

Beschermen

De afgelopen jaren werden bedrijven geconfronteerd met haperende internationale toeleveringsketens, mede als gevolg van de toegenomen geopolitieke spanningen. Hoe beschermen we onze open economie tegen al te grote afhankelijkheden van enkele toeleveranciers?

Nederlandse opstelling in Europa ondermijnt positie eigen industrie

De Europese Commissie zet in op strategisch industriebeleid om de economische weerbaarheid van Europa te versterken. De verruimde staatssteunkaders zorgen echter voor een ongelijk speelveld. Het Europese industriebeleid zou daarom gepaard moeten gaan met gemeenschappelijke financiële middelen.

IN HET KORT

- De flexibelere staatssteunregels van de EU, die sinds 2020 van toepassing zijn, verstoren de concurrentie op de interne markt.
- Nederland is een van de lidstaten die zich verzet tegen een gezamenlijk subsidiefonds. Dat schaadt de eigen bedrijven.
- Strategisch Europees industriebeleid moet gepaard gaan met gemeenschappelijke financiële middelen.

THEO HENRAR

Voorzitter van FME (ondernemersorganisatie voor de technologische industrie)

GEOFFROY FEIJ

Belangenbehartiger bij FME

Wereldwijd is er sprake van een industriële subsidiewedloop. Terwijl overheden mondiaal tussen 2015 en 2018 nog 5.635 subsidies (exclusief exportsubsidies) toekenden, ging het tussen 2019 en 2022 om 12.197 subsidies (Global Trade Alert, 2023).

Groene industriepolitiek is een belangrijke drijfveer bij het toekennen van subsidies. Daarin willen overheden gelijktijdig klimaatverandering tegengaan, risicovolle strategische afhankelijkheden afbouwen, en hun eigen concurrentievermogen versterken (Kaufman et al., 2023). De ontwikkeling en productie van duurzame technologieën vindt daarin bij voorkeur op eigen grondgebied plaats. Commissievoorzitter Ursula von der Leyen onderstreepte dit afgelopen september ook in haar 'State of the Union': *"From wind to steel, from batteries to electric vehicles, our ambition is crystal clear:*

The future of our clean tech industry has to be made in Europe." (Europese Commissie, 2023c).

In dit artikel bespreken we de recente initiatieven om tot een Europese industriepolitiek te komen. We beargumenteren dat de recent verruimde staatssteunkaders een ongelijk speelveld creëren, wat de economische weerbaarheid van de unie juist belemmert.

Internationale subsidierace

Ondanks de ambitie van de EU zijn het tot dusver met name China en de Verenigde Staten die de dans leiden en hun industrieën stimuleren. China's industriepolitiek gaat al langer gepaard met grote hoeveelheden staatssteun voor sectoren die de Chinese overheid van strategisch belang acht, zoals de scheepsbouw, en de productie van zonnepanelen en basismetaleen (Ambaw en Thangavelu, 2022; CSIS, 2020; Forbes, 2021). Mede hierdoor heeft China nu een centrale positie in deze sectoren. Tussen 2008 en maart 2023 was China zelfs verantwoordelijk voor ongeveer evenveel marktverstoringen als gevolg van industriële subsidies als de VS, het VK, Duitsland, Frankrijk en Italië samen (176.469 maal, tegenover 175.596 maal) (Hinrich Foundation, 2023). In ongeveer 95 procent van de gevallen ging het om financiële bijdragen aan bedrijven.

Sinds 2022 trekt ook de Verenigde Staten, als onderdeel van de *Inflation Reduction Act* (IRA), de komende tien jaar 369 miljard dollar uit voor subsidies en fiscale voordelen ter bevordering van een groenere economie. Hoewel er tijd nodig is om het succes van dit beleid te kunnen beoordelen, zijn de eerste tekenen positief. In de eerste vijftig weken van de IRA is er voor 271 miljard dollar aan investeringen in schone energie aangekondigd. Dit overtreft het totaalbedrag van investeringen in schone energie tussen 2015 en 2022 in de



VS (American Clean Power Association, 2023). De VS is aanzienlijk transparanter over de toekenning en hoogte van de subsidies dan China (CER, 2023).

Terugkeer Europese industriepolitiek

In de afgelopen veertig jaar stond industriebeleid niet op de Brusselse agenda, en was er een bescheiden economische rol weggelegd voor de staat (AIV, 2022). Het verdrag dat in 1957 de Europese Economische Gemeenschap in het leven riep, classificeerde staatssteun als een verstoring van de concurrentie (EUR-Lex, 2023b). Ook in het Lissabonverdrag uit 2007 was er opgenomen dat staatssteun niet compatibel is met de interne markt (Europees Parlement, 2023). De gedachte achter deze beperkingen was dat staatssteun de concurrentie op de interne markt verstoort doordat gesteunde bedrijven een voordeel krijgen ten opzichte van concurrenten. De staatssteunregels moeten een subsidierace tussen de onderlinge lidstaten voorkomen (CEPS, 2022).

Met name de gevolgen van de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne zijn een kantelpunt in de Europese industriepolitiek gebleken. Deze gebeurtenissen hebben in Europa het besef doen indalen dat strategische industriepolitiek essentieel is voor economische weerbaarheid, klimaatneutraliteit, digitaal leiderschap en een gelijk speelveld op de wereldmarkt.

Daarbij komt dat de Europese industrie tussen 2000 en 2020 dertig procent van haar internationale marktaandeel verloor (ERT, 2022). En dit terwijl het hebben van een grote industrie van economisch belang is vanwege de relatief hoge arbeidsproductiviteit, de innovatiekracht en het hoge aantal indirecte banen die

ermees gepaard gaan (Born et al., 2022). Het gedaalde marktaandeel komt onder andere door het algemene gebrek aan erkenning van het belang van een industrie voor de economie, waardoor bedrijven moeilijker investeringen aantrekken (Born et al., 2022). Ook de opkomst van China als industriële grootmacht verklaart het gedaalde marktaandeel (Europese Commissie, 2019). In bepaalde sectoren is het internationale marktaandeel zelfs bijna verdwenen. Het Europese aandeel in de wereldwijde productie van zonnepanelen daalde bijvoorbeeld van 30 procent in 2007 naar 0,2 procent in 2022 (EPRS, 2022).

Europese tegenreactie

In september 2022 kondigde de Europese Commissie een Europees Soevereiniteitsfonds aan. Dit fonds moest een gemeenschappelijk, door EU-lidstaten gefinancierde, subsidiepot worden die de ontwikkeling en productie van opkomende technologieën in Europa ondersteunt. Het initiatief kon echter niet op voldoende steun rekenen vanwege de weerstand onder een deel van de lidstaten, waaronder Nederland. Deze lidstaten waren niet bereid om de benodigde financiële middelen vrij te maken.

In het uiteindelijke industrieplan van de EU, de *Green Deal Industrial Plan* (GDIP), koos de Europese Commissie dan ook voor een verruiming van de staatssteunkaders. In tegenstelling tot het beoogde Soevereiniteitsfonds is er dus geen sprake van gemeenschappelijke financiële middelen op Europees niveau, maar van ruimere mogelijkheden voor individuele lidstaten om hun bedrijven te steunen. Staatssteunkaders schrijven de regels voor waaraan lidstaten zich moeten houden

om staatssteun te verstrekken. Hierin staat bijvoorbeeld dat lidstaten zich moeten houden aan de kaders wanneer ze in een periode van drie jaar minstens 200.000 euro aan steun verlenen aan één onderneming (EUR-Lex, 2023a). In de meeste gevallen moeten lidstaten het verstrekken van staatssteun laten goedkeuren door de Europese Commissie.

Onder de GDIP is het voor lidstaten dus makkelijker om steun te verlenen voor de ontwikkeling van groene technologieën of de verduurzaming van industriële processen (Europese Commissie, 2023a).

Het verruimen van staatssteunkaders is niets nieuws in Brussel. Als gevolg van de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne heeft de Europese Commissie sinds maart 2020 herhaaldelijk de staatssteunkaders verruimd. Terwijl de hoeveelheid staatssteun in de gehele Unie in 2011 nog 77,3 miljard euro was, ging dit tussen maart 2022 en juli 2023 om 733 miljard (Europese Commissie, 2023b; Financial Times, 2023).

Beleid zorgt voor ongelijk speelveld

Probleem van de weinig gezamenlijke aanpak van de Europese Unie, is dat het een ongelijk speelveld creëert op de interne markt. De mate waarin bedrijven uit verschillende lidstaten profiteren van de verruimde staatssteunkaders is niet evenredig. Tussen maart 2020 en januari 2022 kwam 77 procent van de door de Europese Commissie goedgekeurde staatssteun ten goede van Duitse en Franse bedrijven (Vestager, 2022). Minder dan twee procent ging naar Nederlandse bedrijven. En dit terwijl het gezamenlijke bruto binnenlands product (bbp) van Duitsland en Frankrijk in 2021 45,3 procent van het bbp van de EU was, en Nederland 7 procent van het bbp van de EU vertegenwoordigde, volgens gegevens van Statista. Daarnaast spenderen Duitsland (3,3 procent) en Frankrijk (2,6 procent) ten opzichte van hun bbp meer aan staatssteun dan het gemiddelde van de EU (2,2 procent) en van Nederland (1,9 procent) (Vestager, 2022).

Eerlijke concurrentie op interne markt nodig

Eerlijke concurrentie op de interne markt en een gelijk Europees speelveld zijn belangrijke vereisten voor economische weerbaarheid (Clingendael, 2022). Nederland onderstreepte dit recent nog met België, Finland, Portugal en Slowakije in een *non-paper* over open strategische autonomie (Rijksoverheid, 2023). In 2021 noemde Nederland een volledig functionele en weerbare interne markt daarnaast *'the cornerstone of Europe's*

competitiveness' (Rijksoverheid, 2021). Zonder een sterke internationale concurrentiepositie is de EU simpelweg minder goed in staat om op het wereldtoneel een speler te zijn.

De afwezigheid van gemeenschappelijke Europese middelen zorgt nu echter voor oneerlijke concurrentie op de interne markt. Door de ruimere bestedingsmogelijkheden van grotere lidstaten, is het grondgebied waarop een bedrijf zich bevindt of zal vestigen nu een dominante factor rond de toekenning van subsidies.

Het creëren door overheden van industriële kampioenen op nationaal niveau wordt door economen als controversieel gezien, omdat dit kan leiden tot markverstoring en een inefficiënte toewijzing van middelen. Het risico bestaat dat politieke motieven het gaan winnen van economische motieven. Politici kunnen onder druk staan om 'quick wins' te behalen of om direct werkgelegenheid te creëren, waardoor er mogelijk weinig oog is voor eventuele negatieve economische gevolgen op lange termijn (Agarwal, 2023).

Inzet op comparatieve voordelen van belang

Met het oog op de Europese interne markt en het streven naar economische weerbaarheid zouden de beste spelers op Europees niveau mee moeten kunnen dingen naar subsidies. Het is gewenst als lidstaten zich binnen de EU meer specialiseren op basis van 'comparatieve voordelen', en dat ruime bestedingsmogelijkheden van lidstaten en politieke motieven daarin een minder significante rol spelen. Volgens David Ricardo's eeuwenoude wet van de comparatieve voordelen moeten landen zich specialiseren in bepaalde productieprocessen, als ze die productie ten opzichte van andere landen efficiënter kunnen. Gezien het bestaan van de interne markt zou dit des te meer moeten gelden voor de EU. Europese lidstaten zouden moeten voorkomen dat zij zich afzonderlijk specialiseren op terreinen waar er geen comparatieve voordelen liggen, en zouden dit vanuit een Europees perspectief moeten bezien.

Strategisch Europees industriebeleid moet dan ook gepaard gaan met gemeenschappelijke financiële middelen. Het doel moet zijn om elke euro zo efficiënt mogelijk te besteden, en om innovatieve Europese bedrijven die van strategisch belang zijn voor de toekomstige groene economie goed te positioneren. Toekenning van subsidies zou dus via de EU moeten geschieden, en niet volgens het huidige beleid waarbij lidstaten gebruikmaken van de verruimde staatssteunkaders. Dat betekent dat lidstaten gezamenlijk zouden moeten bijdragen aan één

subsidiepot waar bedrijven uit alle lidstaten aanspraak op zouden kunnen maken, op basis van heldere criteria.

Een gezamenlijke subsidiepot kan betekenen dat er verschillen zijn in de mate waarin lidstaten profiteren van subsidiegelden. Sommige lidstaten hebben op bepaalde gebieden tenslotte comparatieve voordelen, en zijn daarmee beter gepositioneerd om hierop te excelleren. Dit is niet problematisch omdat het bijdraagt aan de economische weerbaarheid van de EU.

Onbenutte kansen voor Nederland

In theorie biedt de Europese inzet op groene industriepolitiek kansen voor de Nederlandse technologische industrie. Nederlandse ondernemers produceren een breed scala aan technologische innovaties die de energietransitie in Europa kunnen versnellen. Volgens de *Global Innovation Index 2023* is Nederland van de 132 bestudeerde landen de zevende meest innovatieve economie. Nederlandse bedrijven behoren bijvoorbeeld tot de wereldtop als het gaat om de ontwikkeling van waterstoftechnologie (IEA, 2023; WIPO, 2023). Nederland presteert ook goed rond de productie en het vercommercialiseren van producten en componenten die gebaseerd zijn op sleuteltechnologieën (AWTI, 2020).

Nederlandse ondernemers nemen het nu echter op tegen Duitse en Franse concurrenten die voor miljoenen of miljarden aan steun ontvangen. De 15 miljard euro die de Duitse overheid recent reserveerde voor de bouw van chipfabrieken van TSMC en Intel is bijna gelijk aan de 16,2 miljard staatssteun die de Europese Commissie in 2021 in totaal goedkeurde als staatssteun van Nederland (Europese Commissie, 2023b). Dit concurrentienadeel is ook nadelig voor de welvaart in Nederland gezien vanuit een breed perspectief. De arbeidsproductiviteit van de Nederlandse technologische industrie is immers bijna twee keer zo hoog ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde (CBS, 2023a; CBS, 2023b). Een floreerende technologische industrie draagt dus niet alleen bij aan de energietransitie, maar ook aan de financiering van zorg, onderwijs en infrastructuur in Nederland.

Nederland versterkt ongelijk speelveld

Ondanks dat Nederland als kleine, innovatieve en internationaal georiënteerde economie bij uitstek baat heeft bij een gemeenschappelijk Europees industriebeleid, wees Den Haag het in september 2022 voorgestelde Europese Soevereiniteitsfonds resoluut af. De nadelen van de verruimde staatssteunkaders zijn echter bekend: in februari 2023 uitte Nederland samen met tien andere

EU-lidstaten nog zijn zorgen bij de Europese Commissie over het risico van een gefragmenteerde interne markt door de verruimde staatssteunkaders (Euractiv, 2023). Als aanzet tot gemeenschappelijk industriebeleid en als vervanger van het Europese Soevereiniteitsfonds kondigde de Europese Commissie in juni 2023 het *Strategic Technologies for Europe Platform* (STEP) aan. Naast het herverdelen van bestaande Europese fondsen beoogt de Europese Commissie tien miljard euro aan nieuwe middelen vrij te maken vanuit de lidstaten.

De terughoudendheid voor 'meer (geld naar) Brussel' lijkt echter te prevaleren in Nederland. Nadat het kabinet in februari 2023 al aangaf niet overtuigd te zijn van de noodzaak van een Soevereiniteitsfonds, bleek het kabinet in augustus 2023 ook onwelwillend te staan tegenover het vrijmaken van extra middelen in het kader van STEP (Eerste Kamer, 2023). De Nederlandse politiek versterkt daarmee het ongelijke speelveld, wat ten koste gaat van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven.

Conclusie

De interne markt is de hoeksteen van Europese samenwerking. Dat verdient extra nadruk, aangezien de interne markt in 2023 haar dertigjarige jubileum vierde, en het streven naar open strategische autonomie aan terrein wint. Eerlijke concurrentie op de interne markt en een gelijk Europees speelveld zijn daarin belangrijke vereisten voor economische weerbaarheid van de unie.

Op dit moment zorgen de verruimde staatssteunkaders in de EU er echter voor dat met name bedrijven uit grotere lidstaten steun ontvangen. Door deze ongelijkheid is er in toenemende mate zowel een mondiaal als een Europees ongelijk speelveld.

Hoewel de Nederlandse technologische industrie bekend staat om haar innovatiekracht, is het voor Nederlandse bedrijven in dit ongelijke speelveld moeilijk concurreren. Het is daarom nodig dat strategisch Europees industriebeleid gepaard gaat met gemeenschappelijke financiële middelen. Dit zou ervoor moeten zorgen dat het grondgebied waarop een bedrijf zich bevindt een minder dominante factor is bij de toekenning van subsidies.

In een periode waarin in Nederland de kabinetsformatie plaatsvindt en Europese verkiezingen voor de deur staan, zou aandacht voor het effect van de Europese industriepolitiek op de Nederlandse en Europese bedrijvigheid niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk moeten zijn.

Literatuur

- Agarwal, R. (2023) *Industrial policy and the growth strategy trilemma*. IMF Publicatie, 21 maart.
- AIV (2022) *Slimme industriepolitiek: Een opdracht voor Nederland in de EU*. Adviesraad Internationale Vraagstukken, 18 maart.
- Ambaw, D.T. en S.M. Thangavelu (2022) *Industrial subsidies and impact on exports of trading partners: Case of China*. *Review of Development Economics*, 26(3), 1310–1337.
- American Clean Power Association (2023) *Clean energy investing in America*.
- AWTI (2020) *Krachtiger kiezen voor sleuteltechnologieën*. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, januari.
- Born, D., P. Vogt en S. Geering (2022) *De-industrialization in Europe?*, december. Artikel te vinden op www.rolandberger.com.
- CBS (2023a) *Arbeidsvolume; bedrijfstak, geslacht, nationale rekeningen*. CBS Statistiek, 23 juni.
- CBS(2023b) *Productie-eninkomenscomponentenbbp; bedrijfstak; nationale rekeningen*. CBS Statistiek, 23 juni.
- CER (2023) *Europe can withstand American and Chinese subsidies for green tech*. Centre for European Reform, Policy Brief, 7 september.
- CEPS (2022) *In a green subsidy race, the EU should not imitate the US*. CEPS Publicatie, 29 november.
- Clingendael (2022) *How to 'open' strategic autonomy*. Clingendael Publicatie, 3 oktober.
- CSIS (2020) *Hidden harbors: China's state-backed shipping industry*. CSIS Brief, 8 juli.
- Eerste Kamer (2023) *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*. Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, 22.112.
- EPRS (2022) *Making solar a source of EU energy security*. European Parliamentary Research Service, juli.
- ERT (2022) *European Competitiveness and Industry Benchmarking Report 2022*, 15 juni.
- Euractiv (2023) *Eleven EU countries urge 'great caution' in loosening state aid rules*, 14 februari. Publicatie te vinden op www.reuters.com.
- EUR-Lex (2023a) *De minimis rule – exemption of small amounts of state aid from notification*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EUR-Lex (2023b) *Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europees Parlement (2023) *State aid in the wake of the pandemic, war and foreign subsidies*. Think Tank Briefing, 25 april.
- Europese Commissie (2019) *Reassessing the decline of EU manufacturing: A global value chain analysis*. Te vinden op publications.jrc.ec.europa.eu.
- Europese Commissie (2023a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*. COM/2023/62.
- Europese Commissie (2023b) *State aid scoreboard 2022*. Persbericht, 24 april. Te vinden op ec.europa.eu.
- Europese Commissie (2023c) *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*. Te vinden op ec.europa.eu.
- Financial Times (2023) *Ukraine war and green transition keep EU state aid near record level*. *Financial Times*, 2 augustus.
- Forbes (2021) *China helped make solar power cheap through subsidies, coal and allegedly, forced labor*. Forbes Artikel, 11 april.
- Global Trade Alert (2023) *Global Dynamics*. Statistiek op global-tradealert.org.
- Hinrich Foundation (2023) *Corporate subsidies: How governments impede trade*. Publicatie, 22 augustus.
- IEA (2023) *Hydrogen patents for a clean energy future*. International Energy Agency Publicatie, januari.
- Kaufman, N., S. Saha en C. Bataille (2023) *Green trade tensions: Green industrial policy will drive decarbonization, but at what cost to trade?* IMF Publicatie, juni.
- Rijksoverheid (2021) *Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy*. Publicatie, 25 maart.
- Rijksoverheid (2023) *Joint non-paper on open strategic autonomy of the EU, signed by Belgium, Finland, Portugal, Slovakia and the Netherlands*. Publicatie, 31 juli.
- Vestager, M. (2022) *Letter to Ministers Economic and Financial Affairs Council Competitiveness Council*, 13 januari.
- WIPO (2023) *Global Innovation Index 2023: Innovation in the face of uncertainty*. World Intellectual Property Organization, Publicatie.