



# ESB elke maand op de mat?

Dat kost slechts 99 euro per jaar

*Ga naar [esb.nu/word-lid](http://esb.nu/word-lid)*

# Waarom Nederland baat heeft bij een Europese groene industriedeal

Zonder Brusselse coördinatie proberen lidstaten met staatssteun hun eigen industrie te behouden. Dat is inefficiënt en riskeert dat Nederland het aflegt tegen grotere landen als Duitsland en Frankrijk. We moeten toe naar een industriebeleid met een sterkere Europese inbedding.

## IN HET KORT

- Effectief industriebeleid is zowel ingebed in het bedrijfsleven als autonoom ten opzichte van bedrijfslobby's.
- Het gebrek aan ingebed Europees beleid motiveert de lidstaten tot ongecoördineerd ieder-voor-zich-industriebeleid.
- De Commissie moet aan de slag met een langetermijnvisie met evaluatiemechanisme en een omvangrijk stimuleringspakket.

### TIJN CROON

Promovendus aan de Technische Universiteit Delft

### MOHAMMED

#### CHAHIM

Europarlementariër namens GroenLinks-PvdA

### KAAT BOTS

Politiek adviseur

GroenLinks-PvdA in het Europees Parlement

### FLORIS BUSSCHER

Onafhankelijk energie-transitieconsultant

In het Hoofdlijnenakkoord van de nieuwe coalitie stond vrijwel niets over Europa, behalve de wens om jaarlijks 1,6 miljard euro minder af te dragen aan de Europese begroting. Deze 'zuinigheid' werd in mei al gekraakt door de voorzitters van werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland, in een gezamenlijk interview (FD, 2024a). Zij vinden dat de EU voldoende middelen moet krijgen om de Europese industrie en het bedrijfsleven concurrerend te houden, en dat de ambities in de Europese Green Deal gepaard zouden moeten gaan met industriebeleid.

De Green Deal stelt ambitieuze doelen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 met meer dan de helft te verminderen waarbij de EU-landen tegen 2050 klimaatneutraal moeten zijn (EC, 2021). Maar de Green Deal biedt vooral Europese *sticks* in de vorm van

strengere regulering en onvoldoende Europese *carrots* in de vorm van gecoördineerde steun (EIB, 2024). Bedrijven hebben al hoge energielasten en daardoor bestaat het risico dat ze naar andere regio's vertrekken, zoals de VS, waar de Inflation Reduction Act (IRA) van Biden simpeler, langduriger en minder gefragmenteerde financiële voordelen biedt (Kleimann et al., 2023; Letta, 2024). Het riskeert dat Europa verder achterblijft bij de VS en China in het ontwikkelen van de groene technologieën van de toekomst (The Economist, 2024).

Dat de zorgen breed worden gedeeld in het Nederlandse bedrijfsleven (Henrar en Feij, 2024, in dit dossier), blijkt niet alleen uit waarschuwingen van werkgeversorganisaties maar ook de *Antwerp Declaration* (CEFIC, 2024; Wheaton, 2024). Deze verklaring stelt tien voorwaarden voor een toekomstbestendige Europese industrie, met nadruk op grote investeringen in betaalbare groene energie en uniform Europees beleid om fragmentatie op de interne markt te beëindigen. Op 20 februari werd deze verklaring overhandigd aan Commissievoorzitter Ursula von der Leyen, ondertekend door vertegenwoordigers uit diverse sectoren, waaronder opvallend veel Nederlandse bedrijven (figuur 1a).

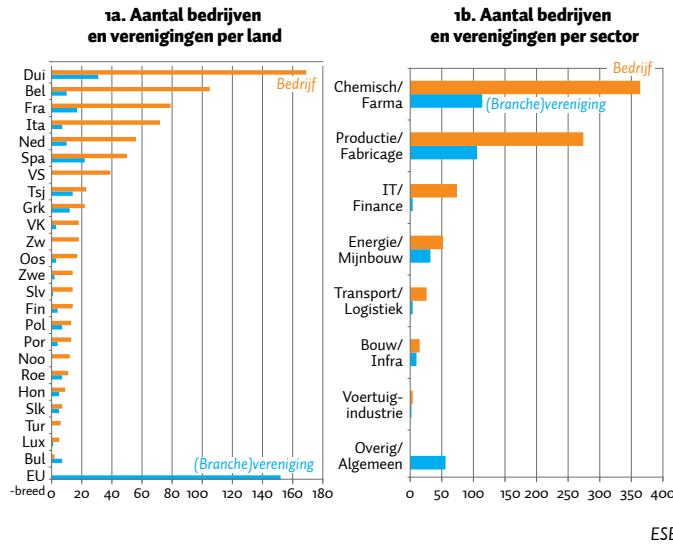
In dit artikel laten we zien dat het begrijpelijk is dat juist het Nederlandse bedrijfsleven een sterke voorstander is van een in Brussel gecoördineerde groene industriedeal: het huidige Europese industriebeleid schiet nog tekort, waardoor landen een ieder-voor-zich-industriebeleid zijn gaan voeren.

## Ingebedde autonomie

Effectief industriebeleid is zowel ingebed als autonoom (Juhász et al., 2023). Inbedding verwijst

## Ondertekenaars Antwerp Declaration, naar land en sector

FIGUUR 1



## Matrix industriebeleid langs de twee kernelementen ‘inbedding’ en ‘autonomie’

TABEL 1

Inbedding	Autonomie	
	Laag	Hoog
Laag	Roofstaat	Weberiaanse regulerende staat
Hoog	Clïentelistische staat	Zich ontwikkelende staat

Bron: Juhász et al. (2023), gebaseerd op Evans (1995) | ESB

naar de diepe integratie en samenwerking tussen staat, bedrijfsleven en andere maatschappelijke actoren die ervoor zorgen dat beslissingen gestoeld zijn op de meest recente inzichten (Mazzucato et al., 2015). Op die manier zijn de belangen van verschillende sectoren bekend bij de overheid, maar is het omgekeerd ook duidelijk bij het bedrijfsleven welke investeringen of vormen van innovatie wenselijk worden geacht. Idealiter kan men toekomstig marktfalen op die manier voortijdig voorkomen, zonder te wachten tot het fout gaat (Rodrik, 2004).

Tegelijkertijd benadrukt autonomie het vermogen van de staat om onafhankelijke economische beslissingen te nemen die ten goede komen aan de samenleving. Dit staat in contrast met ‘corporate capture’ wanneer lobbyisten significante invloed uitoefenen op overheid

en politici, en beleid op die manier met name bepaald wordt door particuliere belangen in plaats van door het publieke belang (Mitnick, 2011).

Juhász et al. (2023) vatten dit argument samen in de vorm van een kwadrant waarin kenmerken van industrieel beleid langs beide dimensies kunnen variëren, zoals weergegeven in tabel 1. Linksboven de roofstaat, die zowel de autonomie als de inbedding mist om effectief industriebeleid te voeren. In de rechterbovenhoek van de tabel staat de weberiaanse regulerende staat, top-down normerend, onafhankelijk van particuliere belangen. In de tegenovergestelde hoek linksonder bevindt zich de cliëntelistische staat, die voornamelijk de belangen van krachtige private actoren behartigt. Tot slot rechtsonder de zich ontwikkelende staat, die inbedding en autonomie combineert door het gevoerde industriebeleid actief te coördineren en in samenwerking met private actoren het publieke belang te dienen.

## Lidstaten prioriteren lokale belangen

De EU heeft met de Green Deal hoog autonoom beleid geïmplementeerd: geheel volgens het weberiaanse ideaal omvat dit pakket ambitieuze mitigatiedoelen en emissienormen die een publiek belang dienen (Sikora, 2020).

Omdat Brussel echter nog geen antwoord heeft gevonden op de hardnekkige twijfels over het Europese concurrentievermogen, springen lidstaten in dit gat en proberen te voorkomen dat hun bestaande industrieën vertrekken. De meeste staatssteun voor de industrie wordt, vaak met goedkeuring van de Europese Commissie, georganiseerd op lidstaatniveau (Henrar en Feij, 2024). Het gevolg zijn grote discrepanties tussen lidstaten door verschillen in politieke wil of fiscale mogelijkheden (EC, 2023a).

Deze staatssteun toont bovendien kenmerken van cliëntelistisch beleid, met hoge inbedding maar lage autonomie. In het complexe krachtenveld waarin de lidstaten zich bevinden, voorkomen lokale, gevestigde belangen en dreiging van concurrentie met andere lidstaten dat er autonoom beleid vanuit het publieke belang wordt vormgegeven (Clift en Woll, 2012). Grote en moeilijke keuzes, zoals het niet ondersteunen van bestaande industrieën of het opbouwen van een *first-mover*-positie in nieuwe sectoren, worden daardoor vrijwel onmogelijk.

Deze situatie vormt een klassiek *prisoner’s dilemma* waarin elk land streeft naar behoud van zijn eigen energieopwekking en cruciale industrieën. Een voorbeeld

hiervan is de staalindustrie, waarbij Europa functioneert als een interne markt, terwijl nagenoeg alle grote staalproducenten in een-op-eengesprekken met hun eigen overheid onderhandelen over grote steunpakketten, of al significante steun hebben ontvangen (EC, 2022; 2023b; 2023c).

Een ander voorbeeld van een nieuwere industrie is de geavanceerde biobrandstoffenproductie, waarbij recentelijk meerdere spelers projecten hebben moeten stopzetten vanwege de onzekerheid over de vraag en beperkte ondersteuning vanuit overheden (FD, 2024b).

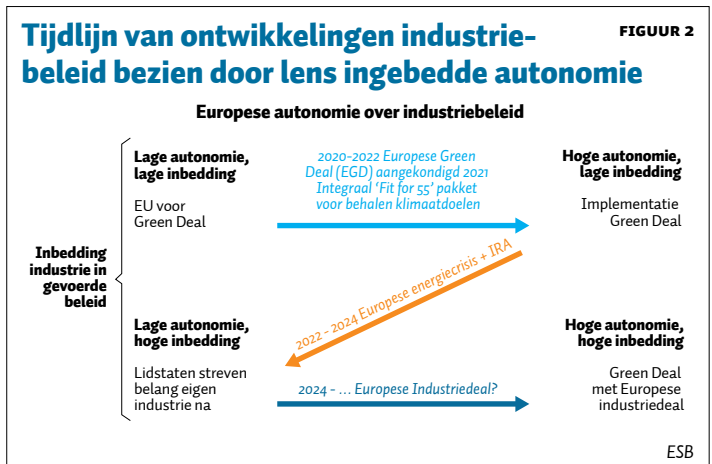
De focus van lidstaten op hun lokale belangen is zo groot dat ze bereid zijn de autonomie van het Europese beleid ervoor op te offeren, wat wederom duidelijk werd tijdens de onderhandeling over wetgeving uit het Green Deal-pakket: tijdens de herziening van het Europese emissiehandelssysteem slaagde Duitsland erin om zijn staalindustrie te bevoordelen. Door de allernieuwste installatie niet mee te nemen in de *hot metal benchmark* konden verouderde Duitse staalbedrijven gratis uitstootrechten blijven ontvangen. Hiermee beschermde Duitsland zijn sectorale en regionale belangen, maar verslechterde het de haalbaarheid van Europese klimaatdoelen in een cruciale sector (Frank, 2023).

Het gebrek aan ingebed Europees beleid motiveert de lidstaten dus tot ongecoördineerd ieder-voor-zich-industriebeleid, dat voornamelijk gestuurd wordt door de bestaande industrieën en belangen. Dit is om verscheidene redenen problematisch. Allereerst maakt de concurrentie tussen lidstaten de energietransitie inefficiënter.

Zo wordt bijvoorbeeld het succes van waterstofprojecten niet langer bepaald door welk land of project de goedkoopste productiekosten heeft, maar in toenemende mate door de vrijstellingen van netwerktarieven en andere nationale steunmechanismen die landen besluiten te geven (Baumgart en Lavrijssen, 2023).

Daarnaast wordt de energietransitie ook ongelijker. Welvarende landen zoals Duitsland, of landen waar marketingrijpen politiek vanzelfsprekender is zoals Frankrijk, kunnen hun financiële middelen inzetten voor forse investeringen, terwijl dit voor andere lidstaten fiscaal onhaalbaar of politiek ongewenst is. Dit brengt risico's met zich mee, zoals het verlies van klimaatcommitment in landen die in de transitie achterop raken.

De huidige impasse tussen niet-ingebeld Europees beleid en niet-autonoom nationaal beleid lijkt op een klassiek principaal-agent-probleem, en kan dus ook



alleen worden opgelost op Europees niveau (Pollack, 2006). Door de Europese strategische klimaatdoelstellingen te versterken met Europees industriebeleid dat de belangen van de industrie waarborgt, kan Europa zijn publieke belangen garanderen en zijn industrie behouden. Dit vormt het laatste puzzelstukje om ingebedde autonomie mogelijk te maken (figuur 2).

### Drie cruciale ingrediënten

Lidstaten hebben er dus veel baat bij dat de EU autonoom en ingebed industriebeleid vormgeeft, maar er zijn ook veel uitdagingen om dit te realiseren. Om deze uitdagingen aan te pakken zijn drie elementen cruciaal: een gedeelde langetermijnvisie, een transparant evaluatiemechanisme en een steunpakket dat groot genoeg is om de Europese doelstellingen te realiseren.

#### Langetermijnvisie voor toekomstige industrie

Hoewel Europa zijn langetermijnvisie op CO<sub>2</sub>-uitstoot al heeft bepaald, is er ook een strategische langetermijnvisie nodig voor effectief industriebeleid. Volgens Chandler (1962) wordt een goede strategie bepaald door een duidelijke doelstelling, zodat de juiste middelen aan deze doelstellingen toegewezen kunnen worden en beleid effectief kan worden.

Europa heeft dus een visie nodig op hoe zijn industrie in 2050 eruit moet zien, zodat de juiste bestaande en nieuwe industrieën ondersteund kunnen worden. Deze visie hoeft niet op microniveau productieniveaus te bepalen, maar dient wel aan te geven welke industrieën van strategisch belang zijn (en dus grotere ondersteuning verdienen), en welke industrieën aan de markt kunnen worden overgelaten en mogelijk verdwijnen als ze

niet kunnen concurreren op de wereldmarkt. Het moet ook de gewenste mate van eigen productie binnen strategische waardeketens en de gewenste energieonafhankelijkheid van Europa bepalen.

Een dergelijke langetermijnvisie houdt zowel rekening met comparatieve voordelen als met solidariteit tussen lidstaten en regio's. Aan de ene kant zou het zonde zijn als een Europese industriedeal geen gebruik zou maken van bestaande logistieke netwerken, downstream-activiteiten en goedkope energieopwekking. Aan de andere kant zal een visie op economische herstructurering voor veel lidstaten ingrijpende veranderingen

## Nederland heeft veel te verliezen bij het huidige ieder-voor-zich-industriebeleid in Europa

inhouden. In het belang van Europese cohesie moet een evenwicht worden gevonden tussen de lidstaten die het meeste profiteren en degenen die richting 2050 offers moeten brengen. Sommige lidstaten zullen een betere positie of groter belang hebben bij het behoud van hun staalproductie, terwijl andere veel CO<sub>2</sub>-intensieve industrie zullen verliezen. Die laatste groep landen kan vervolgens worden ondersteund in het aantrekken van nieuwe industrieën zoals voor CO<sub>2</sub>-opslag en nieuwe waardeketens zoals voor batterijen of waterstof.

Ook voor Nederland is het cruciaal om een heldere langetermijnvisie te hebben voor effectief beleid. Zo becijferde TNO dat het behoud van de energie-intensieve industrie een van de meeste bepalende factoren is voor de inschatting van de benodigde energie-import, de mate van systeemflexibiliteit en de hoeveelheid elektriciteitsopwekking op zee (Scheepers, 2020). Dit komt door de enorme impact op de energie- en elektriciteitsvraag. Het gehele energiesysteem heeft dus baat bij een duidelijke visie op de toekomst van deze industrie.

Daarnaast zal een uiteenlopend scala aan wensen van lidstaten, het bedrijfsleven, vakbonden, milieubewegingen en het bredere maatschappelijke middenveld moeten worden meegenomen in de visie. Hieruit kan, geheel volgens filosofie van Mazzucato (2018), een bundeling van missies worden gevormd.

### *Kwantitatief evaluatiemechanisme*

Aansluitend op de langetermijnvisie is een kwantitatief evaluatiemechanisme onmisbaar om te bepalen welke 'Europese kampioenen' gesteund moeten worden, en onder welke voorwaarden. Het helpt ook om te bepalen welke bedrijven bereid zijn de transitie te maken en te financieren (Mazzucato et al., 2024).

De parameters omvatten niet alleen CO<sub>2</sub>-reductie, maar ook andere effecten zoals ruimtebeslag, lokale luchtvervuiling, infrastructurele belasting (zoals het elektriciteitsnet) en een bredere sociaal-economische impact, zoals het creëren van banen en belastingopbrengsten. Het is belangrijk dat het Europese industriebeleid in lijn is met het cohesiebeleid, zodat de regionale ongelijkheid binnen Europa niet toeneemt.

Binnen dit evaluatiemechanisme zullen lidstaten nog veel vrijheid hebben om specifieke prioriteiten te stellen. Zo kan Nederland kiezen voor een focus op ruimtebeslag en stikstofuitstoot, terwijl een ander land meer nadruk legt op werkgelegenheid. Door structureel gebruik te maken van transparante, integrale en gekwantificeerde parameters, wordt voorkomen dat ondersteuning leidt tot negatieve externaliteiten of lage maatschappelijke waarde. Tegelijkertijd wordt gegarandeerd dat nieuwe en bestaande bedrijven blijven concurreren binnen een nieuw speelveld dat het publieke belang dient.

### *Voldoende investeringscapaciteit*

Terwijl zowel de langetermijnvisie als het evaluatiemechanisme zal bijdragen aan de legitimiteit en inbedding van het beleid, is ook een omvangrijk steunpakket essentieel om industriële belangen te verankeren. Dit steunpakket, met bijvoorbeeld jaarlijkse productiebijdragen, prijsgaranties en belastingkortingen die ervoor zorgen dat de overheid alleen steunt bij realisatie, moet de industrie de zekerheid en middelen bieden om de noodzakelijke transitie door te voeren. Denk hierbij aan sectoren als de chemische industrie, die grote investeringen nodig hebben om hun processen te verduurzamen.

Een voorbeeld van een sectorale aanpak is de Europese waterstofbank. Deze bank biedt behoorlijke productiebijdragen en garanties waarmee Brussel de leidende positie in groene waterstofproductie wil uitbouwen (Jerzyniak en Herranz-Surrallés, 2024). Deze aanpak kan als model dienen voor andere sectoren, zoals de ontwikkeling van solid-state-batterijen en duurzame vliegtuigbrandstoffen. Daarbij moet risico worden genomen: als de *fail rate* laag is, wordt er te weinig geïnvesteerd.

## Tot besluit

Zonder een significant steunpakket op Europees niveau dreigt een voortzetting van het huidige principaal-agent-probleem tussen lidstaten, waarbij Nederland het risico loopt om een mercantilistische strijd met landen als Duitsland en Frankrijk te verliezen. De Nederlandse industrie is nauw verweven met die in andere Europese landen en profiteert sterk van de interne markt en haar grensoverschrijdende waardeketens (OESO, 2024). En de productie van de meest CO<sub>2</sub>-intensieve industrieën in ons land, zoals staal, chemie en geraffineerde olieproducten, wordt vooral binnen Europa geëxporteerd. Een mercantilistisch scenario zet dat op het spel.

Nederland heeft dus veel te verliezen bij een voortzetting van het huidige niet-autonome, multinationale industriebeleid. Maar het heeft ook veel te winnen. Ingebed en autonoom Europees industriebeleid lost niet alleen de huidige impasse tussen lidstaten en industrie op. Het kan de transitie strategischer en toekomstgerichter maken, meer ingebed met verscheidene maatschappelijke missies en het garandeert alle voordelen die Nederland van de interne Europese markt ondervindt. Ons land zou er dan ook baat bij hebben om zijn aandacht te verleggen van de maatafspraken met de industrie achter de dijken naar de discussies in Brussel over de Europese industriealdeal.

## Literatuur

- Baumgart, M. en S. Lavrijssen (2023) Exploring regulatory strategies for accelerating the development of sustainable hydrogen markets in the European Union. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 42(2), 137–166.
- CEFC (2024) *The Antwerp Declaration for a European industrial deal*. CEFC Informatie. Te vinden op [antwerp-declaration.eu](https://antwerp-declaration.eu).
- Chandler, A.D. (1962) *Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Clift, B. en C. Woll (2012) Economic patriotism: Reinventing control over open markets. *Journal of European Public Policy*, 19(3), 307–323.
- EC (2021) 'Fit for 55': het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit. COM(2021) 550 final. Te vinden op [op.europa.eu](https://op.europa.eu).
- EC (2022) *State aid: Commission approves €1 billion German measure to support Salzgitter decarbonise its steel production by using hydrogen*. EC Persbericht, 4 oktober. Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).
- EC (2023a) *State aid Scoreboard 2022*. EC Persbericht, 24 april. Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).
- EC (2023b) *State aid: Commission approves €460 million Spanish measure to support ArcelorMittal decarbonise its steel production*. EC Persbericht, 17 februari. Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).
- EC (2023c) *State aid: Commission approves €850 million French measure to support ArcelorMittal decarbonise its steel production*. EC Persbericht, 20 juli. Te vinden op [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu).
- EIB (2024) *EIB Investment Report 2023/2024: Transforming for competitiveness*. European Investment Bank Publicatie, 7 februari.
- Evans, P.B. (1995) *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

FD (2024a) Werkgevers willen minder Nederlandse zuinigheid in Brussel. *Het Financieele Dagblad*, 21 mei.

FD (2024b) Biobrandstoffen: groot potentieel, beroerde markt. *Het Financieele Dagblad*, 8 juli.

Frank, S. (2023) *Emissions Trading System exemptions betray the steel sector's power and politicians' lack of mettle*. Carbon Market Watch Persbericht, 5 mei.

Henrar, T. en G. Feij (2024) Nederlandse opstelling in Europa ondermijnt positie eigen industrie. *ESB*, 109(4837S), 47–51.

Jerzyński, T. en A. Herranz-Surrallés (2024) EU geoeconomic power in the clean energy transition. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 1028–1045.

Juhász, R., N.J. Lane en D. Rodrik (2023) *The new economics of industrial policy*. NBER Working Paper, 31538.

Kleimann, D., N. Poitiers, A. Sapir et al. (2023) Green tech race? The US Inflation Reduction Act and the EU Net Zero Industry Act. *The World Economy*, 46(12), 3420–3434.

Letta, E. (2024) *Much more than a market: Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. Europese Raad Rapport, april. Te vinden op [www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu).

Mazzucato, M. (2018) Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815.

Mazzucato, M., M. Cimoli, G. Dosi et al. (2015) Which industrial policy does Europe need? *Intereconomics*, 50(3), 120–155.

Mazzucato, M., S. Doyle en L. Kuehn von Burgsdorff (2024) *Mission-oriented industrial strategy: Global insights*. UCL Rapport, 2024/09.

Mitnick, B.M. (2011) Capturing 'capture': Definition and mechanisms. In: D. Levi-Faur (red.), *Handbook on the politics of regulation*. Cheltenham: Edward Elgar, hfdst. 3.

OESO (2024) *Inter-country input-output tables*. OECD Dataset.

Pollack, M.A. (2006) Delegation and discretion in the European Union. In: D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson en M.J. Tierney (red.), *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge, VK: Cambridge University Press, p. 165–196.

Rodrik, D. (2004) *Industrial policy for the twenty-first century*. CEPR Discussion Paper, DP4767.

Scheepers, M. (2020) *Role of energy-intensive industry crucial in energy transition*. TNO Rapport P10338. Te vinden op [publications.tno.nl](https://publications.tno.nl).

Sikora, A. (2020) European Green Deal: Legal and financial challenges of the climate change. *ERA Forum*, 21(4), 681–697.

The Economist (2024) The triple shock facing Europe's economy. *The Economist*, 27 maart.

Wheaton, S. (2024) *Behind the scenes of the Antwerp Declaration*. Artikel op [www.politico.eu](https://www.politico.eu), 16 mei.