

# Een nieuwe richting voor het Europese industriebeleid

Ook bij industriepolitiek speelt de vraag waar nationaal beleid ophoudt en waar Europees beleid begint. De realiteit is dat economieën sterk met elkaar zijn verweven. Veel vraagstukken kunnen alleen worden opgelost door op Europees niveau samen te werken.

**ELLEN VAN DER VELDEN**  
Beleidsmedewerker  
bij het Ministerie  
van Economische  
Zaken (EZ)

**HILBERT DE JONG**  
Beleidsmedewerker  
bij EZ

**V**eel invloedrijke landen in de wereld voeren een industriebeleid of zijn van plan dit te doen vanwege de toegenomen concurrentie in de mondiale economie.

Met *Made in China 2025* voert China een innovatiegericht industriebeleid om de eigen industrie te upgraden. De Verenigde Staten sturen met *America First* en *Buy American, Hire American* nadrukkelijker op de vermeende belangen van het eigen bedrijfsleven. En ook het Verenigd Koninkrijk werkt aan een nieuwe industriestrategie voor na de Brexit.

In de Europese Unie is industriebeleid in de eerste plaats een nationale competentie. Maar bij veel lidstaten is het besef toegenomen dat er een intensievere samenwerking nodig is om de Europese industrie in een geglobaliseerde wereldeconomie succesvol te laten zijn.

Op verzoek van de lidstaten kwam de Europese Commissie in september 2017 met een nieuwe strate-

gie voor het Europese industriebeleid (EC, 2017). De strategie bouwt voort op reeds in gang gezet, voorwaardenscheppend beleid. Men kan zich afvragen of er op onderdelen niet een meer actieve rol van de Europese Unie wenselijk is. Daarbij is het ook de vraag welke concrete stappen het Europese industriebeleid tot een succes zouden kunnen maken.

## URGENTIE VOOR EUROPESE ACTIE

Industriebeleid heeft verschillende verschijningsvormen. In het algemeen richt het zich op het versterken van de economische structuur met het oog op een hogere economische groei. De discussie over industriebeleid is weer actueel omdat de Europese industrie voor grote uitdagingen staat. De industrie heeft in toenemende mate te maken met concurrentie op de wereldmarkt, terwijl ze tegelijkertijd voor een aantal grote investeringsopgaven staat.

Opkomende economieën, zoals China en India, winnen aan concurrentiekracht. Bovendien heeft de Amerikaanse politieke agenda het afgelopen jaar duidelijk een protectionistischer tint gekregen. De Europese Unie wordt door deze ontwikkelingen nadrukkelijker gewezen op de eigen economische kracht. Voor een sterke concurrentiepositie op de wereldmarkt zijn sleuteltechnologieën, zoals digitale technologie, nanotechnologie en geavanceerde materialen, in het bijzonder van belang (EC, 2015). Het zijn technologieën

die aan de basis staan van de vernieuwingskracht van economieën. Ze zijn niet alleen belangrijk voor innovatieve koplopers om zo een breed scala aan nieuwe toekomstige toepassingen te kunnen ontwikkelen, maar ook voor de volgers om de productieprocessen efficiënter te kunnen inrichten (OESO, 2015).

De afhankelijkheid van andere landen van sleuteltechnologieën kan economieën kwetsbaar maken. Ook de Europese Unie kan op enig moment in een meer afhankelijke positie terechtkomen. Nu al zijn er veel economieën afhankelijk van een klein aantal Silicon Valley-bedrijven, die op basis van hun eigen netwerk een (quasi-)monopolie hebben kunnen opbouwen. Bovendien investeert China met *Made in China 2025* sterk in de ontwikkeling van nieuwe technologieën (OESO, 2017). Oost-Azië is wat betreft het aantal patentaanvragen voor sleuteltechnologieën de Europese Unie en de Verenigde Staten al voorbijgestreefd (figuur 1).

Afhankelijkheid is vooral een probleem wanneer dominante marktspelers en niet-marktgeoriënteerde economieën de toegang tot hun kennis en technologieën niet langer verlenen op grond van economische overwegingen, maar keuzes maken op grond van (geopolitieke) strategische belangen. Het probleem speelt bijvoorbeeld al bij zeldzame aardmetalen, die worden gebruikt in de hightech-industrie. Momenteel komt meer dan 95 procent van de zeldzame aardmetalen uit China. Eerder heeft het land al eens exportbeperkingen opgelegd, die later zijn geschrapt.

Daarnaast ligt er een grote uitdaging voor de Europese industrie wat betreft de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zoals een meer duurzame economie ten behoeve van klimaat en leefomgeving. Het probleem hierbij is dat de industrie 'gevangen' kan zitten in goed werkende, maar ouderwetse routines, dominante kennissystemen en verouderde verdienmodellen (Acemoglu, 2001; Aghion et al., 2010). Dit belemmert de totstandkoming van en de overschakeling op radicaal nieuwe toepassingen en doorbraaktechnologieën. In de economische literatuur wordt dit ook wel aangeduid als *transitiefalen* (Frenken en Hekkert, 2017; Mazzucato, 2015). Zeker in de beginfase van een transitie is het falen aanwezig. Doordat nog onzeker is welke investeringen het meest kansrijk zijn en de kennis en technologieën nog niet zijn uitontwikkeld, zijn de kosten van omschakeling hoog. Pas na verloop van tijd zorgen leercurve-effecten voor een daling van de kosten, zodat uiteindelijk de oude technologie economisch ingehaald en vervangen wordt door de nieuwe.

## UITBREIDING VAN DE EUROPESE ROL

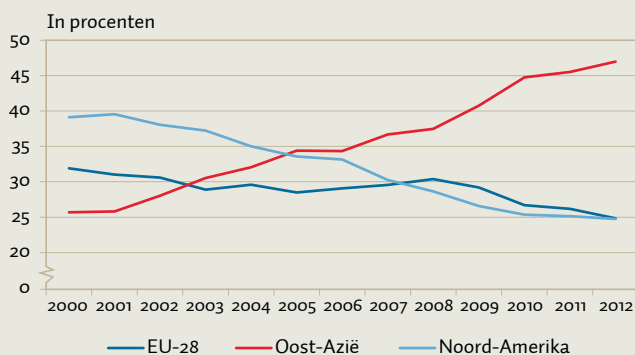
Het Europese industriebeleid biedt nog onvoldoende antwoord op de hierboven geschetste uitdagingen. Industriebeleid is primair een nationale competentie, vanuit de gedachte dat nationale overheden beter rekening kunnen houden met de specifieke omstandigheden en preferenties van de industrie. Om overheidsingrijpen op Europees niveau te legitimeren moeten – vanuit de subsidiariteitsgedachte – de potentiële schaalvoordelen of grensoverschrijdende effecten groter zijn dan de voordelen die het overheidsingrijpen op nationaal niveau met zich meebrengt (Ederveen et al., 2008).

De Europese Commissie heeft momenteel in het industriebeleid vooral een coördinerende en ondersteunde rol. Het beleid is voorwaardenscheppend en ook geïntegreerd in ander Europees beleid (EPC, 2014). Centraal staat het project van de Europese interne markt, met uniforme regels en gemeenschappelijke standaarden. Door de interne markt kan de industrie haar producten en diensten vrij verkopen in de hele Europese Unie. De Commissie zorgt daarbij met het mededingingsbeleid voor borging van de concurrentie en voorkoming van misbruik van machtsposities door dominante spelers. Aanvullend waarborgen staatssteunkaders het gelijke speelveld, door grenzen te stellen aan de steun die nationale overheden aan hun eigen industrieën verlenen.

Naast deze randvoorwaarden zijn er Europese instrumenten waarmee investeringen worden bevoor-

### Het relatieve aandeel patenten van Oost-Azië voor sleuteltechnologieën is de afgelopen jaren sterk gestegen

FIGUUR 1



Bron: EC (2017)

derd. Zo worden er, met het programma *Horizon 2020*, industriële onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten financieel ondersteund om zogenaamd positieve grensoverschrijdende kennisspillovers te stimuleren. Kennis is een publiek goed, dat eenvoudig doorsijpelt naar andere landen. Zonder Europese financiering zouden deze projecten niet of in mindere mate tot stand komen. Er zijn ook instrumenten die zich deels richten op het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling. Denk hierbij aan het Europese fonds voor regionale ontwikkeling, het mkb-fonds *COSME*, de gezamenlijke technologie-initiatieven (*JTI's*) en de kennis- en innovatie-community's (*KIC's*). Verder wordt er met het Europese investeringsinstrument (*EFIS*) met publieke middelen privaat kapitaal aangetrokken voor investeringen die de kapitaalmarkt (nog) niet uit zichzelf oppakt, vanwege de moeilijk in te schatten risico's en externe effecten.

Om de geschatte uitdagingen voor de industrie aan te pakken is er echter meer nodig. Zo is er een overheid nodig die stuurt op de beschikbaarheid van sleuteltechnologieën en maatschappelijke veranderingen. Omdat het hier mondiale uitdagingen betreft met een sterk grensoverschrijdend karakter, vraagt dit om een uitbreiding van de Europese rol in het industriebeleid. Het is niet efficiënt als iedere lidstaat afzonderlijk de beschikbaarheid van sleuteltechnologieën gaat borgen. De samenwerking bij de ontwikkeling en toepassing van sleuteltechnologieën levert schaalvoordelen op en versterkt het innovatieve vermogen. Ook is het niet efficiënt om bij de lidstaten de verantwoordelijkheid neer te leggen van het tot stand brengen van maatschappelijke veranderingen die over landsgrenzen heen gaan. Omdat in de loop van de tijd de kosten van een transitie door leereffecten afnemen, kunnen er prikkels zijn voor landen om mee te liften op de inspanningen van andere landen. Dit kan het gelijke speelveld van de industrie binnen Europa beïnvloeden en lidstaten onder druk zetten om de inspanningen terug te schreeven.

### MEER ACTIE EN STURING NODIG

Vervolgens is het de vraag hoe de uitbreiding van de Europese rol er dan uit moet komen te zien. Voorkómen moet worden dat het uitmondt in defensieve bescherming van gevestigde belangen binnen de industrie. Beter kan het momentum worden gebruikt om de vernieuwingskracht en de wendbaarheid van de Europese industrie in den brede te versterken –inclusief de toeleverende diensten. Dit vereist Europese actie op een aantal terreinen.

### Missie-gedreven doelen

Ten eerste zouden lidstaten gezamenlijk *missie-gedreven* doelen moeten vaststellen aangaande de twee grootste uitdagingen van de industrie: verduurzaming en digitalisering. Het gaat hierbij om een zodanige formulering dat er uiteindelijk een concreet maatschappelijk vraagstuk wordt opgelost. Een voorbeeld van een missie-gedreven doel voor de industrie is *duurzame mobiliteit*. De Europese Commissie kan vervolgens meer regie op zich nemen, en aldus inspanningen van lidstaten coördineren en helpen bijsturen.

### Investeren in concurrentievermogen

Ten tweede zou er binnen de begroting van de Europese Unie meer prioriteit moeten worden gegeven aan investeringen in het concurrentievermogen van de Europese Unie. Iets minder dan acht procent van het budget gaat nu naar onderzoek en innovatie. Dat is relatief beperkt gezien de toegevoegde waarde die het oplevert. Daarbij zijn de middelen ook nog eens versnipperd over verschillende Europese instrumenten en fondsen, zoals bij sleuteltechnologieën. Middelen kunnen coherenter worden ingezet door per doel een beleidskader vast te stellen. Daarnaast heeft de keuze voor missie-gedreven doelen gevolgen voor de vormgeving van onderzoeks- en innovatiebeleid (Van Elk et al., 2017). Bij een missie-gedreven aanpak hoort dat het instrumentarium zich meer gaat richten op het financieren van de toepassing van nieuw ontwikkelde kennis en technologieën in de industrie – zoals innovatiehubs, experimenteerzones en demonstratiecentra, en ook het creëren van de juiste marktcondities.

### Ruimte voor kopgroepen

Ten derde is er ruimte nodig voor kopgroepen van lidstaten die in de industriecontext verdergaand willen samenwerken. Dit verdient Europese ondersteuning, omdat het een impuls kan geven aan Europa-brede discussies die nu nog maar langzaam vorderen. Vanwege de grote industriële verschillen in de Europese Unie zorgen Europa-brede oplossingen voor industriële verandering er niet zelden voor dat de koplopers worden afgeremd, terwijl de achterblijvers onvoldoende worden geprikkeld. De ambitieuzere actie van een kopgroep, vooruitlopend op het uiteindelijke doel van een Europa-brede aanpak, kan dan helpen om transities te versnellen. Door juist de koplopers te activeren, kunnen er leercurve-effecten optreden. Wanneer de kosten van de nieuwe technologie dalen, wordt het uiteindelijk ook voor de achterblijvers economisch aantrekkelijk

om over te stappen op de nieuwe technologie. Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld relevant in de energie-intensieve industrie, die voor een grote uitdaging staat vanwege de emissiereductiedoelen die zijn afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs.

### Toegang technologie

Ten slotte is het van belang dat de opgedane kennis en nieuw ontwikkelde technologie voor de Europese industrie toegankelijk zijn en blijven. Europese bedrijven die controle hebben over sleuteltechnologieën zijn aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders – al dan niet in handen van de overheid. Binnen Europa is er een veelzijdige discussie gaande over het nut of de noodzaak om overheden de mogelijkheden te geven buitenlandse overnames op dergelijke criteria te kunnen toetsen – dit mede in het licht van het feit dat overnames niet-marktgedreven zijn en dat Europese spelers een ongelijke toegang hebben tot derde landen. De discussie zal de komende maanden worden voortgezet aan de hand van het voorstel dat de Europese Commissie gelijktijdig heeft gepresenteerd met de nieuwe strategie voor industriebeleid.

### CONCLUSIE

De rol van de Europese Unie in het industriebeleid moet worden uitgebreid. Om als blok in de wereld invloed uit te kunnen blijven oefenen, is het van belang om Europa-breed de krachten te bundelen. Europa mag voor sleuteltechnologieën niet afhankelijk worden van externe dominante marktspelers en niet-marktgeoriënteerde economieën. Daarnaast moeten er daadwerkelijk stappen worden gezet bij het aanpakken van de noodzakelijke grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken. Dit laatste wordt ook bepleit in een gezamenlijke Duits-Nederlandse verklaring over de verduurzaming en digitalisering die op 14 september 2017 aan de Europese Commissie is toegezonden (Ministerie van Economische Zaken, 2017).

Beide zijn uitdagingen die niet meer door lidstaten afzonderlijk kunnen worden opgelost. Lidstaten dienen met elkaar missie-gedreven doelen af te spreken op basis waarvan de Europese Commissie actief kan meesturen. Bij een missie-gedreven aanpak hoort ook een herijking van het Europese financierings-instrumentarium. Gerichte financiering is nodig om (sleutel)technologieën te ontwikkelen en marktrijp te maken. Het is van belang om maatschappelijke vraagstukken in de industrie op een kosteneffectieve wijze op te lossen, zonder dat het ten koste gaat van de internationale concurrentiepositie.

### LITERATUUR

- Acemogulu (2001) *Directed technical change*. NBER Working Paper, 8287.
- Aghion, P., J. Boulanger en E. Cohen (2011) *Rethinking industrial policy*. Bruegel Policy Brief, 2011/4.
- EC (2015) *Key enabling technologies (KETs) observatory: first annual report*. Mei 2015. Rapport te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)
- EC (2017) *Investing in a smart, innovative and sustainable industry: a renewed EU industrial policy strategy*. COM(2017) 479 final. Publicatie te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- Ederveen, S., G. Gelauff en J. Pelkmans (2008) *Assessing subsidiarity*. In: G. Gelauff, I. Grilo en A. Lejour (red.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*. New York: Springer.
- Elk, R. van, A.M. Braam, B. Overvest en B. Straathof (2017) *Integraal onderzoeksbeleid: doelen en instrumenten*. CPB Policy Brief, 2017/4.
- EPC (2014) *Towards a new industrial policy for Europe*. European Policy Centre Working Paper, 78. Paper te vinden op [www.epc.eu](http://www.epc.eu).
- Frenken, K. en M. Hekkert (2017) *Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen*. *Mejudice*, 11 april 2017.
- Mazzucato, M., M. Cimoli, G. Dosi et al. (2015) *Which industrial policy does Europe need?* *Intereconomics*, 50(3), 120–155.
- Ministerie van Economische Zaken (2017) *German Dutch non-paper on industrial policy*, 18 september 2017. Ministeries van Economische Zaken Duitsland en Nederland. Nieuwsbericht te vinden op [www.permanentevertegenwoordigingen.nl](http://www.permanentevertegenwoordigingen.nl).
- OESO (2015) *Frontier firms, technology diffusion and public policy: micro evidence from OECD countries*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2017) *The next production revolution: implications for governments and businesses*. Parijs: OECD Publishing.

### In het kort

- ▶ Lidstaten dienen op industriegebied hun krachten te bundelen om als blok in de mondiale economie succesvol te blijven.
- ▶ De Europese Unie moet inzetten op offensief beleid, om de vernieuwingskracht van de industrie te versterken.
- ▶ Een missie-gedreven aanpak helpt om de uitdagingen van de industrie op meer kosteneffectieve wijze aan te gaan.