

Welvaartsverhogend sectorbeleid is mogelijk maar moeilijk

Geopolitieke uitdagingen, de duurzaamheidstransitie en achterblijvend concurrentievermogen maakt sectorbeleid opnieuw aantrekkelijk. De valkuil van onverstandig overheidsingrijpen is echter nog steeds aanwezig. Onder welke voorwaarden is sectorbeleid wenselijk? Een afwegingskader, toegepast op het Europese beleid ten aanzien van de batterijenwaardeketen.

IN HET KORT

- Sectorbeleid kan een Europees antwoord vormen op geopolitieke uitdagingen.
- Mededinging mag niet lichtvaardig opgeofferd worden onder het mom van sectorbeleid.
- De Europese stimulering van de batterijenketen is gelegitimeerd, maar fnuikt de mededinging onnodig.

MARCEL CANOY

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en adviseur van de Autoriteit Consument & Markt (ACM)

FREEK VAN GILS

Econoom bij de ACM

CAMILLE VAN NIEL

Econoom bij de ACM

Draghi (2024) concludeert dat Europa te gefragmenteerd is, onvoldoende inspelt op geopolitieke krachten en te weinig schaal heeft, waardoor Europa op een aantal terreinen afhankelijk is geworden van China en de Verenigde Staten.

De wens om Europa weerbaarder en onafhankelijker te maken, heeft de discussie over sectorbeleid nieuw leven ingeblazen. Sectorbeleid is specifiek gericht op een bedrijf, keten of sector, en heeft tot doel de economische structuur te versterken.

Sectorbeleid heeft een bedenkelijke reputatie onder economen. We denken al gauw aan voorbeelden waarbij sectoren overheidssteun kregen maar waarvan het zeer de vraag was of die steun de welvaart wel diende. Beleid om een sector te bevoordelen onttaardt snel in handjeklap, lobbycircussen en verspilling van belastinggeld.

Toch zijn er wel omstandigheden waaronder sectorbeleid gelegitimeerd is. De klassieke economische rechtvaardiging is marktfalen: zo kunnen spill-overs van R&D-investeringen of learning-by-doing in een bedrijfstak ervoor zorgen dat bedrijven zonder sectorbeleid te weinig of juist te veel produceren. Daarnaast kan er coördinatiefalen zijn, bijvoorbeeld bij complementaire productieprocessen van verschillende bedrijven.

Tegenstanders van sectorbeleid miskennen deze rechtvaardigingen niet, maar wijzen op praktische bezwaren.

Overheden missen de juiste informatie om het marktfalen weg te nemen en zijn vatbaar voor beïnvloeding van lobby's. Het falen van beleidsmakers zou zwaarder wegen dan het marktfalen.

Nieuwe inzichten uit de economische literatuur doen het snelle negatieve oordeel over sectorbeleid wankelen (Rodrik et al., 2023). Ten eerste is er meer aandacht voor complexe causale verbanden. Ouderwetse metingen keken of begunstigde sectoren beter presteerden dan andere sectoren. Meestal was het resultaat negatief. Moderne statistische methoden laten een genuanceerder beeld zien, waaruit blijkt dat sectorbeleid kan leiden tot positieve langetermijneffecten voor de economische structuur.

Ten tweede is het standaardargument gekanteld dat de overheid niet genoeg informatie zou hebben om te bepalen in welke sectoren te investeren. Liu (2019) laat zien dat er technieken bestaan die overheden in staat stellen om beter te voorspellen waar ze in moeten investeren (*picking winners*) met een kleinere kans op fouten.

Geopolitieke ontwikkelingen maken het argument voor sectorbeleid, tot slot, nog sterker omdat ze kunnen zorgen voor serieuzer marktfalen, zoals tekorten door afhankelijkheid van productie in andere landen (Garretsen, 2024). Denk aan geneesmiddelen of defensie.

Het is lastig te bepalen wanneer sectorbeleid de welvaart dient en wanneer het de marktwerking en concurrentie juist in de weg zit. In dit artikel werken we een afwegingskader uit dat beleidsmakers kan helpen.

Pro-competitief sectorbeleid

Succesvolle interventies lossen marktfalen op waardoor markten beter hun werk kunnen doen. Goed vormgegeven sectorbeleid is op de lange termijn dus altijd pro-competitief. Op de korte termijn kan er echter spanning ontstaan omdat sectorbeleid bestaande concurrentieverhoudingen kan verstoren. Pas dan zijn er lastige keuzes te maken.

De relatie tussen sectorbeleid en mededinging is relatief eenvoudig als sectorbeleid direct pro-competitief is (OESO, 2024). Het gaat dan vaak over het slechten van toetredingsbarrières in geconcentreerde markten. Een klassiek voorbeeld is Airbus dat de concurrentie aanging met Boeing, waar iedereen beter van werd.

Soms werkt het indirecter. Aghion et al. (2015) bepleiten sectorbeleid dat zich niet richt op één of een paar bedrijven maar op een hele sector, zodat je geen *'picking winners'*

krijgt maar de markt zijn werk kan doen.

Bij sectorbeleid dat direct pro-competitief is, zit niet het spannende verhaal. Immers, als beleid een publiek doel dient en ook goed is voor concurrentie, dan rest weliswaar een goede vormgeving, maar zijn er geen complexe afruilen.

Er kunnen evenwel omstandigheden zijn die maken dat in de afruil tussen concurrentie en de door sectorbeleid bediende publieke doelen mededinging op korte termijn het onderspit delft. Daar hoort dan wel een zorgvuldige afweging bij.

Een afwegingskader

Om ervoor te zorgen dat sectorbeleid de welvaart dient, stellen we een afwegingskader voor, gebaseerd op adviezen van de OESO (2024), de inzichten van Mazzucato en Rodrik (2023), en aansluitend bij de afwegingstoets van het Europese staatssteunregime (zie Artikel 107 lid 1, VWEU).

Het publieke doel moet zo zwaarwegend zijn dat een tijdelijke aantasting van concurrentie gerechtvaardigd kan zijn

Volgens Tirole (2017) hoort elk voorstel voor sectorbeleid te beginnen met een beschrijving van het marktfalen. Zonder marktfalen dient sectorbeleid geen legitiem doel en verdient het geen kans. Voorstellen die slechts leiden tot een herverdeling van middelen vallen daarmee af.

Niet elk marktfalen is serieus genoeg voor sectorbeleid. Mazzucato en Rodrik (2023) stellen een brede publiekewaardetoets voor: draagt het beleid bij aan het oplossen van een zwaarwegend sociaal, milieu- of gezondheidsprobleem? Dit is bijvoorbeeld het geval als het om sleutelsectoren gaat met mondiaal marktfalen, als zonder sectorbeleid Europa op een achterstand komt te staan, of als er geen level playing field ontstaan is om *on the merits* te concurreren. De Europese staatssteunregels stellen nog een extra eis: om subsidiewedlopen te voorkomen, moet het doel niet alleen zwaarwegend zijn, maar ook van gemeenschappelijk Europees belang. Het doel is dus voldoende zwaarwegend als de verwachte baten van het sectorbeleid opwegen tegen de verwachte kosten.

Die kosten moeten wel breed worden gezien. In de praktijk kijken beleidsmakers vaak alleen naar de directe kosten van het beleid, zoals de hoogte van de uit te keren subsidies (Piechucka et al., 2023). Indirecte kosten, zoals verstoringen van de mededinging, blijven ten onrechte buiten beschouwing. Piechucka et al. (2023) putten hiervoor inspiratie uit de mededingingspraktijk, waarin het gebruikelijk is om met behulp van schadetheorieën de risico's in te schatten. Hierbij dient niet alleen te worden stilgestaan bij het effect van het voorgestelde beleid op de concurrentie tussen de begunstigde bedrijven en de overige bedrijven in dezelfde markt, maar ook bij effecten in upstream- en downstream-markten. Als vuistregel geldt dat selectieve interventies hogere indirecte kosten met zich meebrengen dan generalistisch beleid.

Belangrijk is hierbij ook dat het sectorbeleid proportioneel is: te genereus beleid verspilt belastinggeld en leidt tot een onnodige verslechtering van de mededinging.

Er zijn geen andere interventies die het doel ook

kunnen bereiken maar de concurrentie minder aantasten

Pas als het doel zonder sectorbeleid niet kan worden behaald, is dergelijk beleid een optie. Deze conditie lijkt op de noodzakelijkheidsvoorwaarde in de Europese staatssteunregels en dient om tunnelvisie te verhinderen. Van deze voorwaarde kan sprake zijn als bedrijven zonder het beleid niet de prikkel hebben om de benodigde investeringen te doen.

Het sectorbeleid is zo vormgegeven dat het de welvaart maximaliseert

De praktische vormgeving is cruciaal, omdat sectorbeleid in theorie wel kan werken maar in de praktijk moeilijk is toe te passen. Het ontwerp moet rekening houden met drie principes.

Ten eerste: *gelijke verdeling van risico's en rendementen*. Het is van belang om goede afspraken te maken over de verdeling van risico's en rendementen tussen publieke en private partijen. Als de risicovolle investeringen met publiek geld worden gedaan en private bedrijven profiteren van die investeringen, liggen de prikkels verkeerd en dreigt verspilling. Winstdelingsafspraken bij succesvolle innovaties kunnen onwenselijke uitkomsten voorkomen. Daarnaast zijn voorwaarden nodig zodat ook burgers en niet-begunstigde bedrijven profiteren. Verplichte licentiëring van publiek gefinancierde technologieën en samenwerkingsverbanden met universiteiten kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan een brede verspreiding van de resultaten van sectorbeleid (Mazzucato en Rodrik, 2023).

Ten tweede: *hoge kwaliteit van monitoring en evaluatie*. De kwaliteit van monitoring en evaluatie vereist transparante en meetbare criteria (Mazzucato en Rodrik, 2023). Zo kan het sectorbeleid tijdig worden bijgestuurd of gestopt. Volgens Juhász et al. (2024) is de ultieme test voor sectorbeleid niet of het succesvol winnaars kan vaststellen maar of het de verliezers kan laten gaan. Hiervoor is goede monitoring onontbeerlijk. Monitoring is vaak arbeidsintensief en vereist specifieke kennis over de markten die worden gemonitord (Juhász en Lane, 2024). Sectorbeleid zonder adequate monitoring is gedoemd om te mislukken.

En ten derde: *voorbedachte exit-strategie*. Sectorbeleid moet tijdelijk zijn. Wanneer de uitfasering van het beleid al bij het ontwerp is ingebouwd (Harrison, 2024), wordt de kans op politiek opportunisme en bedrijfslobby's kleiner.

Toepassing op batterijenwaardeketen

Wat zegt het afwegingskader in bestaande afwegingen in Europa? De belangrijkste Europese initiatieven op het gebied van sectorbeleid zijn de Important Projects of Common European Interest (IPCEI's). IPCEI's zijn pan-Europese initiatieven die een bijdrage leveren aan Europese doelen zoals verduurzaming, digitalisering en minder afhankelijkheid van andere continenten (EC, 2025). Veelal gaat het om R&D-subsidies in sleutelsectoren. We illustreren hoe dit afwegingskader in de praktijk kan werken aan de hand van een van de prominentste IPCEI's, het EuBatIn-project (*European Battery Innovation*).

De transitie naar een duurzamere economie zorgt voor een sterke groei van de markt voor batterijen. Aziatische en

Amerikaanse bedrijven zetten hierin de toon, maar Europese bedrijven leken de slag gemist te hebben. Met name op het gebied van R&D-investeringen bleef Europa ver achter (EC, 2019).

De Europese Commissie besloot groen licht te geven voor miljardensteun aan R&D in de batterijenwaardeketen. In 2019 kwam 3,2 miljard euro van onder andere Duitsland en Frankrijk beschikbaar (EC, 2021a). In 2021 volgde nog eens 2,9 miljard euro. Tien lidstaten kregen hiermee een sturende rol bij R&D in de batterijenwaardeketen, van grondstoffen tot recycling.

Is dit nou een modern, welvaartsverhogend sectorbeleid of zien we hier het oude, vertrouwde geld verspillende protectionisme in actie?

Doel gelegitimeerd, maar concurrentie onnodig aangetast

Ten eerste beoordelen we of het publieke doel zo zwaarwegend is dat het opweegt tegen mogelijke marktverstoringen. Een kerndoel van de Europese Unie is om een klimaatneutrale samenleving te realiseren. In 2050 wil de EU een netto-uitstoot van broeikasgassen van nul bereiken. Elektrificatie is hiervoor cruciaal en de stimulering van duurzame batterijen versnelt de energietransitie. Daarnaast vermindert dit sectorbeleid de sterke afhankelijkheid in de toeleveringsketen van met name China. Er is daarmee een duidelijk gemeenschappelijk Europees belang om de batterijenindustrie in Europa te stimuleren.

Het sectorbeleid moet marktfalen oplossen, in dit geval bestaand uit een systematische onderinvestering. Individuele bedrijven hebben onvoldoende prikkel om te investeren in riskante R&D-activiteiten omdat ze geen rekening houden met de verwachte positieve externaliteiten ervan. Ook is er een coördinatieprobleem. Bedrijven zijn terughoudend om te investeren in nieuwe technologie omdat de winstgevendheid afhangt van de investeringen van andere bedrijven in complementaire technologieën. De R&D-subsidies van EuBatIn beogen de investeringsprikkel te verbeteren door publiek-private risicodeling en coördinatie van elkaar aanvullende R&D-activiteiten.

De beoogde verbetering van de investeringsprikkel dient te worden afgewogen tegen het concurrentieverstorende effect. De Europese Commissie heeft bij de beoordeling van de subsidieaanvraag het mededingingseffect summier bekeken. Het besluit staat enkel stil bij het risico op het ontstaan van een dominante positie en marktafslanking door de begunstigde bedrijven (EC, 2021b). Vanwege de relatief beperkte positie van de Europese bedrijven op het wereldtoneel leek dit risico te verwaarlozen.

Voor de beoordeling van de wenselijkheid van sectorbeleid is echter meer informatie nodig, bijvoorbeeld over het effect dat de subsidie heeft op toetredingsdrempels. De Europese Rekenkamer (2023) heeft zich kritisch uitgelaten over het gebrek aan een gelijk speelveld voor EuBatIn-subsidies. Subsidies worden verstrekt door individuele lidstaten (EC, 2021a), en bedrijven zijn afhankelijk van de lidstaat waarin ze gevestigd zijn. Dat er grote verschillen tussen lidstaten zijn blijkt, 83 procent van de EuBatIn-subsidies is terechtgekomen bij slechts drie lidstaten: Duitsland, Frankrijk en Italië. Daarnaast bestaat de vrees dat grotere

bedrijven bevoordeeld worden door IPCEI-subsidies. Mkb-bedrijven en kleinere landen kunnen ondervetegenwoordigd raken (Poitiers en Weil, 2022).

De selectiviteit van het subsidiebeleid moet expliciet worden meegenomen om de positieve effecten van het sectorbeleid te kunnen afwegen tegen dit concurrentieverstorende effect.

Geen alternatieven

Ten tweede beoordelen we de noodzaak en proportionaliteit van het sectorbeleid. Als de markt niet op eigen kracht hetzelfde resultaat kan behalen, rest de vraag of andere beleidsinstrumenten hetzelfde doel op een minder ingrijpende wijze kunnen bereiken. Lidstaten kunnen ook regulering of belastingen inzetten om de ontwikkeling van duurzamere batterijen te stimuleren. Deze alternatieven lijken ongeschikt. Gelet op de lage verwachte winstgevendheid van R&D-investeringen voor individuele bedrijven is het niet realistisch dat ze deze activiteiten zonder publieke bijdrage rendabel kunnen uitvoeren. Ook lossen regulering en belastingen het coördinatieprobleem niet op.

Uitvoering kan beter

Ten slotte bekijken we de vormgeving. Is er sprake van een eerlijke verdeling van de risico's en rendementen én is er een brede verspreiding van de voordelen? Voor EuBatIn is een *claw-back*-mechanisme van kracht, waardoor bedrijven de steun gedeeltelijk moeten terugbetalen als projecten zeer succesvol uitpakken. Andere afspraken over de verdeling van risico's en rendementen ontbreken. De Europese Rekenkamer (2023) wijst erop dat er geen duidelijke targets zijn, wat te veel ruimte biedt voor opportunisme van de bedrijven.

Het EuBatIn-project beoogt kennis en innovatie zo veel mogelijk te verspreiden door middel van 300 samenwerkingsverbanden met kleine bedrijven, universiteiten en onderzoeksinstituten (EC, 2021b). Ook stimuleert het project crosssectorale spill-overs door te investeren in batterijen met verschillende toepassingen, zoals voor energieopslag en elektrische auto's. Verder hebben de 42 bedrijven die staatssteun ontvangen zich geëngaat aan het toepassen van eerlijke, redelijke en niet-discriminerende FRAND-licentieverwaarden (*Fair, Reasonable And Non-Discriminatory*). Het EuBatIn-project bevat voorschriften om spill-overs te stimuleren, maar informatie over hoe die in de praktijk uitpakken ontbreekt, met het risico dat het realiseren van spill-over-effecten alleen op papier goed gewaarborgd is.

Verder wordt er gekeken naar meetbare criteria en transparante evaluatie. Het besluit van de Commissie over de subsidietoekenning bevat criteria om succes te meten, zoals energiedichtheid, levensduur van de batterij en percentage gerecyclede materialen. Hieraan zijn echter geen targets gekoppeld. Daarnaast zijn de uitkomsten niet transparant omdat er niet publiekelijk over wordt gerapporteerd (Poitiers en Weil, 2022).

Harde afspraken over de monitoring ontbreken in het commissiebesluit. Er is wel een raad van toezicht ingesteld die belast is met monitoring, maar het is onduidelijk hoe dit in de praktijk geregeld is (EC, 2021b).

Het laatste punt gaat over het garanderen van de tijdigheid van sectorbeleid door een duidelijke uitfaseringsstrategie. Dit lijkt goed geregeld, aangezien vooraf is vastgelegd dat het EuBatIn-project in 2028 eindigt.

Conclusie

In het licht van geopolitieke en wetenschappelijke ontwikkelingen is er een nieuwe realiteit voor sectorbeleid ontstaan, maar de oude realiteit is daarmee niet weg. De hardnekkige vormen van marktfalen en de urgente noodzaak om Europa concurrerend te maken, rechtvaardigen niet altijd het lichtzinnig opgeven van mededinging.

Het Europese batterijvoorbeeld laat zien dat er goede argumenten kunnen zijn voor sectorbeleid, maar dat er veel haken en ogen aan de uitvoering zitten. Er moeten meer garanties komen voor kleine bedrijven en bedrijven uit kleinere landen. Transparantie en monitoring, essentiële onderdelen voor het prudent besteden van publiek geld, staan nog in de kinderschoenen.

Tot slot moeten we ervoor waken dat de overheid en het bedrijfsleven niet alleen de lasten maar ook de lusten eerlijk verdelen. Helemaal gerust kunnen we hier niet op zijn, gezien het recente missionstatement van Ursula von der Leyen (2024) aan de nieuwe commissaris voor mededinging, Teresa Ribera Rodríguez. Hierin wordt de commissaris aangespoord de staatssteun- en mededingingsregels 'sneller' (lees: minder streng) toe te passen. Het blijft waken dat mededinging niet te gemakkelijk opgeofferd wordt onder het mom van sectorbeleid.

Literatuur

- Aghion, P., J. Cai, M. Dewatripont et al. (2015) Industrial policy and competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4), 1–32.
- Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*. Rapport Europese Commissie, september.
- EC (2019) *The 2019 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*. Europese Commissie. PDF te vinden op iri.jrc.ec.europa.
- EC (2021a) *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*. Europese Commissie.
- EC (2021b) *Decision on Important Project of Common European Interest on European Battery Innovation (EuBatIn)*. Europese Commissie. Zoek naar SA_55831.4052ED8B-0200-C756-9902-6A9A7F1BBA74.688.1.pdf.
- EC (2025) *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*. Europese Commissie. Te vinden op competition-policy.ec.europa.eu.
- Europese Rekenkamer (2023) *Speciaal verslag 15/2023: Het industriebeleid van de EU inzake batterijen – Nieuwe strategische impuls nodig*. Europese Rekenkamer. Te vinden op www.eca.europa.eu.
- Garretsen, H. (2024) Gevestigde kritiek op industriebeleid botst met nieuwe realiteit. *ESB*, 109(48375), 8–9.
- Harrison, A. (2024) *What makes industrial policy work?* CEPR Discussion Paper, 19693.
- Juhász, R. en N. Lane (2024) The political economy of industrial policy. *The Journal of Economic Perspectives*, 38(4), 27–54.
- Juhász, R., N. Lane en D. Rodrik (2024) The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16, 213–242.
- Leyen, U. von der (2024) *Mission letter – RIBERA*. Europese Commissie. Te vinden op commission.europa.eu.
- Liu, E. (2019) Industrial policies in production networks. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(4), 1883–1948.
- Mazzucato, M. en D. Rodrik (2023) *Industrial policy with conditionalities: A taxonomy and sample cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. IIPP Working Paper 2023/07.
- OESO (2024) *Pro-competitive industrial policy*. OECD Roundtables on Competition Policy Paper, 309.
- Piechucka, J., L. Saurí-Romero en B. Smulders (2023) Industrial policies, competition, and efficiency: The need for state aid control. *Journal of Competition Law & Economics*, 19(4), 503–526.
- Poitiers, N. en P. Weil (2022) *Opaque and ill-defined: The problems with Europe's IPCEI subsidy framework*. Blog post op www.bruegel.org, 26 januari.
- Rodrik, D., R. Juhász en N. Lane (2023) *Economists reconsider industrial policy*. Artikel op www.project-syndicate.org, 4 augustus.
- Tirole, J. (2017) *Economics for the common good*. Princeton, NJ: Princeton University Press.