelen hebben die zwaarder wegen. Bredere belangen en begrenzende normen, zoals het belang van een gelijk speelveld op de binnenmarkt en de eerlijke concurrentie, kunnen dwingen tot terughoudendheid. De AIV acht het wezenlijk dat de regering in staat is helder aan te geven in Brussel hoe de Unie deze afweging dient te maken en waarom industriebeleid soms wel, maar soms ook niet het juiste instrument is. Het vermogen dit onderscheid te maken, tegelijk oude en nieuwe publieke belangen in het oog te houden, is de kern van “slimme” industriepolitiek.

In deze paragraaf zullen vier nadere toetsen worden besproken die samen met de strategische weerbaarheidstoets een aanzet vormen voor een duidelijk afwegingskader voor Europees industriebeleid. Om de werking van deze toetsen te illustreren volgen meteen erna twee uitgewerkte casussen: de halfgeleiderindustrie en waterstoftoepassingen. Een eerste uiterst belangrijke maatstaf is de mate waarin bepaald industriebeleid effectief bijdraagt aan het verminderen van geopolitieke afhankelijkheid in vitale waardeketens. Ook zal gekeken moeten worden naar het gelijke speelveld op de binnenmarkt en hoe de kosten en baten van industriebeleid over de lidstaten worden verdeeld. Het belang van de internationale handel en vrij verkeer van kapitaal binnen de multilaterale orde dient eveneens te worden meegewogen.

Effectiviteit

Een eerste afweging is of industriebeleid een effectieve oplossing biedt. Afhankelijkheid binnen strategische toeleveringsketens kan vaak worden verminderd door gericht industriebeleid te voeren, maar er zijn grenzen aan het economisch mogelijke – denk aan de beperkte aanwezigheid van bepaalde grondstoffen en mineralen in de Europese bodem. Wellicht belangrijker nog zijn beperkingen van politieke en historische aard. De mijnindustrie is vrijwel geheel uit Europa verdwenen, een historisch feit dat niet snel ongedaan kan worden gemaakt en dat de onafhankelijke toevoer van zeldzame aardmetalen voor de Unie momenteel bemoeilijkt, al wordt naarstig gezocht naar alternatieven. Om een ander voorbeeld te noemen, het geografische centrum van de data- en internetindustrie ligt al langer dan een halve eeuw aan de Amerikaanse westkust, de geboorteplek van *tech*-reuzen zoals Google, Apple, Microsoft en Facebook. Geld pompen in Europese tegenhangers die op alle fronten met deze Amerikaanse platformbedrijven zouden kunnen wedijveren is onbegonnen werk.

Daarentegen kan het voor de EU wel haalbaar en verstandig zijn – vooral omwille van veiligheids- en privacyoverwegingen – om te investeren in een Europese data-infrastructuur voor het opslaan van

data, zoals Duitsland en Frankrijk al beogen met het GAIA-X project. Historisch gegroeide situaties en andere beperkingen dwingen de Unie selectief te zijn en in te zetten op marktsegmenten waar Europa economische en technologische mogelijkheden en troeven bezit, de veiligheidsbelangen groot zijn en de kans op succes aanzienlijk is. Een nuchtere, op economische feiten gebaseerde afweging is hierbij noodzakelijk, waarbij heldere en meetbare criteria voor haalbaarheid en succes moeten worden vastgesteld.

Gelukkig is industriebeleid geen zaak van alles of niets, van zelfvoorziening of totale afhankelijkheid van het buitenland. Behalve het opbouwen van autonome industriële ecosystemen binnen de Unie zijn er ook andere middelen en tactieken die de weerbaarheid van de Unie kunnen vergroten. In politieke debatten zal de afweging gaan om het vinden van de beste combinatie tussen *reshoring* en deze alternatieve instrumenten.

Een eerste alternatief voor *reshoring* is diversificatie, vooral in ketens waarbinnen de Unie afhankelijk is van een of enkele toeleveranciers, zoals China voor bepaalde zeldzame aardmetalen of Taiwan voor halfgeleiders. Onderzocht kan worden of dergelijke toeleveringsketens geografisch beter gespreid kunnen worden, bij voorkeur naar landen waarvan geen geopolitiek misbruik van afhankelijkheden wordt verwacht. Eventuele verstoringen in de toevoerketen zouden zo kunnen worden opgevangen. Zo kan de Unie enerzijds zeldzame aardmetalen uit Europese bodem halen, bijvoorbeeld in Zweden. Maar anderzijds kan toelevering vanuit Canada of Australië, landen met een sterke mijnindustrie, wel eens voor een snellere en eenvoudiger oplossing zorgen. Europese capaciteit opbouwen is misschien wel de veiligste, maar niet altijd de enige of de beste oplossing.

Een tweede tactiek is inzetten op *wederzijdse* afhankelijkheid in internationale waardeketens. De gedachte hierbij is dat economische afhankelijkheid, bijvoorbeeld van China of Rusland, vooral tot politieke kwetsbaarheid leidt wanneer deze eenzijdig is of sterk asymmetrisch. Zijn twee of meerdere landen op elkaar aangewezen, grofweg in gelijke mate, dan houden zij elkaar in een natuurlijk machtsevenwicht. Dreigen met het dichtdraaien van de toevoer van bepaalde grondstoffen, technologie of producten door de één is dan snijden in eigen vlees. In plaats van vol in te zetten op de Europese *reshoring* van gehele waardeketens, zou de Unie zich dus ook kunnen richten op het versterken en uitbouwen van de eigen positie in een of een klein aantal goedgekozen onderdelen van de waardeketen. Nog steeds blijft het investeren in verticaal en sturend industriebeleid noodzakelijk, maar de politieke keuze die daaraan ten grondslag ligt wordt niet enkel gemaakt *tussen* bepaalde waardeketens maar ook binnen deze waardeketens. Dit kan aantrekkelijk zijn, bijvoorbeeld, als niet alle onderdelen van een ecosysteem hoogwaardige banen creëren. Bovendien maakt zo'n fijnmazigere benadering het mogelijk gericht en effectiever te investeren in de marktsegmenten en technologie waar Europa troefkaarten heeft. Wel is cruciaal dat Europa binnen deze specifieke segmenten daadwerkelijk voor blijft lopen op andere grote internationale spelers en dus onmisbaar blijft. Alleen deze voorsprong maakt het mogelijk kritieke strategische kwetsbaarheden te vermijden.

De derde tactiek kan *'co-shoring'* of *'near-shoring'* worden genoemd, waarbij het woord *near* in dit geval niet enkel naar geografische maar ook politieke nabijheid verwijst. Gelijkgestemde, westerse of democratische landen worstelen vaak met hetzelfde soort economische kwetsbaarheid als de EU. Deze gedeelde afhankelijkheid maakt het mogelijk om naar gedeelde oplossingen te zoeken. Mede op aandringen van de VS vormt dit een hoofdpunt op de agenda van de relatief nieuwe *EU-US Trade and Technology Council* (TTC). De gedachte is dat zowel de Unie als de VS in dezelfde strategische ketens investeren, maar zich aan een arbeidsverdeling houden. De waardeketen wordt als het ware in stukjes gehakt en over beide partners verdeeld. Financiële lasten worden zo gespreid en verlicht. Eenzelfde arbeidsverdeling is mogelijk met andere bevriende landen – denk aan Canada, Japan, Zuid-Korea, India, Australië en het VK. Wel zal de EU bij deze uitbestedingstactiek zorgvuldig moeten wegen welke technologieën en marktsegmenten zij aan andere landen overlaat. Vooral de VS lijkt de meest geavanceerde technologie, bijvoorbeeld in de micro-elektronica, in eigen land te willen houden en minder innovatieve productie liefst af te schuiven naar bondgenoten in Europa en elders.

De vraag is hoe de Unie met die strategie dient om te gaan. *Co-shoring* mag dan kostenbesparend zijn, de bedoeling is zeker niet dat Europa de eigen technologische achterstand bestendigt. Ook dient de Unie nauwkeurig te toetsen of de geopolitieke en strategische belangen van de landen waarmee zij *co-shoring* allianties aangaat wel voldoende samenvallen met die van Europa zelf.

Met deze verschillende tactieken beschikt de Unie in elk geval over opties die in de besluitvorming telkens getoetst kunnen worden op de mate waarin zij de strategische weerbaarheid of andere doelen bevorderen en tegelijk ook haalbaar, effectief en efficiënt zijn. Blijkt *reshoring* van bepaalde ecosystemen of technologieën voor de EU onhaalbaar of nodeloos duur, dan kunnen de andere instrumenten – diversificatie, inspelen op wederzijdse afhankelijkheid, *co-shoring* – worden onderzocht en benut.

Tot slot: ook deze lichtere instrumenten hebben strategische beperkingen en kunnen een ambitieuzere vorm van *reshoring* zeker niet altijd vervangen. Zo berusten telkens grotere delen van de Europese economie – en de maatschappelijke orde zelf – op een data-infrastructuur die zich fysiek grotendeels in de VS bevindt en onder toezicht staat van een vreemde mogendheid. De VS verwerft zich daarmee een unieke positie van macht over de Unie, die in het uiterste geval bestaat in de mogelijkheid om Europa van de eigen data af te snijden. Mede op Europees verzoek bouwen Amerikaanse internetbedrijven zoals Microsoft en Google daarom aan *cloud*- en datacenterfaciliteiten op Europese bodem.⁶⁴ Toch dreigen zelfs deze faciliteiten te vallen onder de jurisdictie van de VS, dat onder de *Cloud Act* (2018) de eigen internetbedrijven kan dwingen toegang te geven tot datacenters ook buiten de VS.⁶⁵ Het opbouwen van een Europese *cloud*-infrastructuur die ook in Europese handen is zou, ondanks de hoge kosten, niettemin wel eens het meest aangewezen alternatief kunnen vormen.

Binnenmarkt

Een tweede afweging is of industriebeleid niet tot disproportionele verstoringen van de binnenmarkt leidt. De binnenmarkt blijft van cruciale waarde voor de Europese industrie en de economie, zeker voor Nederland. In een verslechterend internationaal handelsklimaat, waarin de handel met niet EU-landen op obstakels stuit en de WTO in crisis verkeert, zal die waarde enkel toenemen. De binnenmarkt biedt Nederlandse en Europese ondernemingen de schaal om grote investeringen te doen, bijvoorbeeld in digitale technologie, en de slag aan te gaan met Amerikaanse, Chinese en andere buitenlandse concurrenten. Maar ook het versterken van Europa's economische weerbaarheid tegen geopolitieke en andere externe schokken veronderstelt een goed werkende binnenmarkt, waarin dit soort schokken in beginsel niet of minder voorkomen. Zonder de binnenmarkt zouden de lidstaten zich genoodzaakt zien hun economische weerbaarheid op nationaal niveau te verzekeren. Niet alleen voor Nederland, maar ook voor de grote lidstaten, lijkt dat een onhaalbare opgave.

Het verlenen van staatssteun, of het op andere manieren afschermen van ondernemingen door lidstaten, wordt door de Unie al sinds lang gereguleerd en aan beperkingen onderworpen. Eerder bleek al dat de politieke druk om deze kaders ruimer te interpreteren en het toezicht te versoepelen sterk is toegenomen dankzij een aantal gebeurtenissen en mondiale ontwikkelingen. In bepaalde gevallen kan een dergelijke versoepeling van de Europese marktregels in de ogen van de AIV wenselijk zijn. Met het krampachtig vasthouden aan het volledige Europese *acquis* op het gebied van de mededingingspolitiek zal de Unie, en ook Nederland, de geopolitieke uitdaging niet kunnen aangaan. Dat neemt niet weg dat uitholling van de Europese binnenmarkt moet worden voorkomen en grenzen nodig zijn aan hoever de kernregels van de Unie en markt kunnen worden opgerekt.

Dit is het onvermijdelijke spanningsveld waarin Europees industriebeleid zich nu begeeft en waarin verschillende en vaak botsende belangen keer op keer zorgvuldig dienen te worden. Enerzijds is er de noodzaak tot publiek investeren in bepaalde ecosystemen of het nemen van afschermende maatregelen, die binnen de Unie steeds vaker onderkend wordt. Anderzijds blijft het belang overeind van het gelijke speelveld en de handhaving van de spelregels voor de binnenmarkt, elementen die ervoor zorgden dat de Europese binnengrenzen open kunnen blijven.

Voor deze afweging spelen de door de Commissie opgestelde IPCEI-richtsnoeren een belangrijke sturende rol. Een van die richtsnoeren is dat staatssteun enkel dient te worden ingezet wanneer de markt zelf verzaakt. Publiek geld is, volgens de Commissie, vooral bedoeld om terrein te ontginnen dat zonder overheidsaansporing braak blijft liggen. Een klassiek probleem van industriebeleid is dat overheidsgeld private investeringen kan verdringen, een fenomeen dat bekend staat als *crowding out*. Met haar IPCEI-beleid wil de Commissie het tegenovergestelde effect bereiken: *crowding in*, het aantrekken van privékapitaal voor maatschappelijk wenselijke investeringen en innovatieprojecten die marktspelers zelf als te riskant inschatten. Door op deze wijze publieke middelen in te zetten, gaat de drempel voor aanvullende particuliere investeringen omlaag.

Batenspreiding

Een derde begrenzend afweging bij de beoordeling van Europese industriepolitieke initiatieven is of de baten ervan bij meerdere lidstaten terecht komen. Wanneer de Unie bijvoorbeeld de staatssteunregels versoepelt, dan moet altijd gelet worden op de maatschappelijke kosten en de sociale en economische verhoudingen binnen en tussen de lidstaten. Vooral grote EU-landen zoals Duitsland en Frankrijk hebben het vermogen publiek geld te investeren en daarmee de eigen industrie te versterken, zo bleek al in hoofdstuk 4. Zo zette de Commissie gedurende grofweg het eerste jaar van de coronacrisis het sein op groen voor een totaal van 3,1 biljoen (3100 miljard) euro aan nationale noodsteun voor ondernemingen in de gehele Unie. Meer dan de helft van dat bedrag, 51%, was Duits geld bestemd voor in Duitsland gevestigde bedrijven.⁶⁶ Slechts een beperkt gedeelte van de goedgekeurde Duitse steun werd daadwerkelijk uitbetaald. Maar dit verbluffende getal zegt veel over de enorme verschillen in vermogen om actief industriebeleid te ontwikkelen.

Lidstaten met grote financiële armslag zullen de door Brussel gecreëerde extra speelruimte het beste benutten. Zij kunnen de concurrentiepositie van de eigen nationale industrie met publieke investeringen verstevigen. Ook zullen deze lidstaten er beter in slagen kennisintensieve en innovatieve industriële productiecapaciteit aan te trekken, bijvoorbeeld op het gebied van waterstof, om daarmee op het eigen grondgebied nieuwe banen en welvaart te creëren. Lidstaten met kleinere budgetten leggen het in een directe subsidierace af. Met de ontplooiing van Europees industriebeleid bestaat zelfs het gevaar dat deze laatste lidstaten aan industriële en technologische slagkracht zullen inboeten en dat kennis, kapitaal en banen niet naar China wegvloeien maar naar Duitsland en Frankrijk. Voor de Unie als geheel misschien een kleiner kwaad, maar niettemin ongewenst binnen Unieverband.

De Unie en ook Nederland hebben er belang bij een dergelijk ongewenst verdelend effect tegen te gaan en ervoor te zorgen dat Europees industriebeleid ook daadwerkelijk Europees is en de belangen van alle lidstaten dient. Zolang industriebeleid hoofdzakelijk gefinancierd wordt door de lidstaten zelf en niet centraal door Brussel, blijven de mogelijkheden hiertoe vanzelfsprekend beperkt. Van Duitsland en Frankrijk kan redelijkerwijs niet worden verlangd dat zij nationale budgetten voor industriebeleid besteden aan projecten en faciliteiten in andere EU-landen. Toch moet Europees industriebeleid breed worden opgezet, dat wil zeggen: gericht zijn op het opbouwen van omvangrijke, liefst Unie-omspannende industriële ecosystemen, allianties en waardeketens waarbij niet één, maar meerdere lidstaten betrokken zijn. Denk bijvoorbeeld aan een Zweedse fabriek die batterijen produceert voor Duitse auto's. Die bijdrage zal niet voor iedere lidstaat dezelfde zijn. Wezenlijker is echter het grensoverschrijdende karakter van industriepolitieke initiatieven. Meerdere lidstaten moeten bijdragen aan ten minste een van de segmenten van de waardeketen zodat er geen nationale waarde- en toeleveringsketens gecreëerd worden maar een geïntegreerde Europese industriële economie waarbinnen alle landen van toegevoegde waarde zijn.

Indien dat niet mogelijk blijkt, zou kunnen worden onderzocht of lidstaten die niet deelnemen op andere manieren kunnen meeprofiteren, bijvoorbeeld door het faciliteren van toegankelijkheid van kennis en nieuwe technologie. Het zou een belangrijk smeermiddel kunnen zijn om het draagvlak voor industriebeleid in de Unie te vergroten.

Ook voor deze afweging biedt het bestaande IPCEI-beleid van de Commissie, dat samenwerking tussen meerdere lidstaten tot bindende norm verheft, houvast.⁶⁷ Echter, het gezamenlijke karakter van het IPCEI-beleid heeft ook een prijs. Het afstemmen van nationale agenda's leidt onvermijdelijk tot vertraging. In China en de VS heeft men daar beduidend minder last van. Het Frans-Duitse verlangen naar minder rompslomp en een doortastender industriebeleid, dat voelbaar is in Brussel, valt in dit opzicht goed te begrijpen. Toch dient dit verlangen altijd zorgvuldig afgewogen te worden tegen het belang dat meerdere/zo veel mogelijk lidstaten mee profiteren.

Multilaterale orde

Een laatste begrenzend afweging is of de multilaterale orde niet nodeloos wordt belast. Industriepolitieke initiatieven dienen gewogen te worden tegen de verplichtingen die de Unie heeft ten opzichte van haar internationale handelspartners en de WTO, en in het licht van hun consequenties voor lage- en middeninkomenslanden. De toevoeging van het woord 'open' aan het doel van strategische autonomie, waar Nederland zich de afgelopen jaren sterk voor heeft gemaakt, duidt op de ambitie om een dreigende mondiale spiraal van protectionisme te vermijden en om, waar mogelijk, multilaterale samenwerking na te blijven streven.

Dat er tussen beide ambities spanning bestaat is onbetwist. Enerzijds heeft het veranderde geopolitieke klimaat en met name de Chinees-Amerikaanse rivaliteit zijn weerslag op de internationale markten en regelorde. Het groeiende besef, mede door de pandemie en de oorlog in Oekraïne, dat internationale toeleveringsketens en kritieke grondstoffen instrumenten dreigen te worden in een geopolitiek spel der supermachten drijft het thema van strategische weerbaarheid telkens hoger op de Europese agenda. Anderzijds bestaat er in de Unie nog steeds het besef dat onze welvaart onlosmakelijk verbonden is met het bestaan van relatief onbelemmerde, goed gereguleerde mondiale handels- en geldstromen. Een vergaande ontrafeling van de globalisering zou zonder meer schadelijke gevolgen hebben voor de Europese economie.

Daarom is het belangrijk dat de Unie, en Nederland daarbinnen, zich blijft inzetten voor de internationale regelorde en onbelemmerde wereldhandel. Dat kan niet zonder dat de Unie bereid is zich aan de regels te houden en verantwoording af te leggen aan haar handelspartners. Wel moet iedere vorm van naïviteit worden uitgebannen. Lang heeft de EU zich als morele gids voor de internationale regelorde en de vrijhandel opgesteld. Toepassen van het reciprociteitsbeginsel, een oude Franse eis, werd altijd afgewezen. Door immer het goede voorbeeld te blijven geven zouden andere landen, zoals China, wel tot inkeer komen. Dat is niet het geval gebleken. Onder Trump heeft de VS zijn vertrouwen in de WTO opgezegd. Vooral nog lijkt Biden dit niet te willen veranderen. Ook China trekt zich weinig aan van Europese protesten, bijvoorbeeld tegen de subsidies waarmee Chinese staatsondernemingen op de wereldmarkt opereren. Sinds China's toetreding tot de WTO in 2001 zijn de beloofde markteconomische hervormingen uitgebleven. In dit krachtenveld ziet de Unie zich gedwongen het spel een stuk scherper te spelen, en de "Europese manier van leven" strategisch te beschermen, volgens het motto "open waar het kan, beschermend waar het moet".⁶⁸

In deze speelruimte, tussen vroegere naïviteit en het gevaar de internationale regelorde te delegitimeren, dient de Unie de eigen industriële en technologische belangen veilig te stellen. Met de door de Commissie voorgestelde koolstofgrensheffing (CBAM) en een reeks andere voorstellen zoekt de Unie deze ruimte ook nadrukkelijk op, hetgeen de AIV toejuicht. Kennelijk acht Brussel het risico politiek aanvaardbaar dat een dergelijke heffing de grenzen van het binnen de WTO-regels toelaatbare mogelijk overtreft. Ook ligt er, zoals in hoofdstuk 3 vermeld, een breed gesteund wetsvoorstel dat de vrijheid van buitenlandse staatsgesubsidieerde ondernemingen inperkt. Chinese staatsbedrijven zullen het in de toekomst lastiger vinden Europese bedrijven over te nemen. Dat ook Europa de subsidiekraan opendraait, bijvoorbeeld voor de microchip-industrie, past eveneens goed in dit beleid. Het risico dat de Unie met dit soort initiatieven de internationale regelorde schaadt, zal zij elke keer opnieuw moeten beoordelen.

► De halfgeleiderindustrie



Halfgeleiders, ook wel microchips of semiconductors genoemd, gelden als strategische technologie bij uitstek. Mede door de heersende schaarste op dit gebied en de bestaande Europese afhankelijkheid van enkele buitenlandse bedrijven, wordt het garanderen van een betrouwbare toevoer van halfgeleiders steeds vaker gezien als een publiek belang, ter bescherming waarvan overheden handelend dienen op te treden.

Nederland is een belangrijke en strategische speler in de mondiale halfgeleiderwaardeketen, niet in het minst door de rol van ASML. Het Veldhovense bedrijf is als enige in de wereld in staat zogenaamde extreem ultraviolet (EUV) machines te produceren, waarmee in fabrieken (*fabs*) zeer hoogwaardige microchips worden gemaakt. Voor producenten van halfgeleiders, tegenwoordig vooral in Azië te vinden, is ASML de essentiële toeleverancier. Daarnaast spelen ook Nederlandse bedrijven als NXP en Besi een rol in de Europese chipproductie. Nederlandse kennisinstellingen, zoals de technische universiteiten Delft en Eindhoven, nemen een internationaal sterke positie in.⁶⁹

Het is dankzij deze troeven dat Brussel soms naar Nederland kijkt – en richting regio Eindhoven – om beleid op het gebied van halfgeleiders vorm te geven. Niettemin sloot Nederland zich niet aan bij een eerste IPCEI voor micro-elektronica, in 2018.⁷⁰ Met de plannen voor een tweede IPCEI voor micro-elektronica, in december 2021 door Berlijn bij de Commissie ingediend, doet Nederland wel mee. Evenwel, tot het opeisen van een voortrekkersrol is het nog niet gekomen. Ook uit de eerste Nederlandse reacties op de Europese *Chips Act* spreken vooral zorg en terughoudendheid.⁷¹

De Nederlandse terughoudendheid lijkt samen te hangen met de traditionele angst voor de Frans-Duitse roep om meer statelijk handelingsvermogen in de economie. Het is echter de vraag of die houding nog op zijn plaats is. De belangrijke rol van chiptechnologie in de Nederlandse economie, alsmede de grote Amerikaanse en Chinese interesse in Nederlandse chipbedrijven, nopen volgens de AIV tot het maken van nieuwe afwegingen.

Staat er een publiek en geopolitiek belang op het spel?

Twee factoren rechtvaardigen waarom dit bij microchips het geval is. Enerzijds leveren halfgeleiders een noodzakelijke bouwsteen voor de digitalisering. Nu al vormen halfgeleiders een essentiële component bij een reeks van producten. Wasmachines, *driver-assistance*-technologie, zonnepanelen, medische apparatuur en natuurlijk *smartphones* functioneren niet zonder halfgeleiders. Elon Musk omschrijft zijn Tesla's als '*sophisticated* computers op wielen'. De tweede factor is dat halfgeleiders, dankzij hun strategische rol, inzet zijn geworden van grote geopolitieke rivaliteit. Zowel voor de VS als voor China zijn halfgeleiders een zaak van nationale veiligheid. Beide grootmachten willen de eigen kwetsbaarheid binnen de deze waardeketen afbouwen en waar mogelijk de kwetsbaarheid van de ander opdrijven.

Na decennialang voorop te hebben gelopen heeft de VS zijn koppositie in deze markt aan Azië verloren. Onder de vlag van *protect and promote* zet Washington daarom fors in op het terughalen van chipproductie naar eigen grondgebied, ook met behulp van subsidies. Het Amerikaanse Intel heeft al toegezegd twee nieuwe *fabs* te bouwen in Arizona. Ook het Zuid-Koreaanse Samsung en TSMC uit Taiwan hebben miljardenplannen om hun productiecapaciteit op Amerikaans grondgebied uit te bouwen. Ook China wil de achterstand op het gebied van halfgeleiders inlopen. Al in 2015 werd de *Chinese Advanced Semiconductor Innovation Alliance* (CASA) opgericht. Daarnaast biedt Beijing enorme belastingvoordelen aan onderzoekers en fabrikanten op het gebied van microprocessors en is er een halfgeleiderinvesteringfonds dat overnames van buitenlandse technologiespelers kan financieren.⁷²

Ook de Unie beseft dat zij in deze toeleveringsketen kwetsbaar is. De actuele schaarste aan halfgeleiders, ontstaan door onvoorziene toename in de vraag, is daarbij eerder een bijkomstigheid. Het diepere probleem is het gevaar dat strategische toeleveringsketens als diplomatiek druk- en chantagemiddel worden ingezet, zoals dat bij aanvang van de pandemie voor mondklappers het geval was en ook zou kunnen gebeuren met de toelevering van Russisch aardgas. Taiwan en Zuid-Korea, beide sleuteleconomieën in de waardeketen voor halfgeleiders, liggen in de Amerikaans-Chinese frontlinie. Ook hebben Amerikaanse export restricties nu al pijnlijke gevolgen voor de Europese economie.

Biedt industriebeleid een effectieve oplossing?

EU-industriebeleid gericht op het versterken en beschermen van digitale soevereiniteit lijkt daarmee op zijn plaats. Toch dient zulk Europees beleid rekening te houden met randvoorwaarden. Allereerst dient het haalbaar en effectief te zijn. Door internationale afhankelijkheden en specialismen op deelgebieden (onderzoek en innovatie, grondstoffen, productie en verpakking) is het ondenkbaar dat landen alles zelf kunnen doen. Ook de VS lijkt dit in te zien. De productie van halfgeleiders is een zeer complexe legpuzzel waaraan mondiaal wordt gewerkt. Pogingen de toeleveringsketen in zijn geheel naar Europa te halen zullen daarom niet effectief zijn.

Verstandiger is selectief in te zetten op het versterken van de Europese positie op een beperkt aantal onderdelen. Veel aandacht gaat uit naar Commissieplannen om, net als in de VS, *fabs* voor de productie van microchips naar Europees grondgebied te halen, onder meer met hulp van overheidssubsidies. De toeleveringszekerheid wordt met het aantrekken van productiecapaciteit opgeschroefd. Niettemin zal internationale afhankelijkheid in de toekomst onvermijdelijk blijven. Het is daarom belangrijk erop toe te zien dat die afhankelijkheid wederzijds blijft.⁷³ De mogelijkheid om de controle over bepaalde *choke points* (strategische knelpunten) in de toeleveringsketen als drukmiddel tegen de Unie te gebruiken wordt immers beperkt wanneer de Unie met dezelfde middelen kan terugslaan.

De belangrijkste vraag is daarom welke 'knelpunten' in de toeleveringsketen voor halfgeleiders Europa kan controleren. Wederzijdse afhankelijkheid is slechts wederzijds indien de Unie over bepaalde technologieën beschikt die andere staten niet bezitten. Dit punt zal hoogstwaarschijnlijk *niet* liggen bij de hoog-geavanceerde *fabs* die de Unie op eigen grondgebied wil bouwen, faciliteiten waarover andere staten ook beschikken. Eerder moet worden gedacht aan de EUV-technologie van ASML, door de VS nadrukkelijk aangemerkt als *choke point*. Zowel voor Nederland als Europa is het van belang dat de controle over dit knelpunt wordt behouden, iets dat alleen zal lukken door te blijven investeren in innovatie, onderzoek en bescherming te bieden tegen buitenlandse overnames.

Ook betere samenwerking met handelspartners kan uitkomst bieden. In de gesprekken tussen de Unie en de VS in de *Trade & Technology Council* (TTC) is dit een thema. Het is op dit moment echter niet waarschijnlijk dat de EU genoeg neemt met Amerikaanse suggesties dat de Europa zich beter kan toespitsen op de productie van minder geavanceerde halfgeleiders, zoals die bijvoorbeeld in de Europese auto-industrie worden gebruikt. De Europese ambities reiken inmiddels verder, met inbegrip van de productie van hoog-geavanceerde 2-nanometer-chips. Zo hoopt de Unie zich op de technologische eisen van de toekomst voor te bereiden.

Kunnen ernstige marktverstoringen vermeden worden?

Een andere randvoorwaarde is dat marktverstoringen worden vermeden. Het verlenen van overheidssubsidies, bijvoorbeeld aan gevestigde microchipspelers zoals Intel, Samsung en TSMC voor de constructie van *fabs* op grondgebied van de Unie, mag bestaande ondernemingen of onderzoeksinstellingen niet schaden of wegdrukken (*crowding out*). Integendeel, deze spelers zouden moeten meeprofiteren van de extra ruimte voor publieke investeringen. Zeker moet voorkomen worden dat de ene lidstaat de andere met subsidies de loef afsteekt.

Het ligt daarom voor de hand dat IPCEIs en andere ondersteunende overheidsinitiatieven zich beperken tot nieuw te ontginnen terrein, dat in dit geval volop aanwezig lijkt te zijn. De halfgeleiderindustrie, zo voorspellen marktanalisten, zal blijven groeien. Zonder aanzienlijke overheidssteun zal de productie van geavanceerde halfgeleiders op EU-grondgebied echter niet snel van de grond komen, terwijl hier wel een strategische kwetsbaarheid ligt. In beginsel lijkt er dus speelruimte te bestaan voor publieke investeringen. De Commissie heeft daarbij de taak de Europese halfgeleidermarkt nauwgezet in kaart te brengen en versturende effecten uit te sluiten.

Vervolgens hangt veel af van nationale beslissingen. Inzake industriebeleid, zo bleek al in dit advies, kan de Unie vooral het speelveld van de lidstaten vergroten. Het geld en het initiatief liggen veelal bij de hoofdsteden. Het is aan hen om de nieuwe, door de Unie verruimde mogelijkheden te benutten. Ook Nederland staat onder druk met plannen en overheidsinitiatieven te komen, bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek. Indien Nederland dat niet doet, of al te zuinig, aarzelend en nonchalant met deze kans omspringt, zullen andere lidstaten onze plaats op het speelveld innemen.

Komen de baten van het beleid bij meerdere lidstaten terecht?

Het ecosysteem halfgeleiders heeft een sterk pan-Europees karakter. Aan de reeds genoemde tweede IPCEI-ronde voor microchips doen maar liefst 20 lidstaten mee, waaronder dus ook Nederland.⁷⁴ Gezamenlijk stellen zij voor om meer dan 90 projecten te financieren ter versterking van de Europese positie in de toeleveringsketen, inclusief onderzoek en innovatie. De Duitse deelname aan deze IPCEI-ronde is met 32 projecten en een totaal investeringsvolume van ruim 10 miljard euro het omvangrijkst.⁷⁵ Nederland heeft vooralsnog 230 miljoen euro voor deze IPCEI-ronde gereserveerd.⁷⁶ Ondanks de verschillen blijkt het overgrote deel van de lidstaten op dit gebied voordelen te zien.

Wordt de multilaterale orde niet nodeloos belast?

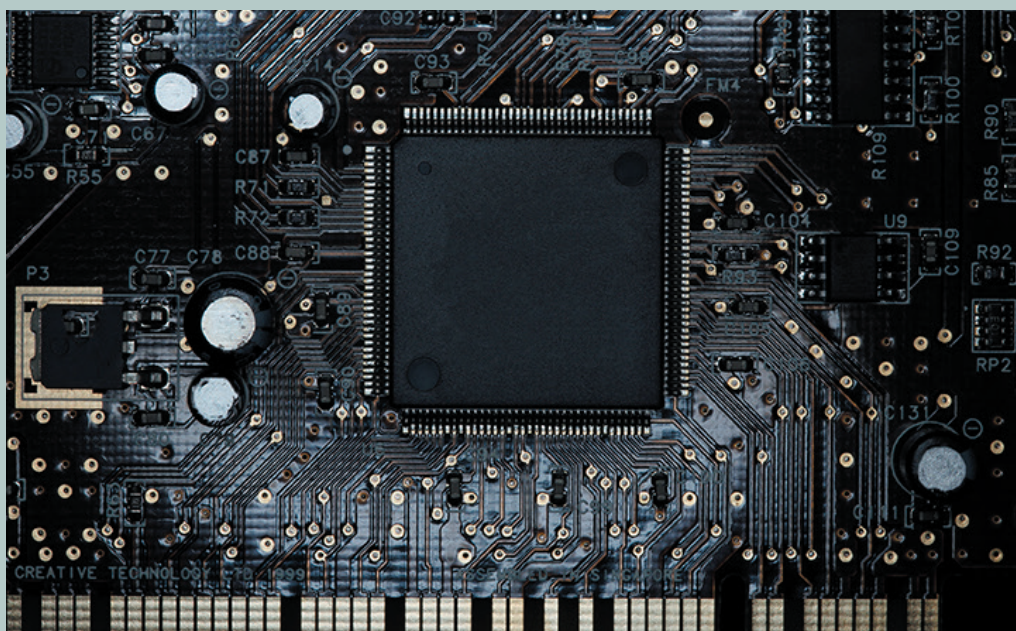
Op het gebied van halfgeleiders lijkt er voldoende speelruimte te bestaan voor een Europese industrie-aanpak op het gebied van halfgeleiders. Toezicht op buitenlandse investeringen en subsidies voor halfgeleidersspelers die zich in de Unie willen vestigen zullen niet op grote internationale bezwaren stuiten. In de halfgeleidertoevoerketen is overheidssturing de wereldnorm. Bovendien is het doel van de EU niet zozeer de bescherming van de eigen industrie, zoals dat bij oudere varianten van de industriepolitiek vaak het geval was, als wel het aantrekken van nieuwe productiecapaciteit naar het eigen grondgebied om de toevoer in de toekomst te garanderen. Daartoe is Europa vooral in gesprek met *buitenlandse* bedrijven, zoals Intel, Samsung en TSMC.

De grootste bedreiging voor de internationale handelsorde op dit vlak is momenteel de VS, dat de Europese en Aziatische handel met China aan banden wil leggen. Zo krijgen bedrijven als TSMC en Samsung van het *Department of Commerce* enkel nog de voor hen noodzakelijke productiematerialen uit Amerika op voorwaarde dat zij niet langer zaken doen met Huawei. Zoals bekend kampt ASML met dezelfde Amerikaanse machtsontplooiing. De op regels gebaseerde handelsorde maakt hier plaats voor een ordening gebaseerd op macht en *realpolitik*. Een principiële opstelling van de Unie zal deze omslag niet tegenhouden.

Conclusies voor Nederland

De grotere speelruimte die de EU aan de lidstaten wil geven tot het doen van investeringen in het Europese halfgeleiderecosysteem lijkt ook voor Nederland aantrekkelijk. Terwijl Nederland van oudsher de nadruk legt op de *risico's* die aan een dergelijke speelruimte verbonden zijn, is het verstandig het accent te verschuiven naar de *kansen* die op dit terrein voor Nederland volop aanwezig lijken. Als de Unie de juiste politieke keuzen maakt, kan aan belangrijke en risicobeperkende randvoorwaarden worden voldaan. De centrale plaats die ASML in deze discussie bekleedt, geeft Den Haag bovendien de mogelijkheid om in Brussel een actievere en meer sturende rol te spelen, in tandem met Berlijn en Parijs.

In het licht van de ijzersterke positie in deze waardeketen en de grote werkgelegenheidsbelangen getuigt de deelname met 230 miljoen euro aan een semiconductor-IPCEI van veel minder economische en leiderschapsambitie dan van Nederland had mogen worden verwacht. Tegelijk is belangrijk is dat Nederland een eigen nationaal industriebeleid ontwikkelt, vooral op het vlak van chiptechnologie, dat goed is afgestemd op de Brusselse plannen. De door de Unie gegunde speelruimte zal zeker opgevuld worden, zo niet door Nederland dan wel door andere lidstaten.



► Waterstoftoepassingen



Waterstof geldt als essentieel voor het behalen van de klimaatdoelen. Een rol ervoor ligt in het verschiet bij de opslag van hernieuwbare energie, als duurzame grondstof voor de industrie en landbouw, als brandstof voor zwaar wegtransport en luchtvaart, en in de verwarming van woningen en gebouwen. Ook zal waterstof Europa's energieweerbaarheid vergroten. Vanwege de noodzaak minder afhankelijk te zijn van Russisch gas – hetgeen recent nog klemmender is geworden – beschouwt Europa waterstof in toenemende mate als geostrategische prioriteit.

Grofweg zijn drie soorten waterstof te onderscheiden: grijze, blauwe en groene.⁷⁷ Grijze waterstof, in de industrie nu nog het meest toegepast, is de minst duurzame variant. Deze wordt geproduceerd uit aardgas, waarbij CO₂ vrijkomt. Van blauwe waterstof wordt gesproken wanneer die CO₂ wordt afgevangen en opgeslagen. Hoewel blauwe waterstof op korte termijn bijdraagt aan de decarbonisatie van de industrie, biedt de opslag van CO₂ geen structurele oplossing. Groene waterstof wordt geproduceerd middels duurzame energiebronnen, zoals wind of zon. Dankzij elektrolyse wordt water gesplitst in waterstof en zuurstof. Groene waterstof is hernieuwbaar en bij de productie ervan komt geen CO₂ vrij. Van de drie soorten waterstof levert deze de grootste bijdrage aan de energietransitie.

Het Europese waterstofecosysteem staat in de kinderschoenen. Hoewel sinds enkele jaren veel initiatieven worden ontplooid, betreft het een relatief nieuwe waardeketen, waarin op het gebied van kennis en opschaling van elektrolysetechnieken, transport en opslag, maar tevens op het gebied van wet- en regelgeving nog veel moet gebeuren. Nederland wordt binnen deze keten beschouwd als belangrijke speler. Op de Noordzee kunnen *offshore* zonne- en windparken op grote schaal duurzame energie opwekken. Via de havens, Rotterdam voorop, kan waterstof worden geïmporteerd en doorgevoerd worden naar andere landen.⁷⁸ Nederland biedt door de aanwezigheid van substantiële industrie- en *agrofood*-clusters kennis op het gebied van gas- en elektrolysetechnologie. Tenslotte beschikt het over omvangrijke opslagcapaciteit.

Tegelijk moet opgemerkt worden dat de Nederlandse financiële inspanningen in Europees verband achterblijven bij andere lidstaten (zie verderop in deze casus). Reeds in het klimaatakkoord van 2019 kondigde Nederland een nationaal waterstofprogramma aan.⁷⁹ In de waterstofvisie van begin 2020⁸⁰ bedeeft het kabinet zichzelf een regierol toe in de ontwikkeling van een duurzame waterstofketen, onder meer door een rol voor de Gasunie.⁸¹ Op papier sluit deze visie nauw aan bij de waterstofstrategie van de Europese Commissie, zoals in de zomer van 2020 gepresenteerd in het kader van de Green Deal en industriestrategie.⁸² De Commissie wil bewerkstelligen dat de Unie tegen 2030 over een substantiële afzetmarkt voor groene waterstof beschikt, onder meer door bindende doelen voor gebruik in verschillende sectoren. Tot de EU-strategie behoren ook een recent gelanceerde *European Clean Hydrogen Alliance*, waarbij ook Nederlandse bedrijven zijn aangesloten,⁸³ en een IPCEI-waterstof, waar Nederland eveneens bij is aangehaakt.⁸⁴

Uiteraard kijken ook andere lidstaten waar hun kansen liggen. Met name de ontwikkelingen in Duitsland zijn voor Nederland relevant. Een aanzienlijk deel van de Duitse vraag naar groene waterstof zal moeten komen van doorvoer vanuit de Nederlandse havens. Ook de Bondsrepubliek kwam in de zomer van 2020 met een waterstofvisie, bestaande uit 38 concrete maatregelen, waaronder een toezegging van 9 miljard euro.⁸⁵

Hoewel de Nederlandse en Europese beleidskaders nog in ontwikkeling zijn, is de verschuiving naar verticaal, sectorgericht industriebeleid, met in dit geval een duidelijke keuze voor waterstof, goed zichtbaar. Een dergelijke omslag vergt, zo betoogt dit AIV-advies, een grondige politieke afweging van belangen.

Staat er een publiek en geopolitiek belang op het spel?

Beleidsinzet op waterstof dient een tweevoudig publiek belang. Ten eerste speelt groene (en in mindere mate blauwe) waterstof een belangrijke rol in het behalen van de klimaatdoelstellingen. Terwijl blauwe waterstof reeds op korte termijn bijdraagt aan de CO₂-reductie, biedt de groene variant een structureel en duurzaam alternatief voor fossiele brandstof, met name in de sectoren waar elektrische toepassingen (nog) geen alternatief zijn, zoals wegtransport, luchtvaart, industrie en *agro-food*. Ten tweede is er een evident geopolitiek belang. De Unie betreft nog steeds 40 procent van haar gas uit Rusland. Het Nord Stream 2-project, een pijpleiding voor transport van Russisch aardgas door de Oostzee naar Duitsland, is door de escalatie in Oekraïne van de baan. Om de afhankelijkheid van Russisch gas te verkleinen en de weerbaarheid van de Unie te vergroten biedt groene waterstof toekomstig een uitkomst.

Biedt industriebeleid een effectieve oplossing?

Een belangrijke begrenzende afweging is of de door Europa voorgestelde initiatieven daadwerkelijk effectief zijn in het vergroten van de weerbaarheid van de Unie. Enerzijds is de consensus groeiende dat instappen in de waterstoffrein noodzakelijk is. Anderzijds ligt het niet voor de hand om de gehele infrastructuur voor de productie van waterstof op Europees grondgebied aan te leggen. Ook op langere termijn is het moeilijk voor te stellen dat Europa zelfvoorzienend wordt in waterstof. Vanwege zijn geografische ligging en klimaat is het voor Europa nu eenmaal lastig om structureel voldoende duurzame energie te produceren. Om de energieweerbaarheid te versterken lijkt diversificatie de effectiefste strategie. Daarbij zal intensief moeten worden samengewerkt met internationale handelspartners, bijvoorbeeld met Marokko en andere landen in de Maghreb en de rest van Afrika, maar ook elders. Net als voor de halfgeleiderindustrie is de vraag niet zozeer of de Unie moet investeren, maar op welke onderdelen in de toeleveringsketen ze zich het beste kan toeleggen.

Kunnen ernstige marktverstoringen vermeden worden?

Op het gebied van waterstof lijkt het risico op marktverstoringen door overheidsingrijpen vooralsnog klein. Het betreft een relatief nieuw ecosysteem dat nog 'gevolgd' moet worden. De waterstofmarkt werkt (nog) niet optimaal. Hoewel de kosten van waterstof door opschaling zullen dalen, zijn de toepassingen relatief duur en momenteel nog niet rendabel. Zonder financiële steun of verplichtingen vanuit overheden zullen bedrijven niet snel kiezen voor groene waterstof. In deze situatie lijkt er veel ruimte te bestaan voor overheidssteun, bijvoorbeeld onder het IPCEI-instrumentarium. Het is voor lidstaten, zo ook voor Nederland, van belang te waarborgen dat initiatieven voldoen aan de bestaande nationale en Europese wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van aanbestedingen. Waar regelgevende kaders nog ontbreken, bijvoorbeeld voor certificering, moeten die kaders worden ontwikkeld.

Komen de baten van het beleid bij meerdere lidstaten terecht?

Een verdere afweging is dat ondersteuning van het waterstofecosysteem bepaalde lidstaten geen disproportioneel voordeel zou moeten geven. Dit lijkt vooralsnog het geval. Maar liefst 22 landen (21 EU-landen en Noorwegen) tekenden in december 2020 een verklaring waarmee de eerste IPCEI-ronde op het gebied van waterstof werd afgetrapt.⁸⁶ Wel lopen de investeringen van deze landen fors uiteen, zoals hierboven bleek. Dit hangt uiteraard ook samen met van de ambities van lidstaten zelf.

Wordt de multilaterale orde niet nodeloos belast?

Op het gebied van waterstof lijkt een ernstige belasting van de multilaterale orde niet aan de orde. De mondiale waterstofeconomie moet immers nog grotendeels vorm krijgen. Een flink aantal landen ontplooit hiertoe activiteiten, met name landen met overschotten aan wind- en zonne-energie. Zo heeft Saoedi-Arabië aangegeven dat het de grootste waterstof-exporteur ter wereld wil worden. Maar ook landen als Marokko, Chili en Namibië doen door waterstof mee op de wereldwijde energiemarkt.⁸⁷ Europa zet in op waterstofproductie middels eigen duurzame energiebronnen. Niettemin zal de Unie van import afhankelijk blijven. Momenteel voert Europa, alsook Nederland, haalbaarheidsonderzoeken uit. Ook wordt onderzocht wat vanuit overheden nodig

is om de wereldhandel in waterstof op gang te brengen.⁸⁸ Het lijkt onwaarschijnlijk dat subsidies voor Europese waterstofbedrijven op internationale weerstand stuiten. Vooralsnog hoopt de Unie vooral de totstandkoming van een mondiale waterstofeconomie te faciliteren, iets waar ook Europa's handelspartners van profiteren.

Conclusies voor Nederland

Industriebeleid op het gebied van waterstoftoepassingen biedt Nederland veel kansen. Daarvoor spreken de geografisch ligging, de aanwezigheid van relevante kennis en de infrastructuur voor transport en opslag. Deze gunstige Ausgangssituation moet wel worden verzilverd. Hoewel Nederland is aangehaakt bij de eerste IPCEI-ronde waterstof, blijven de ambities op dit terrein tot dusver relatief beperkt. Het vorige kabinet reserveerde 35 miljoen euro voor projecten binnen de IPCEI waterstof.⁸⁹ Dit blijft ver achter bij Duitsland (dat 8 miljard in deze IPCEI-ronde investeert) en Frankrijk (dat 1,5 miljard investeert).⁹⁰ En ook Vlaanderen alleen al (met de haven van Antwerpen) doet voor 100 miljoen aan IPCEI-waterstofprojecten mee.⁹¹ Om zijn sterke positie in het waterstofecosysteem niet te verspeelen is het aan te bevelen dat Nederland snel een actievere, leidende rol zoekt in de keuzes waarvoor de Unie zich komende jaren gesteld ziet. Tegelijk is wenselijk dat het kabinet zich opnieuw buigt over de vraag of de nationale waterstofambities nog wel voldoende aansluiten bij de industriepolitieke ambities van de Unie.



Het denken in Brussel over sturend industriebeleid verschuift. Een principieel en onvoorwaardelijke 'nee' zette jarenlang de toon. Dit geluid maakt nu plaats voor een kritisch maar plooibaar 'soms wel, soms niet'. De AIV is van opvatting dat deze grondhouding, als antwoord op de geopolitieke veranderingen, de enige juiste is. Tegelijkertijd dient de slinger niet door te slaan naar een onvoorwaardelijk 'ja'. Ook dat zou de weerbaarheid van Europa niet ten goede komen. Er zijn goede redenen om Europees industriebeleid te ontwikkelen voor industriële ecosystemen zoals halfgeleiders en waterstof. De beide in dit hoofdstuk ingelaste casussen lopen daartoe de stappen uit het afwegingskader na. In een aantal andere gevallen zal toepassing van dit afwegingskader tot afwijzende conclusies leiden. Het scheiden van kaf en koren is de kerntaak van elk afwegingskader. Behalve op groen moet het sein op rood kunnen – en soms ook op oranje.

Het begint met een heldere bepaling van publieke belangen – bijvoorbeeld klimaat, digitalisering, volksgezondheid en energiezekerheid – in een geopolitieke context waarin deze aantoonbaar door afhankelijkheid in strategische toeleveringsketens worden bedreigd. Ecosystemen die geen strategisch belang hebben, komen niet in aanmerking voor ondersteuning. Zo is de toerismesector zonder meer erg belangrijk voor de Europese economie en werkgelegenheid, maar raakvlakken met strategische weerbaarheid heeft deze sector niet. Van een bijdrage tot vergroening en digitalisering is hooguit beperkt sprake. Een op toerisme toegesneden industriebeleid – waar in Brussel onder druk van de sector en sommige lidstaten al jarenlang op wordt gezinspeeld – zou er ook in de toekomst niet moeten komen.

De effectiviteitstoets introduceert realiteitszin en focus. Ambities voor een autarkisch Europa – bijvoorbeeld in het veld van halfgeleiders – worden terecht bekritiseerd. Zelfvoorziening is geen doel maar middel. De veiligheid en de welvaart van de Unie zijn het doel. In plaats van een allesomvattende maar ineffectieve poging tot volledige *reshoring* van uiterst complexe industriële ecosystemen, zal de EU zich in veel gevallen moeten richten op het verstevigen van de technologische dominantie op specifieke onderdelen in die ketens. “*Less is more*”, zoals het Engelse spreekwoord leert. Internationale afhankelijkheden zijn niet uit te bannen. Samenwerking met andere landen – niet alleen partners zoals de VS, Zuid-Korea of Australië, maar ook China, Turkije en Rusland – is ook in situaties van grote spanningen in veel gevallen onontkoombaar, nog ervan afgezien dat het ook noodzakelijk en wenselijk blijft om andere mondiale doelen te verwezenlijken (zoals nucleaire non-proliferatie, klimaat en duurzame ontwikkeling). Wel helpt industriebeleid bij het vinden en beschermen van machtsevenwichten in deze verwevenheid.

Ook de binnenmarkttoets zal het sein regelmatig op rood zetten. Het ecosysteem rond bijvoorbeeld biotechnologie en agrofood heeft in tegenstelling tot toerisme allerlei raakvlakken met de prioriteiten en doelen van de Unie. Toch blijft hier de ruimte voor specifiek industriebeleid beperkt. De markt blijkt er zijn werk vooralsnog goed te doen. De Unie behoort tot de koplopers in de wereld. De agrofood-industrie floreert in Nederland en behoort tot een van de troeven van de nationale economie. Gegeven het succes van dit ecosysteem zal industriebeleid eerder marktverstrend werken.⁹²

De toets op batenspreiding doet evenzeer belangrijk inperkend werk. De Commissie kondigde recent een nieuwe industriële alliantie aan voor het versterken van autonome Europese capaciteit voor het lanceren van satellieten in de ruimte.⁹³ Het belang van de ruimte, zo ziet de Commissie, zal de komende jaren enorm toenemen, zowel voor de digitalisering als voor de veiligheid. Toch staat het licht hier eerder op oranje dan op groen. Dat Brussel met plannen komt, is zonder meer verstandig. Voor exorbitante overheids subsidies en IPCEIs lijkt hier echter beperkt ruimte.⁹⁴ De Europese ruimte-industrie valt grotendeels samen met de Franse ruimte-industrie. Industriële conglomeraten als Thales en Airbus maken er de dienst uit, naast Franse bedrijven zoals Ariane en Eutelsat.

Los van enkele kleinere spelers is van een pan-Europese toeleveringsketen geen sprake. De Unie zou duidelijk moeten maken hoe andere lidstaten dan wel zouden kunnen meeprofitieren.



“Slim” industriebeleid is ook geen vrijbrief voor protectionisme. Wel onderkent het dat Europa geopolitieke belangen heeft die kunnen botsen met het belang van vrij handelsverkeer. Het onderscheid strategisch/niet-strategisch is opnieuw cruciaal. Zoals de VS en China niet terugdeinzen om strategische technologieën en spelers in bescherming te nemen, zo zou ook de EU dat niet moeten doen. Behalve geavanceerde technologie betreft het vaak netwerkindustrieën, grondstoffen en sinds recent de farmaceutische industrie. Echter, als er geen strategische belangen in het geding zijn, zijn beschermingswallen niet geoorloofd. Ook mag het begrip strategisch niet eindeloos worden opgerekt. Onder Trump verbond de VS zijn importtarieven voor Europees staal en aluminium aan de nationale veiligheid. In 2021 nam ook Frankrijk zo'n kwestieus besluit. Parijs verbood Canadese investeringen in de supermarktketen Carrefour. Deze overname zou volgens Frankrijk de 'voedselsoevereiniteit' bedreigen. Nu ligt in voedselzekerheid inderdaad een publiek belang, zeker gezien de verwachte graantekorten door de oorlog in Oekraïne. Tegelijk is het niet geloofwaardig dat een Canadese investering in een supermarktketen de Franse voedselzekerheid in gevaar zou brengen. In zo'n geval zet de toets op de multilaterale orde het sein alsnog op rood.

Een institutionele en politieke opdracht

► 6.1 Een moment van consolidatie

Dit advies analyseert de drijvende krachten, inhoudelijke standpunten en politieke breuklijnen in het brede veld van Europees industriebeleid. Daarmee kan de AIV de vragen uit de adviesaanvraag beantwoorden en gerichte aanbevelingen aan het kabinet doen. Tegelijk is gebleken dat in dit veld nog veel in beweging is. Met name de inhoudelijke afwegingskaders zijn nog deels in ontwikkeling. Hetzelfde geldt voor de institutionele inkadering.

Dat inhoudelijke en institutionele kaders achterlopen op de actuele gebeurtenissen, zich als het ware hortend en stotend aanpassen, wekt op zichzelf geen verbazing. Het komt in de geschiedenis vaker voor dat de politiek zich eerst geconfronteerd ziet met ontregelende schokken en gebeurtenissen (zoals voor industriebeleid geanalyseerd in hoofdstuk 2), en dat dan een serie maatregelen, initiatieven, en wetgevingsvoorstellen volgt, deels in continuïteit met wat bestaat, deels met een improviserend of *ad hoc* karakter (blijkens het overzicht uit hoofdstuk 3). Politieke strijd daarover tussen deelnemende partijen of staten hoort er ook bij (hoofdstuk 4). Pas daarna, wanneer de veranderingen onloochenbaar structureel van aard blijken, pas wanneer bij alle twist het besef doorbreekt dat zich een paradigmawisseling voordoet, komen de onderliggende kaders in beeld.

Naar het oordeel van de AIV is voor het EU-industriebeleid na de periode van ad-hoc-besluiten nu een dergelijk moment van institutionele consolidatie aangebroken. Daarom bepleit de Adviesraad een Europees afwegingskader te expliciteren, opdat oude valkuilen worden vermeden en de verleiding van politieke willekeur kan worden weerstaan. Voor zo'n slim afwegingskader – een kompas voor een nieuwe tijd – bood hoofdstuk 5 de aanzet. Dit afrondende hoofdstuk 6 verkent de vraag *wie* deze inhoudelijke afwegingen maakt (of zou moeten maken), dus waar deze afwegingen een institutionele plek hebben (of zouden moeten hebben). Tot slot, en in nauw verband daarmee, vraagt het aandacht voor de opdracht die de nieuwe industriepolitiek stelt aan parlementaire en publieke verantwoording en debat, niet alleen in EU-verband maar ook in Nederland zelf.

► 6.2 Strategische verbinding

Debatten over industriebeleid zijn onherroepelijk politiek. Ze brengen verschillende departementen, perspectieven en deelbelangen met elkaar in botsing: markt- en mededingingsbeleid, handelsbeleid, technologie- en innovatiebeleid, klimaat- en milieubeleid en zeker niet in de laatste plaats, buitenlands en veiligheidsbeleid gericht op de strategische belangen van de Unie, inclusief weerbaarheid en strategische autonomie. De toetsen uit het afwegingskader maken die veelheid aan perspectieven goed zichtbaar.

Zelden is er bij dit soort keuzes slechts één onomstotelijk en principieel correct antwoord. Politiek berust op oordeelsvermogen, een gevoel voor de historische situatie, voor redelijkheid, verdelende rechtvaardigheid en proportionaliteit. Dit vermogen zal uiteindelijk de doorslag moeten geven. Daarom moet, tot slot, iets gezegd worden over de institutionele kaders waarbinnen industriebeleid het best tot zijn recht komt.

De belangrijkste institutionele wijziging in Brussel waartoe industriebeleid noopt is verbeterde *strategische verbinding*, allereerst tussen de dimensies veiligheid en economie. Industriebeleid is in toenemende mate buitenlands beleid – en andersom. Deze verbinding moet op meerdere plaatsen gestalte krijgen, én in de hoofdsteden én in de EU-instellingen, en binnen die laatste zowel in de Commissie als in de Raad (en het Europees Parlement).

Het begint met de Commissie. De geostrategische en veiligheidspolitieke aspecten van marktregulering, klimaatbeleid en digitale en handelspolitiek, de communautaire kerntaken waarop de Commissie historisch is toegerust, worden almaar belangrijker. Maar in de lange jaren dat verticaal industriebeleid politiek taboe was, zijn de ambtelijke structuren er vanzelfsprekend niet op ingericht. Sinds 2009 ontbeert het Commissieapparaat zelfs een aparte koker voor buitenlands- en veiligheidsbeleid. Voordien beschikte de instelling over een departement voor externe betrekkingen (RELEX), maar dit is met de inwerkingtreding van het Lissabonverdrag opgegaan in de Europese diplomatieke dienst (EDED). Zodoende is binnen de Commissie vandaag minder buitenlandpolitieke kennis voorhanden dan in 2008.⁹⁵

Wie binnen de Commissie de plekken verkennt waar de toetsen die het AIV-afwegingskader identificeert de facto plaatsvinden, constateert bijgevolg een onevenwichtigheid. De departementen met de kennis voor de 'begrenzende' toetsen, in het bijzonder de DG's Mededinging (beoordelaar van de IPCEIs) en Handel, hebben vanouds een sterke beleidsmatige en ambtelijke positie. Daarentegen is de kennis over strategische weerbaarheid, momenteel ontwikkeld bij DG GROW, nog pril en sterk afhankelijk van de drive van de betreffende eurocommissaris. Zoals gezegd ontbreekt bovendien de institutionele verbinding met buitenlandpolitieke kennis en oordeelskracht, die onontbeerlijk is om, bijvoorbeeld, een keuze tussen *reshoring* of *co-shoring* te beslechten. Bijgevolg kunnen de strategische industriepolitieke keuzes niet expliciet en navolgbaar worden gemaakt en riskeren ze een *ad hoc*-karakter te houden. Dit zou kunnen worden ondervangen door verantwoordelijkheden zichtbaarder te beleggen. Ook valt te overwegen vanaf 2024 een coördinerende vicevoorzitter aan te stellen, die de verschillende lijnen samenbrengt, zoals in de Commissie-Von-der-Leyen bestaan voor de beide grote thema's klimaat en digitalisering, of deze taak bij de voorzitter te beleggen. Dit wordt urgent.⁹⁶

Ook de Raad van Ministers ontbeert een heldere verbinding van veiligheid en economie. De Raad valt immers uiteen in een tiental formaties, zoals de Raad Buitenlandse Zaken en de ECOFIN, en kent geen formatie Economie & Veiligheid. Op de toppen van de 27 staatshoofden en regeringsleiders komen de interne en externe perspectieven in beginsel wel samen. Dit stelt de Europese Raad in crisistijd in staat om knopen door te hakken (zoals recent met besluiten over sancties ten aanzien van Rusland). Tegelijk heeft het gremium als politieke 'hogedrukpan' in de praktijk niet de tijd en aandacht voor het soort regelmatige, zorgvuldige en tegelijk strategische en technische afwegingen waar industriebeleid om vraagt. In de praktijk wordt dit ten dele opgevangen op het niveau van de 27 EU-ambassadeurs. Ook hier kunnen strategische verbindingen beter worden geëxpliciteerd (bijvoorbeeld tussen COREPER-II en PSC).

► 6.3 Publieke vertolking

Institutionele kaders die voorzien in strategische verbinding vormen slechts één kant van het verhaal. Slim industriebeleid vraagt tegelijk om publieke vertolking. Zolang zichtbare politieke sturing uitblijft, blijft dit beleid vooral een technocratisch-bureaucratische aangelegenheid. Voor de burger en toeschouwer lijkt het dan een onontwarbare kluwen van draadjes. Ook kenners en *insiders* van de Brusselse politiek blijken vaak maar beperkt zicht te hebben op wat er op dit gebied allemaal beweegt. Industriële allianties en IPCEIs lijken soms willekeurig uit de grond te schieten, om vervolgens buiten het publieke zicht een eigen leven te leiden. Het belang van een organiserend en breder narratief dat de dingen een zin en plaats geeft, een essentiële opdracht van de politiek, wordt door de verantwoordelijken in de hoofdsteden en in Brussel tot dusver onvoldoende onderkend. De noodzaak

zal zich des te sterker doen voelen naarmate industriebeleid zich verder ontwikkelt, zoals mag worden verwacht, en ook meer aanspraak op overheidsmiddelen maakt.



Zichtbaarheid is een voorwaarde voor parlementaire en publieke verantwoording. Waar uiteenlopende perspectieven en belangen onvoldoende worden verbonden, waar politieke vertolking van een overkoepelend verhaal achterwege blijft, daar zal de democratische controle en verantwoording snel averij oplopen. De eerste vraag bij de grote industriepolitieke besluiten waar Nederland en de andere Europese samenlevingen voor staan is welk publiek doel men wil bereiken. Van belang is dat de missie breed en duidelijk wordt uitgedragen ten overstaan van parlementen en publieke opinie en zo concreet gestalte krijgt. Alleen zo kan de publieke en media-aandacht worden gevangen die een democratisch debat mogelijk maakt. Dit raakt meer dan enkel het 'verhaal'. Pas een kritisch openbaar debat zal goed zicht geven op wie bij dergelijk beleid 'wint' en wie er mogelijk 'verliest', waarom dat laatste toch te rechtvaardigen kan zijn en welke negatieve effecten, bijvoorbeeld op het gebied van werkgelegenheid, worden opgevangen of gecompenseerd.

Daarnaast kan en moet de missie, eenmaal in het parlement vastgesteld, heel precies in concrete doelen worden vertaald. Alleen zo wordt succes meetbaar en – een cruciaal punt – kan worden nagegaan of *publieke* middelen ook in het publieke belang besteed worden. Industriebeleid is in het verleden vaak juist kapotgelopen op het fenomeen *state capture* en een ondoorzichtige verstrengeling met particuliere belangen en lobby's is, zoals ook in het RSV-dossier. Aan de publieke inzichtelijkheid die nodig is om dit risico te dempen, schort het nog.

► 6.4 De opdracht voor Nederland

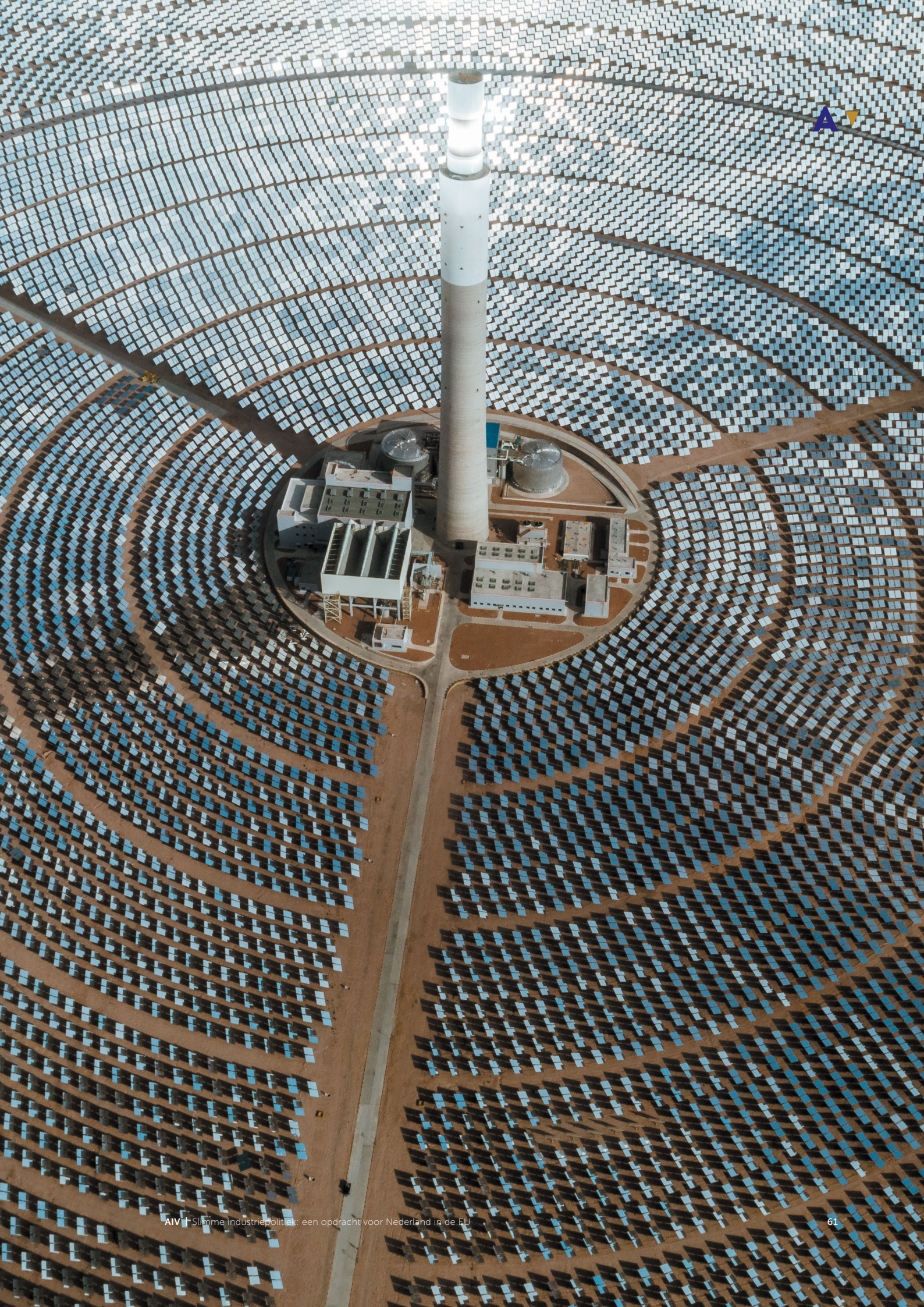
Van deze beide grote politieke opdrachten – strategische verbinding en publieke vertolking – heeft Nederland de eerste ter hand genomen. Vooral vanwege de China-uitdaging zijn sinds 2019 de 'Haagse' verbindingen tussen veiligheid en economie verbeterd. Een voorbeeld betrof de instelling van een Ministeriële Commissie voor Economie en Veiligheid (MCEV), waar zaken als de toegang van Huawei tot het nationale 5G-netwerk of export van *dual use*-goederen worden beslist.⁹⁷

Voortwerkend op dit spoor van strategische verbinding, constateert het coalitieakkoord Rutte-IV: "Nationale en internationale veiligheid raken steeds meer verweven".⁹⁸ Het kabinet bepleit daarom de oprichting van een nationale veiligheidsraad. Naar het oordeel van de AIV is het zaak om (Europese) industriepolitiek hoog op de agenda te zetten van deze nog op te richten veiligheidsraad en tevens prominente aandacht te geven in de aangekondigde Nationale Veiligheidsstrategie. Zoals dit advies betoogt, ligt de voornaamste grond voor industriebeleid immers in de groeiende strategische en geopolitieke kwetsbaarheid van Europa en dus ook Nederland.⁹⁹

Daarentegen staat de invulling van de tweede grote opdracht, de publieke vertolking van een sterk narratief, dat op zijn beurt democratische controle mogelijk maakt, nog in de kinderschoenen. De voorzichtige wending naar een meer activistisch industriebeleid zoals Den Haag dat sinds 2020 vormgeeft (zie paragraaf 2.3) vindt in relatieve stilte plaats. Over de toewijzing van gelden aan bepaalde ecosystemen wordt onderhandeld in ambtelijke beslotenheid, nauwelijks in het openbare debat, hoewel deze keuzes de toekomst van Nederlandse welvaart en veiligheid raken. Met de vertaling van geopolitieke kwetsbaarheid in de noodzaak van nieuw industriebeleid is – afgezien van de mondkapjes-episode bij aanvang van de pandemie – nog amper een begin gemaakt. Daarom is er behalve aan strategische verbinding ook wezenlijk werk aan publieke vertolking te doen, bij voorkeur bij monde van de verantwoordelijke bewindspersonen in het parlementaire en openbare debat.

Beide politieke opdrachten – strategische verbinding en publieke vertolking – hangen nauw samen. Alleen wanneer beide in Brussel én in Den Haag beter worden vervuld, kunnen de juiste politieke afwegingen worden gemaakt en worden vertolkt in een richtinggevend verhaal dat in het openbaar bekritiseerd kan worden. Op die manier kunnen publieke verantwoording en democratische controle gestalte krijgen op een manier die past bij het enorme belang van industriebeleid voor Europa's toekomstige veiligheid, welvaart en manier van leven.





Eindnoten

- ¹ Sociaal-Economische Raad (2021) *Reshoring*, Advies 21/01, februari 2021.
- ² Adviesraad Internationale Vraagstukken (2021) *Adviesaanvraag Europees Industriebeleid*, 17 mei 2021.
- ³ Zie voor een bespreking van het concept ‘strategische autonomie’ het rapport van Clingendael (2021) *Unpacking open strategic autonomy: From concept to practice*, november 2021.
- ⁴ Wat betreft industrie zijn er smallere interpretaties die er vooral de klassieke maakindustrie (ofwel de secundaire sector, die zich onderscheidt van de primaire land- en mijnbouw en de tertiaire diensten) onder verstaan, en bredere opvattingen die vrijwel alle economische activiteiten als industrie beschouwen (bijvoorbeeld ook de toerisme-industrie en financiële sector, zoals ook in het Engels gebruikelijk is)
- ⁵ Europese Commissie (2021) *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe’s recovery*, 5 mei 2021.
- ⁶ Nils Redeker (2021) *Go Big or Go Home: How to Make European Industrial Policy Work*, policy paper, Jacques Delors Centre, 25 mei 2021; Zie ook: Normal Loayza (2017) *Industrial policies versus public goods to spur growth*, Brookings, 29 juni 2017.
- ⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020b) *Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat over de toekomst van de Nederlandse industrie. Kamerstuk 29 696-124*, 30 oktober 2020, p.5.
- ⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020b) *Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat over de toekomst van de Nederlandse industrie. Kamerstuk 29 696-124*, 30 oktober 2020, p.4.
- ⁹ Idem.
- ¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2019) *Werkgelegenheid regionaal*.
- ¹¹ AIV (2018) *Coalitievorming na de Brexit*. Adviesnummer 108, juli 2018,.
- ¹² De navolgende historische schets is ontleend aan Ben Dankbaar en Evert-Jan Velzing (2013) ‘Industriebeleid in Nederland - Industrialisatie, de-industrialisatie, Reïndustrialisatie’, in: VNO-NCW en MKB-Nederland, *Plaats en toekomst van industrie(beleid) voor een nieuw industrieel elan*. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van Jan Klaver van VNO-NCW en MKB-Nederland op 13 april 2013, pp. 7-25. Zie ook Jan Luiten van Zanden (1997) *Een klein land in de 20ste eeuw: Economische Geschiedenis van Nederland 1914-1995*. Spectrum. pp. 191 e.v.
- ¹³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 21 mei 1980.
- ¹⁴ De bedenker van de EGKS, de Franse topambtenaar Jean Monnet, was vanaf eind 1945 tot aan zijn benoeming tot voorzitter van de Hoge Autoriteit van de EGKS (1952) de eerste *Commissaire Général au Plan*, baas van het Franse planbureau.
- ¹⁵ Nuance: in de beginnaden van de EEG was de overheersende gedachte nog dat fusies van Europese ondernemingen bevorderd moeten worden zodat deze nieuwe Europese kampioenen de concurrentie met hun grotere concurrenten uit de Verenigde Staten en Japan aan zouden kunnen. Zie: Y. De Vries en E.M.R.H. Vancraybex (2020) *Concentratietoezicht en industriebeleid: tussen protectionisme en mededingingstoezicht*, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, Aflevering 1-2, 28 februari 2020.
- ¹⁶ Nederland heeft een stempel gedrukt op de DMA. Zo heeft Nederland er, samen met Duitsland en Frankrijk, in mei 2021 via een *non-paper* voor gepleit dat alle fusies en overnames door grote digitale platforms met een poortwachterspositie kunnen worden beoordeeld door een EU-toezichthouder.
- ¹⁷ Mazzucato, Mariana (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Private vs. Public Sector Myths*. Penguin Random House, UK.

- ¹⁸ Europese Commissie (2019) *Towards a climate-neutral Europe: EU invests over €10bn in innovative clean technologies*, 26 februari 2019.
- ¹⁹ Jennifer Harris and Jack Sullivan (2020) *America Needs a New Economic Philosophy. Foreign Policy Experts Can Help*, *Foreign Policy*, 7 February 2020.
- ²⁰ Voor 'dual circulation', zie bijv. Macaes, Bruno (2021) *Geopolitics for the End Time. From the pandemic to the climate crisis*, C Hurst & Co Publishers Ltd, pp. 98-109.
- ²¹ Biden, Joe, *The Biden plan to rebuild U.S. supply chains and ensure the U.S. does not face future shortages of critical equipment*.
- ²² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020a) *Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat over de toekomst van de Nederlandse basisindustrie*, *Kamerstuk 29 696-15*, 15 mei 2020' Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020b) *Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat over de toekomst van de Nederlandse industrie*. *Kamerstuk 29 696-124*, 30 oktober 2020.
- ²³ Coalitieakkoord (2021-2025) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 6 en p. 37.
- ²⁴ Dit kan worden afgeleid uit de eerdergenoemde kabinetsvisie op de toekomst van de industrie (p.15) en het recente *hoofdpijnenbeleid* (2022) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- ²⁵ In dat jaar introduceerde de Commissie haar IPCEI-beleid, dat nu tot een belangrijk onderdeel van Europees industriebeleid is uitgegroeid. Europese Commissie (2014) *Mededeling van de Commissie — Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang*, 26 juni 2014.
- ²⁶ Europese Commissie (2020) *Communication "Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery"*, 5 mei 2021.
- ²⁷ Een ambitie die eind 2019 door de Europese Raad werd vastgelegd.
- ²⁸ Voor dit onderzoek nam de Commissie zo'n 5.000 producten onder de loep. Bijzondere aandacht ging uit naar producten die een rol spelen in de decarbonisatie van de economie, de volksgezondheid, veiligheid en technologie en digitale markten. Binnen die gebieden identificeerde de Commissie 137 producten waar de Unie zeer afhankelijk is van import uit derde landen. Van die 137 zijn 99 producten gerelateerd aan grondstoffen en chemicaliën. Een tweede belangrijke groep, van 14 producten, wordt gevormd door farmaceutische ingrediënten en andere goederen belangrijk voor de volksgezondheid, zoals antibiotica. Afhankelijkheid bestaat verder ook voor 17 producten die, naast grondstoffen, belangrijk zijn voor de klimaat en digitale transitie. In 51% van de gevallen gaat het om afhankelijkheid van China en voor 34 producten is leidt afhankelijkheid tot significante kwetsbaarheid, onder meer omdat de opties voor diversificatie voor die producten beperkt zijn. Verschillende zeldzame aardmetalen, farmaceutische ingrediënten, *cloud* en *edge*, waterstof, batterijtechnologie, high performance computing, AI en halfgeleiders behoren tot deze categorie. Inmiddels werkt de Commissie aan vervolgonderzoek dat afhankelijkheden in nog andere waardeketens in kaart zal brengen. Europese Commissie (2021) *Strategic dependencies and capacities. Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, 5 mei 2021.
- ²⁹ Dit advies gaat niet in op Europese initiatieven op het gebied van defensie-industrie. Weliswaar gaat er in deze industrie veel geld om, staat ze momenteel sterk in de aandacht en vindt er vanuit de Europese Commissie (onder meer via het onlangs opgestarte Europese Defensie Fonds) en vanuit het Europese Defensie Agentschap veel coördinatie plaats, maar naar haar aard onderscheidt deze industrie zich van andere economische sectoren. Dat geldt alleen al omdat de voornaamste klanten van wapenproducenten staten zijn. Bijgevolg doet de wending van generiek (of horizontaal) naar sturend (of verticaal) industriebeleid die centraal staat in dit advies, zich voor de defensie-industrie niet voor: het betreffende beleid is vrijwel per definitie altijd sturend

- geweest. In het AIV-advies ‘Europese Veiligheid: tijd voor nieuwe stappen’ (AIV-advies 112, 19 juni 2020) besteedt de AIV aandacht aan dit vraagstuk.
- ³⁰ Europese Commissie (2020) *Een waterstofstrategie voor een klimaatneutraal Europa, Mededeling van de Commissie*, 8 juli 2020.
- ³¹ Zie artikel in *Boersenzeitung* met onderzoek onder Duitse bedrijven: “Laut einer Umfrage des Industrieverbands DIHK unter 3.000 deutschen Unternehmen im In- und Ausland bremsen Engpässe und deutliche Preissteigerungen bei einer Vielzahl von Vorprodukten und Rohstoffen die Konjunktur.”
- ³² Zie Reuters (2020), *EU considers help for rare earth magnet production – sources*, 24 augustus 2020.
- ³³ Dat heden maar liefst 98% van strategisch belangrijke aardmetalen afkomstig is uit China, vormt voor de Unie duidelijk een belangrijke drijfveer.
- ³⁴ Thierry Breton (12 januari 2021), *Speech by Commissioner Thierry Breton at the 13th European Space Conference*,
- ³⁵ Met hetzelfde doel nam de Britse overheid recent een aandeel van 400 miljoen euro in het bedrijf OneWeb, dat onder meer beoogt mobiel internet mogelijk te maken in afgelegen gebieden binnen het VK, en ondersteunt zij de ontwikkeling van eigen lanceercapaciteit voor satellieten.
- ³⁶ Europese Commissie (2014) *Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang*, 20 juni 2014,
- ³⁷ Europese Commissie (2019) ‘Staatssteun: *Commissie geeft groen licht voor 3,2 miljard EUR overheidssteun van zeven lidstaten voor pan-Europees onderzoeks- en innovatieproject in alle segmenten waardeketen accu’s*, 9 december 2019; Europese Commissie (2021) *State aid: Commission approves €2.9 billion public support by twelve Member States for a second pan-European research and innovation project along the entire battery value chain*, 26 januari 2021.
- ³⁸ Zie het IPCEI joint non-paper van Nederland, Tsjechië, Denemarken, Finland, Ierland, Letland, Litouwen, Polen, Nederland, Slowakije, Spanje en Zweden (2021) *Smart and selective use of the IPCEI instrument*, 28 april 2021.
- ³⁹ Poitiers, N. and P. Weil (2022) *Opaque and ill-defined: the problems with Europe’s IPCEI subsidy framework*, Bruegel Blog, 26 January.
- ⁴⁰ Abeele, Eric van den (2021) *Towards a new paradigm in open strategic autonomy?*, European Trade Union Institute, Working Paper, maart 2021.
- ⁴¹ European Commission, *EU Missions in Horizon Europe*
- ⁴² Deze verschuiving in het beleid is deels te danken aan het werk van Mariana Mazzucato (zie bijvoorbeeld haar *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Penguin Random House UK, 2021), die de Europese Commissie op dit punt heeft geadviseerd.
- ⁴³ Volgens cijfers van *The Economist* kon 20 jaar geleden nog één derde van de marktwaarde van de 1.000 grootste ondernemingen ter wereld aan Europese bedrijven worden toegeschreven. Nu is dat nog maar één zesde. In de top-20 van grootste ondernemingen (qua marktwaarde) zou nog slechts één Europees bedrijf voorkomen.
- ⁴⁴ Europese Commissie (2021) *Evaluation of the Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law of 9 December 1997*, 12 juli 2021.
- ⁴⁵ “Despite our best efforts, which we must pursue, there is no regulatory global level playing field. And there won’t be one any time soon. This puts European companies at a massive disadvantage. When some countries heavily subsidize their own companies, how can companies operating mainly in Europe compete fairly? Of course, we must continue to argue for a fairer and more effective global level playing field, but in the meantime, we need to ensure our companies can actually grow and compete.”, Zie: *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*, 19 februari 2019.
- ⁴⁶ Europese Commissie (2021) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Foreign subsidies distorting the internal market*, 5 mei 2021.
- ⁴⁷ Zie de recente studie van het Institut der Deutschen Wirtschaft, die dit beeld aan de hand van marktdata bevestigt: Matthes, J. (2021) *Konkurrenzdruck durch China auf dem EU-Markt: Ein tiefer Blick in Außenhandelsstatistik und Industriebranchen*,

- ⁴⁸ In Engels het *anti-coercion instrument*; Europese Commissie (2021) *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*, 8 december 2021.
- ⁴⁹ EVP (2021) ‘Zie bijv het EVP rapport over China: *EU-China Relations - Towards a Fair and Reciprocal Partnership* | *EPP Group in the European Parliament*, 10 maart 2021.
- ⁵⁰ Reuters (18 oktober 2015) *China, Britain to benefit from ‘golden era’ in ties – Cameron*,
- ⁵¹ Dit wordt verwacht in het voorjaar 2022.
- ⁵² Bradford, A. (2020) *The Brussels Effect*, Oxford University Press, Oxford.
- ⁵³ Zie: Rijksoverheid (2021) *Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy*. 25 maart 2021.
- ⁵⁴ Eurostat (2021) *Industrial Production Statistics*, juli 2021.
- ⁵⁵ Euractiv (2022) *France and Germany to work on ‘common industrial projects*, 8 February 2022
- ⁵⁶ AIV (2019) *China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa*. Adviesnummer III, juni 2019.
- ⁵⁷ Aanvankelijk betrof het 16 Europese landen: 11 daarvan waren of zijn EU-lid: Bulgarije, Kroatië (toen nog kandidaat), Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië. De vijf andere waren de Balkanstaten Albanië, Bosnië-Herzegovina, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië, die in de toekomst wellicht Unie-lid worden. Griekenland trad in 2019 toe (als eerste land dat tijdens de Koude Oorlog niet, net als de Volksrepubliek, communistisch was), waardoor het korte tijd de groep 17+1 werd. Na het vertrek van Litouwen heet de groep weer 16+1.
- ⁵⁸ Noyan, Oliver (2021) *EU countries keep different approaches to Huawei on 5G rollout*, Euractiv, 19 mei 2021.
- ⁵⁹ Europese Commissie (2014) *Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang*, 20 juni 2014; Linssen, M., J. van Dijk, A. Reiding, H.N. Néhémé (2021) *Nieuw afwegingskader laat zien wanneer zelfvoorziening nodig is*, ESB, 8 april 2021; Rijksoverheid (2020) *Speelbal of spelverdelers*, 20 april 2020; Rijksoverheid (2020) *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven*, 1 mei 2020.
- ⁶⁰ Mazzucato, Mariana (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Private vs. Public Sector Myths*. Penguin Random House, UK.
- ⁶¹ Een recenter succesverhaal is dat van de vaccins tegen het Covid-19 virus, in recordtijd ontwikkeld en daarna op grote schaal in Europa geproduceerd. Dat Europese overheden, inclusief de Europese Commissie, hierbij meer hebben gedaan dan het handhaven van de marktregels en het gelijke speelveld mag duidelijk zijn.
- ⁶² Om bij JFK te blijven: “Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country.”
- ⁶³ Zie: Rijksoverheid (2021) *Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy*. 25 maart 2021; Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2021) *Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2022*, Kamerstuk 35 925 XVII, nr. 54.
- ⁶⁴ Brad Smith (6 mei 2021) *Answering Europe’s Call: Storing and Processing EU Data in the EU* EU Policy Blog; ; Capacity (8 oktober 2021) *Thales and Google Cloud to develop trusted cloud offering in France*,
- ⁶⁵ Le Grand Continent (5 september 2020) *The CLOUD Act: Unveiling European Powerlessness*,
- ⁶⁶ Volgens de Commissie is er evenwel een aanmerkelijk verschil tussen *goedgekeurde* staatssteun en *daadwerkelijk verleende* steun, die vooral in Duitsland beperkt is gebleven. Hierdoor zou het functioneren van de binnenmarkt niet in gevaar zijn gekomen. Zie Reuters (2021) *Massive German state aid to virus-hit firms? Others in EU doing as much or more -Vestager*
- ⁶⁷ Zo doen 12 lidstaten mee aan het tweede, in januari 2021 door de Commissie goedgekeurde IPCEI voor batterijen. Gezamenlijk stellen deze landen 2.1 miljard euro steun beschikbaar voor 42 projecten en organisaties en bedrijven verspreid over de deelnemende landen. De verwachting

- is dat daar 9 miljard euro aan private investeringen bij komt.
- ⁶⁸ Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019) *Nederland-China: een nieuwe balans*, 15 mei 2019.
- ⁶⁹ In de *QS-ranking van Engineering & Technology*-universiteiten wereldwijd staan de TU Delft en de TU/e beide in de top-50. Zie: *TU Delft in Internationale Rankings; TU/e in bovenste 10 procent op QS World University Rankings 2022*
- ⁷⁰ Europese Commissie (2018) *State aid: Commission approves plan by France, Germany, Italy and the UK to give €1.75 billion public support to joint research and innovation project in microelectronics*, press release, 18 december 2018.
- ⁷¹ Permanent Representations Kingdom of the Netherlands (2021) *Preliminary Netherlands' input for European Chips Act*, 14 October 2021.
- ⁷² Clingendael (2021) *Technologische samenwerking met China. Risico's voor en belangen van Nederland op de terreinen halfgeleiders, fotonica en medicijn-/vaccinontwikkeling*, 4 November 2021.
- ⁷³ Poitiers, N.F. en P. Weil (2021) *A new direction for the European Union's half-hearted semiconductor strategy*, Bruegel, Policy Contribution, Issue n° 17/21 | July 2021.
- ⁷⁴ Europese Commissie (2020) *Shaping Europe's digital future; Member States join forces for a European initiative on processors and semiconductor technologies*, press release, 7 December 2020.
- ⁷⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021) *32 Mikroelektronik-Projekte in den Startlöchern – Habeck: „Wir müssen Produktion von Halbleitern zurück nach Deutschland und Europa holen*, 21 december 2021.
- ⁷⁶ NRC (2021), *Extra steun voor Nederlandse chipsector*, 17 september 2021; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022) *Introductiedossier: kennismaking met inhoudelijke onderwerpen, januari 2022* p. 69.
- ⁷⁷ Naast deze drie gangbare kleuren, wordt een aantal andere soorten waterstof onderscheiden, waaronder turquoise (waarbij aardgas omgezet in waterstof en elementair koolstof), bruin (waterstof uit biogas of biomassa), paars (waterstof door middel van kernenergie) en roze (waterstof door middel van overtollige energie van kerncentrales).
- ⁷⁸ Zo staat het havenbedrijf Rotterdam reeds bekend als dé energiehaven van en voor Europa, en momenteel al goed voor import van 13% van de totale Europese energievraag.
- ⁷⁹ Zie: <https://nationaalwaterstofprogramma.nl/>
- ⁸⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020) *Kamerbrief over Kabinetsvisie waterstof*, 30 maart 2020.
- ⁸¹ Zo maakt het Nederlandse staatsbedrijf Gasunie deel uit van de publiek-private samenwerking NorthH2, met onder andere Shell, ten behoeve van grootschalige productie van waterstof (middels windparken op de Noordzee en een grote electrolyser in de Eemshaven) en een opslag- en transportnetwerk in Nederland en Noordwest Europa.
- ⁸² Europese Commissie (2019) *Een Europese Green Deal*; Zie ook: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020) *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, Fiche: *Mededeling over een waterstofstrategie voor een klimaatneutraal Europa*.
- ⁸³ Europese Commissie, *European Clean Hydrogen Alliance*.
- ⁸⁴ Deelnemende landen hebben nu de nationale voorselectie voltooid van projecten die mogelijk staatssteun ontvangen, zo ook Nederland (RVO (2020) *Interessepeiling IPCEI Waterstof* (inmiddels gesloten)). De volgende stap is de kennisgeving aan de Commissie van geïntegreerde IPCEI-projecten met een gemeenschappelijke structuur, routekaart en programma. Deze zullen vervolgens door de Commissie worden beoordeeld. Zie: https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/hydrogen/ipceis-hydrogen_nl
- ⁸⁵ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020) *Duitse waterstofstrategie: Investeringen van 7+2 miljard euro*, 10 juni 2020.
- ⁸⁶ België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, en Zweden.
- ⁸⁷ Financieel Dagblad (2021) *Waterstof zet de machtsverhoudingen op zijn kop*, 15 Oktober 2021.

- ⁸⁸ Japan kan voor Europa als voorbeeld dienen van een land dat zijn energieweerbaarheid heeft vergroot middels import van waterstof. Japan is voor zijn energievoorziening grotendeels afhankelijk van andere landen en heeft reeds een strategie ontwikkeld om op grote schaal waterstof te importeren. Ook speelt het land zelf een belangrijke rol in de technologieontwikkeling; zo opende Japan in 2020 de grootste waterstoffabriek ter wereld. Op dit moment haalt Japan de energiedrager voornamelijk uit Australië. Zo draaiden de Olympische Spelen in Tokyo van 2020 op waterstof uit Australië. Belangrijke kanttekening daarbij is dat dit ging om grijze waterstof, aangezien de energie daarvoor werd gewonnen uit bruinkool. Hiertoe werd bruinkool onder hoge druk omgezet in gas, waarbij veel CO₂ vrijkomt, wat vervolgens werd gebruikt om waterstof te maken.
- ⁸⁹ Rijksoverheid (2022) *Miljoenennota 2022*.
- ⁹⁰ Zie: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021) *Wir wollen bei Wasserstofftechnologien Nummer 1 in der Welt werden: BMWi und BMVI bringen 62 Wasserstoff-Großprojekte auf den Weg*, 28 mei 2021; Rijksoverheid/Nederlandse ambassade in Frankrijk: duurzame innovatie en infrastructuur (2020) *Op weg naar een duurzame samenleving. Trendwatchers in Frankrijk*, 11 september 2020.
- ⁹¹ Crevits, Hilde (2021) *Vlaanderen dient 5 waterstofprojecten in bij Europa en tekent een 'Memorandum of Understanding' met de Europese Investeringsbank*, persbericht, 18 oktober 2021.
- ⁹² Mocht de Unie haar positie in deze waardeketen willen verstevigen dan is vooral van belang dat Brussel onder ogen ziet dat het eigen regelkader de verdere ontwikkeling van biotechnologie soms in de weg zit, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het VK. Dit wordt overigens telkens vaker erkend in Brussel, bijvoorbeeld door een wetgevend voorstel voor te bereiding op het gebied van 'gene editing' en nieuwe verdelingsmethoden voor plantzaden. Zie *EC study on new genomic techniques* (europa.eu)
- ⁹³ Europese Commissie (2022) *Speech by Commissioner Breton at the 14th Space Conference* (europa.eu)
- ⁹⁴ Industriële alliantie zijn niet hetzelfde als IPCEI-projecten. Deze laatste projecten richten zich op financiering met behulp van staatssteun. Allianties kunnen aanleiding geven tot het initiëren van IPCEI's maar zijn zelf breder opgezet. Hun taak is het samenbrengen en coördineren van een ecosysteem van verschillende spelers met het oog op het bereiken van een specifiek publiek doel. De Unie kan, als onderdeel van dergelijke allianties, ondersteunende regelkaders aandragen.
- ⁹⁵ In de geest van het Lissabon-stelsel zou de Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands en veiligheidsbeleid, tevens vicevoorzitter van de Commissie, een coördinerende rol opnemen, maar alleen al vanwege de omvang van de functie is tot nu toe geen van bekleders van het ambt daarin goed geslaagd.
- ⁹⁶ In het rapport *China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa* van juni 2019 adviseerde de AIV reeds om een plek voor strategische economische politiek in te richten in de EU in het licht van de opkomst van China. Aanbeveling 1 uit het AIV-China-advies luidde: "Ontwikkel in EU-verband gremia voor de afweging van economische, waarden- en veiligheidsbelangen waartoe China's opkomst aanzet, op de geëigende plaatsen; neem indien dit niet lukt in laatste instantie met gelijkgezinde lidstaten het initiatief tot een strategisch gremium buiten het EU-kader." Deze aanbeveling is nog niet opgevolgd, hetgeen zich tevens doet gevoelen bij de totstandkoming van het Europees industriebeleid.
- ⁹⁷ Deze MCEV, vergelijkbaar met een ondercommissie van de ministerraad, is tevens uitgerust met een ambtelijk 'voorportaal' (ACEV).
- ⁹⁸ Coalitieakkoord (2021-2025) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 38.
- ⁹⁹ In de huidige Nationale Veiligheidsstrategie uit 2019 wordt industriebeleid, en de relatie tot de nationale veiligheid, niet expliciet genoemd.

Adviesaanvraag



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken

Mr. J.G. de Hoop Scheffer

Postbus 20061

2500 EB DEN HAAG

Directie Integratie Europa

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
Min-BuZa.2021.8561-05

Datum 17 mei, 2021

Betreft Adviesaanvraag Europees Industriebeleid

Geachte voorzitter,

De discussie over de strategische autonomie van de Europese Unie is in volle gang tegen de achtergrond van de geopolitieke rol van de EU. Daarbij gaat het over (buitenlands-) politieke macht en invloed, maar evenzeer over de EU als economische en handelsmacht. In deze context wordt ook gesproken over het vormgeven van het Europees Industriebeleid.

In de in maart 2020 gepubliceerde industriestrategie zet de Europese Commissie nadrukkelijk in op het bevorderen van de Europese industriële autonomie en het Europees concurrentievermogen. De Europese Raad van oktober 2020 stelde dat het bereiken van strategische autonomie een belangrijke doelstelling is waarbij, dankzij inzet van onder andere Nederland, werd benadrukt dat dit gepaard moet gaan met "behoud van de open economie". De Europese Raad van oktober spreekt daarom van "open strategische autonomie".

Het kabinet is van mening dat open strategische autonomie geen doel op zich moet zijn, maar een middel om de publieke belangen te kunnen blijven beschermen. Daarom is het noodzakelijk om ongewenste afhankelijkheden in kaart te brengen en vervolgens te bepalen of deze afhankelijkheden teruggebracht moeten worden en welk beleid hiervoor noodzakelijk is. Een risico bij deze discussie is dat de EU afstevent op meer economisch protectionisme en maatregelen die het functioneren van de open markteconomie bedreigen.

Ook is het belangrijk te constateren dat de discussie over het inperken van afhankelijkheden en strategische autonomie door partners buiten de Europese Unie met aandacht wordt gevolgd, zeker - maar niet uitsluitend - op het terrein van het internationale veiligheidsbeleid. Voor het kabinet geldt dat samenwerking met internationale partners altijd het uitgangspunt moet zijn en dat een Europa dat meer verantwoordelijkheid neemt voor de eigen veiligheid, ook de NAVO en de trans-Atlantische relatie versterkt.

Pagina 1 van 3



Directie Integratie Europa

Deze visie op open strategische autonomie heeft het kabinet naar voren gebracht in een gezamenlijk non-paper met Spanje dat is ondertekend door beide premiers.

Datum
7 mei, 2021Onze referentie
Min-BuZa.2021.8561-55

In de Kamerbrief (kst-29826-124) van 30 oktober 2020 is de visie van het kabinet op de toekomst van de industrie beschreven. In die brief stelt het kabinet dat samenwerking binnen Europa een voorwaarde is voor een sterke Nederlandse industrie en een sterkere positie van Europa in de wereld. Het Europese industriebeleid moet bestaan uit een verstandige mix van open markten, het bevorderen van eerlijke concurrentie, Europese samenwerking op technologieontwikkeling en innovatie en het beschermen van publieke belangen. Daarbij is het de ambitie om meer strategische autonomie te bereiken ten opzichte van de rest van de wereld, met behoud van een open economie. Het kabinet zet in op open markten, waarbij de voordelen van internationale handel, toegang tot wereldwijde waardeketens en internationale concurrentie behouden blijven. Ook blijven strenge mededingingsregels en politiek onafhankelijk toezicht op de interne markt nodig. Tegelijkertijd wil het kabinet de Europese industrie versterken door de juiste kaders voor duurzame groei te bevorderen, zoals ook weergegeven in de kabinetsreactie op de mededeling van de Commissie voor een nieuw industriestrategie van april 2020 (kst-22112-2862). Hierbij gaat het o.a. om het versterken van de interne markt, verbeteren van de (digitale) infrastructuur, vaardigheden, verminderen van regeldruk, het beschermen van intellectueel eigendom, zorgen voor goede toegang tot financiering, stimuleren van innovatie, marktcreatie voor schone technologieën en sterke en onafhankelijke mededingingskaders. Het kabinet wil daarbij investeren: bijvoorbeeld in de ontwikkeling van sleuteltechnologieën en met behulp van Europese Industrie Allianties en *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI). Europese samenwerking is noodzakelijk rond strategische waardeketens. De EU moet haar marktmacht adequaat gebruiken om met nieuwe en bestaande instrumenten een gelijk speelveld in de handel met derde landen af te dwingen. Het witboek buitenlandse subsidies (zie oa kst-22112-2917) van de Commissie speelt daarin een belangrijke rol. Om effectief klimaatbeleid te kunnen voeren is het kabinet positief over het principe van een koolstofheffing aan de grens en positief nieuwsgierig naar het Commissievoorstel. Het kabinet is alert op ongewenste investeringen uit het oogpunt van nationale veiligheid.

Verder onderzoek wordt verricht naar het industriebeleid. Zo bracht de Sociaal Economische Raad een advies uit naar *reshoring* en werkt de SER aan een breder advies over versterking van de industrie (publicatie mei 2021).

Andere Lidstaten nemen eveneens posities in. Frankrijk en Duitsland brachten 19 februari 2019 een gezamenlijk manifest¹ uit voor de toekomst van Europese industrie. Dit manifest bood de basis voor de discussie over noodzaak van Europese kampioenen. Polen sloot zich later bij deze positie van de landen aan. Op 16 februari 2021 publiceerden Frankrijk en Duitsland een nieuw gezamenlijk non-paper² in het kader van de publicatie van een update van Europese

¹ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2

² <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemittellungen/2021/02/20210216-germany-and-france-together-for-a-new-and-innovative-european-industrial-strategy.html>



Directie Integratie Europa

Datum
7 mei, 2021

Onze referentie
Min-BuZa.2021.8561-55

Industriestrategie die in april 2021 zal verschijnen. Het eerder genoemde Nederlands Spaanse non-paper vormt een bijdrage aan deze discussie over het Europees industriebeleid.

Onderzoeksvraag:

In het licht hiervan stelt het kabinet het op prijs om van de AIV een advies te ontvangen, uiterlijk oktober 2021, aan de hand van de volgende vragen:

1. Het kabinet verzoekt de AIV te onderzoeken, de positie van het kabinet ten aanzien van het industriebeleid in acht nemende, hoe Nederland zich het beste kan positioneren in de discussie over het industriebeleid in de EU. Deelvragen kunnen zijn;
 - a. Hoe kan de Nederlandse positie over het EU industriebeleid het beste naar voren worden gebracht binnen de EU,
 - b. Welke boodschap past hierbij,
 - c. Welke elementen in de Nederlandse positie moeten worden benadrukt,
 - d. Met welke lidstaten zou Nederland de samenwerking moeten zoeken in het uitdragen van een positie,
 - e. Hoe organiseren we effectieve Industriële Allianties op strategische terreinen binnen de EU?
2. Het kabinet vraagt of de AIV kan adviseren hoe Nederland zich het beste kan verhouden ten opzichte van internationale partners buiten de EU in deze discussie, vanuit de constatering dat een aantal van deze partners de discussie over strategische autonomie interpreteren als een beweging naar meer protectionistisch beleid.
3. Het kabinet wil tevens graag weten of bovenstaande overwegingen volgens de AIV vragen om een aanpassing van de Nederlandse positie ten aanzien van het Europese industriebeleid en zo ja, op welke elementen en deelreinen het kabinet de positie zou moeten bijstellen. Daarbij is het niet noodzakelijk om een economische analyse uit te voeren naar het industriebeleid en zou de AIV zich kunnen baseren op bestaande adviezen van bijvoorbeeld de SER.

Hoogachtend,

Stef Blok

Minister van Buitenlandse Zaken

Geraadpleegde personen

- **Dr. V. (Vincent) Aussilloux**
Afdeling Economie-Financiën, France Stratégie / het kabinet van de premier
- **M. (Mickaël) Bazin, MA**
Adviseur Franse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
- **Dr.ir. J.P.H. (Jos) Benschop**
Senior Vicepresident Technologie, ASML
- **Ms. L. (Lucia) Caudet, MA**
Adjunct Kabinetschef van Eurocommissaris Thierry Breton (Interne Markt), Europese Commissie
- **L. (Lowrie) Evans, MA**
Voormalig Directeur-generaal DG GROW, Europese Commissie
- **Mr. S. (Saïd) Fazili**
Raadsadviseur Europa, ministerie van Algemene Zaken
- **Drs. G. (Gerard) de Graaf**
Directeur, Digitale Economie & Coördinatie DG CONNECT, European Commissie
- **Drs. R.E. (Robert) de Groot**
Permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de EU
- **P.M. (Paul) Heemskerk, MSc.**
Hoofd afdeling Europees Industriebeleid, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- **Dr. E.E.A. (Elmar) Hellendoorn**
Strategisch adviseur en senior fellow, *Atlantic Council*
- **Prof.dr.ir. J.L. (Just) Herder**
Professor *Interactive Mechanisms and Mechatronics*, hoofd departement *Precision and Microsystems Engineering* TU Delft
- **Prof. dr. A. (Bert) Hofman**
Directeur *East Asian Institute*, *National University of Singapore*
- **Drs. S. (Sigrid) Johannisse**
Senior adviseur economische weerbaarheid, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat & Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **K. (Kim) Jørgensen, MA**
Kabinetschef van Vicepresident en Eurocommissaris Margrethe Vestager (Mededinging & Digitaal beleid), Europese Commissie
- **Mr. K. (Kerstin) Jorna**
Directeur-generaal DG GROW, Europese Commissie
- **Prof.dr. A.H (Alfred) Kleinknecht**
Emeritus hoogleraar Economie, VU Amsterdam en TU Delft
- **T.M.R. (Tom) Kortebach, MA.**
Beleidsmedewerker, directie Topsectoren en Industriebeleid, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- **Mr. K. (Kristin) Lambrecht**
Attaché voor Interne Markt, Industrie en Technische Harmonisatie, Duitse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
- **V. (Valère) Moutarlier, MA**
Kabinetschef van Eurocommissaris Thierry Breton (Interne Markt), Europese Commissie
- **Dr. N. (Nils) Redeker**
Beleidsonderzoeker Europees Economisch Beleid, Jacques Delors Instituut Berlijn
- **Dr. B. (Bart) van Riel**
Beleidsmedewerker, Sociaal-Economische Raad

- **Prof. dr. E.J.J. (Hans) Schenk**
Emeritus hoogleraar Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Utrecht
- **Drs. M.F.D. (Maarten) Smit**
Voormalig afdelingshoofd Economische Raad, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
- **Prof. dr. ir. M. (Maarten) Steinbuch**
Professor of Systems and Control, department *Mechanical Engineering*, TU Eindhoven
- **Drs. R. (Reineke) Timmermans**
Beleidssecretaris Innovatie en Industriebeleid, VNO-NCW
- **Drs. A.F. (Ab) van der Touw**
Bestuursvoorzitter, Platform voor Techniek Talent
- **Drs. F.W. (Focco) Vijselaar**
Directeur-generaal Bedrijfsleven en Innovatie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- **Mr. W.L.E. Quaedvlieg**
Hoofd *Brussel's Office* en permanent afgevaardigde, VNO-NCW

Lijst met afkortingen

AI	Kunstmatige intelligentie (Artificial Intelligence)
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BRI	Belt & Road Initiative
CAI	Comprehensive Agreement on Investment
CASA	Chinese Advanced Semiconductor Innovation Alliance
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CPB	Centraal Planbureau
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency
DMA	Wet Digitale Markten
ECOFIN	Raad Economische en Financiële Zaken
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EIB	Europese Investeringsbank
EU	Europese Unie
EU ETS	EU Emissions Trading System
EURATOM	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EUV	Extreem Ultraviolet
FDI	Foreign Direct Investment
IBM	International Business Machines Corporation
IPCEI	Important Project of Common European Interest
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
RSV	Rijn-Schelde-Verolme
RRF	Recovery and Resilience Facility
SER	Sociaal-Economische Raad
SDE++	Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie
TTC	Trade and Technology Council
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
WTO	World Trade Organization

Lijst van figuren

Foto cover -	Raigvi, Shutterstock.	
Foto 1 -	Europese Commissie.	10
Foto 2 -	Rlassman, Shutterstock.	61
Foto 3 -	Venera Salman, Shutterstock.	51
Foto 4 -	Abriendomundo, Shutterstock.	54