

Openheid in tijden van geopolitieke fragmentatie



Preadviezen 2025

ISBN/EAN: 978-90-836388-0-5


KVS

Openheid in tijden van geopolitieke fragmentatie

Preadviezen 2025



ISBN/EAN: 978-90-836388-0-5

NUR-code: 160

De Preadviezen 2025 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde worden uitgegeven door ESB

© 2025 De auteurs, p/a Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Postbus 98, 1000 AB Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Redactie: Ralph de Haas, Marcel Timmer en Bob Rijkers

Omslag en typografie: Jacques van Schie

Tekstcorrectie: Rolandt Tweehuysen, De Twee Hanen v.o.f.

Voorwoord

De KVS Preadviezen kennen een lange en rijke geschiedenis, die mooi beschreven is in een *ESB*-artikel uit 2016, getiteld ‘De Nederlandse club van politieke economen’ van Michiel Bijlsma en Harry van Dalen. Al sinds de tweede helft van de negentiende eeuw komen economen jaarlijks bijeen om te spreken over een actueel economisch onderwerp en daarover – op basis van argumenten en na soms lange discussie – standpunten te bepalen. Vanaf 1884 krijgen de Preadviezen steeds meer hun huidige vorm. Veelal gaan ze over binnenlandse kwesties zoals de arbeidsmarkt, de industriepolitiek, het (toen nog Nederlandse) monetaire beleid, de overheidsfinanciën en de sociale zekerheid. Later gaat het ook steeds vaker over internationale economie en Europa. En dat is ook dit jaar het geval.

De KVS Preadviezen 2025 gaan over geopolitiek, welvaart en de rol van Nederland binnen Europa. Onder redactie van Ralph de Haas, Bob Rijkers en Marcel Timmer is een bundel artikelen samengesteld die ingaan op de belangrijkste thema’s van vandaag, waaronder het klimaatbeleid, defensie, financiële integratie, handel, migratie en big tech. Op al deze terreinen geldt dat Europees beleid de afgelopen decennia steeds belangrijker is geworden, dan wel de komende jaren zal worden. De redacteuren concluderen in hun inleidende hoofdstuk dat “meer autonomie voor Nederland op veel beleidsterreinen een illusie is geworden” en dat Nederland “meer baat heeft bij een constructieve Europese betrokkenheid”. Deze bundel biedt daar talloze aanknopingspunten voor. We zijn de redacteuren en auteurs zeer dankbaar voor hun bijdragen en kijken uit naar de officiële overhandiging aan Eurocommissaris Wopke Hoekstra en de aansluitende discussie op 1 december in Den Haag.



Robert Dur
Voorzitter KVS



Inhoud

Inleiding: Openheid in tijden van geopolitieke fragmentatie

Ralph de Haas, Bob Rijkers en Marcel Timmer 8

Defensie als Europees publiek goed: Nederland heeft belang bij een Europees defensiebeleid

Roel Beetsma, Kalin Anev Janse en Catherine de Vries 20

Financiële integratie in de eurozone: waarom het belangrijk is en wat we moeten doen

Stijn Claessens 32

Klimaatbeleid onder druk: beleidscoördinatie urgenter dan ooit

Carolyn Fischer, Inge van den Bijgaart, Leon Bremer en Henri L.F. de Groot 44

Uitdagingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt

Pieter Gautier en Paul Muller 54

Nut en noodzaak van een open economie

Harry Garretsen, Steven Brakman en Charles van Marrewijk 64

Hoe maken we Nederland minder afhankelijk van de big tech

Inge Graef 78

De economische noodzaak voor meer fiscale samenwerking in de EU

Arjan Lejour 88

Geopolitiek dwingt Europa tot herziening energie- en klimaatbeleid

Rabah Arezki en Rick van der Ploeg 100

Inleiding: Openheid in tijden van geopolitieke fragmentatie

Dit inleidende hoofdstuk laat zien hoe geopolitieke verschuivingen, klimaatverandering en technologische transformatie intensievere Europese samenwerking voor Nederland noodzakelijk maken. De auteurs betogen dat de bijdragen in deze bundel laten zien dat meer nationale autonomie op veel beleidsgebieden een illusie is geworden. Ze pleiten voor pragmatische en selectieve integratie met, waar nodig, adequate compensatie voor structurele verliezers.

RALPH DE HAAS

*Directeur Onderzoek, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
en adjunct-Hoogleraar Financiering aan de KU Leuven*

MARCEL TIMMER

*Directielid bij het Centraal Planbureau (CPB) en Hoogleraar Economische groei
aan de Rijksuniversiteit Groningen*

BOB RIJKERS

Hoogleraar Politieke Economie aan de Universiteit Utrecht

Internationale samenwerking en Europese integratie staan onder druk, ook in Nederland. Tegelijkertijd nemen de zorgen toe over veiligheid, autonomie en welvaart in een geopolitiek gefragmenteerde wereld. Tegen die achtergrond analyseren deze Preadviezen de veranderende positie van Nederland binnen de Europese en mondiale economie en brengen ze de bijbehorende beleidsdilemma's in kaart. De hoofdstukken verduidelijken hoe mondiale ontwikkelingen – oplopende geopolitieke spanningen, de energietransitie, nieuwe technologieën en de groeiende macht van multinationals – Nederland voor fundamentele keuzes plaatsen. Deze trends vragen om nauwere Europese samenwerking, maar verdere integratie stuit vaak op politieke weerstand, zeker wanneer de baten diffuus zijn en de kosten ongelijk verdeeld.

De economische voordelen van internationale samenwerking zijn aanzienlijk. Samenwerking stelt landen in staat markten, kennis en technologieën te delen en daarmee schaalvoordelen te benutten. De Europese Unie (EU) illustreert dit: volgens recente schattingen van IMF-economen ligt het inkomen in de lidstaten dankzij het EU-lidmaatschap en de interne markt gemiddeld zo'n dertig procent hoger dan zonder dat lidmaatschap (Beyer et al., 2025). Dit vertaalt zich in lagere prijzen, meer keuze en betere investeringsmogelijkheden voor burgers en bedrijven. Daarnaast heeft Europese integratie ook fundamentele (zij het moeilijker meetbare) baten gebracht, zoals meer veiligheid en stabiliteit.

Deze voordelen leiden echter niet automatisch tot een breed draagvlak onder de Nederlandse bevolking. Hoewel 85 procent van de Nederlanders erkent dat ons land de toekomst niet beter aankan buiten de EU (Eurobarometer, 2023), maken velen zich zorgen over de keerzijden van ver(der)gaande integratie, zoals arbeidsconcurrentie en toenemende migratie. Deze spanning weerspiegelt een fundamentele asymmetrie: de baten van integratie zijn diffuus verdeeld over de bevolking, terwijl de kosten vaak zichtbaar en lokaal geconcentreerd zijn bij specifieke groepen – fabrieken sluiten, dorpen verliezen bedrijvigheid, gemeenten worden geconfronteerd met immigratie. Dit kan de politieke weerstand vergroten, zelfs bij substantiële netto-welvaartsbaten.

Het maatschappelijk draagvlak voor integratie dreigt hierdoor af te brokkelen. Een meerderheid van de Nederlanders (63 procent) vindt dat de regering zich minder op het buitenland moet richten, onder meer omdat veel mensen het idee hebben dat Nederland internationaal gezien meer doet dan andere landen, bijvoorbeeld op het gebied van asiel en klimaat (SCP, 2024). Sterker nog, een substantiële groep ziet het buitenland juist als oorzaak van binnenlandse problemen, bijvoorbeeld door Europese stikstofregels. Voor beleidsmakers ligt hierin een grote uitdaging: hoe kan de overheid Europese samenwerking bevorderen binnen een snel veranderende geopolitieke

werkelijkheid, en tegelijkertijd zorgen voor een evenwichtige verdeling van lasten en lasten die het maatschappelijk draagvlak behoudt?

Voor deze bundel hebben we auteurs gevraagd vanuit hun expertise te reflecteren op internationale trends en de implicaties daarvan voor Nederland: welke Europese en mondiale ontwikkelingen signaleren zij, wat zijn de gevolgen, en wat betekent dit voor Nederlands beleid? De individuele hoofdstukken bieden gedetailleerde analyses van deze vragen. Deze inleiding vat de bijdragen samen en destilleert drie brede mondiale ontwikkelingen – geopolitieke verschuivingen, klimaatverandering en technologische transformatie – die het belang van intensievere Europese samenwerking onderstrepen. Tegelijkertijd waarschuwen meerdere auteurs ook voor de keerzijden van meer grensoverschrijdende samenwerking, waaronder verlies van nationale beleidsautonomie en een onevenwichtige verdeling van kosten en baten. De laatste paragraaf van deze inleiding bespreekt deze beleidsuitdagingen en concludeert dat meer autonomie voor Nederland een illusie is geworden.

Mondiale ontwikkelingen en de noodzaak van Europese samenwerking

Samenwerking in Europa heeft zich sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951 schoksgewijs ontwikkeld. Een gemeenschappelijke markt voor goederen en arbeid, en in mindere mate voor diensten en kapitaal, werd met succes opgebouwd binnen Europa. Verschillen in voorkeuren en in productiefactoren faciliteerden de vreedzame uitwisseling van goederen en diensten, maar ook van ideeën en innovatie. De daaruit voortvloeiende specialisatie en arbeidsdeling leidden tot een efficiëntere allocatie van hulpbronnen (Spolaore en Wacziarg, 2012).

Tegelijkertijd bemoeilijkte Europese verscheidenheid in termen van etniciteit, taal en cultuur een verdere centralisatie van publieke taken zoals defensie en veiligheid (Alesina en Spolaore, 2005). Decennialang kon Europa hiervoor vertrouwen op de leidersrol van de Verenigde Staten binnen de NAVO, met *free-riding* en onderinvesteringen als gevolg. Recente geopolitieke ontwikkelingen – met name de hernieuwde verkiezing van Trump, de snelle opkomst van China en de oorlog in Oekraïne – hebben Europese regeringsleiders doen beseffen dat Europa zijn verdediging en strategische belangen niet langer kan afwentelen op anderen. De grote schaalvoordelen in gezamenlijk werken aan defensie en strategische autonomie lijken nu de politieke kosten van verscheidenheid te overtreffen. Bovendien dreigt Europa de internationale concurrentieslag te verliezen nu industriepolitiek wereldwijd wordt ingezet als handelswapen. Die urgentie wordt breed gevoeld, zoals blijkt uit de publieke discussies

naar aanleiding van het Draghi-rapport (Draghi, 2024).

De rest van deze sectie bespreekt drie mondiale ontwikkelingen die intensievere Europese samenwerking voor Nederland noodzakelijk maken: geopolitieke verschuivingen, klimaatverandering en technologische transformatie.

Geopolitiek, handel en veiligheid

De oorlog van Rusland tegen Oekraïne en de afnemende betrouwbaarheid van de VS dwingen Europa tot meer defensieve en geopolitieke autonomie, zoals Anev Janse, Beetsma en De Vries beschrijven in hoofdstuk 2. De auteurs betogen dat defensiebeleid een Europees publiek goed is waarvan gezamenlijke uitvoering leidt tot meer effectiviteit en efficiëntie. Dit vereist centralisatie van beslissingen over de aankoop van materieel en financiering, bijvoorbeeld via gezamenlijke eurobonds. Daarnaast pleiten de auteurs voor Europese publieke financiering van aan defensie gerelateerd onderzoek en ontwikkeling. De daaruit voortvloeiende stimulering van private investeringen en innovatie kan de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven, waaronder toonaangevende ondernemingen zoals ASML, versterken.

De financiële dimensie van deze uitdaging wordt belicht door Claessens in hoofdstuk 3. Hij toont aan dat zonder pan-Europese banken Europa de financiële slagkracht mist voor de door Draghi bepleite investeringen in defensie, groene technologie en digitale infrastructuur. Terwijl Amerikaanse en Chinese banken wereldwijd opereren en strategische investeringen kunnen financieren, blijven Europese banken gevangen in nationale markten – een structurele zwakte die Europa's geopolitieke ambities ondermijnt.

Voor Nederland is een proactieve houding van groot belang, anders loopt ons land het risico aan de zijlijn te blijven staan terwijl andere landen het Europese defensiebeleid vormgeven, met als gevolg dat we ook minder profiteren van de voordelen. De beste oplossing voor Europa, en ook voor Nederland, is een gemeenschappelijk defensiebeleid, zo betogen Anev Janse et al. Maar als dat op korte termijn niet haalbaar blijkt, kan een *coalition of the willing*, een kopgroep van EU-landen die samen optrekken, een praktische tussenstap zijn.

De behoefte aan Europese coördinatie uit zich ook in de wens strategische afhankelijkheden te verminderen, zowel wat betreft kritieke mineralen en energie als wat betreft sleuteltechnologieën en productie. Landen zoals China en de Verenigde Staten ondersteunen hun industrieën actief via subsidies, energiebeleid en marktbescherming (OESO, 2020; EBRD, 2024), terwijl gecoördineerde Europese tegenmaatregelen grotendeels uitblijven (Draghi, 2024). Coördinatie van Europees industriebeleid

is daarom essentieel, niet alleen om de internationale concurrentiepositie te behouden, maar ook om een inefficiënte subsidiewedloop tussen lidstaten te voorkomen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2022). Arezki en Van der Ploeg betogen verder in hoofdstuk 9 dat de toegang tot grondstoffen moet worden gediversifieerd om kwetsbaarheid voor individuele leveranciers te vermijden – denk aan de eerdere afhankelijkheid van Russisch gas. Zulke diversificatie wordt echter bemoeilijkt doordat industrie- en handelsbeleid steeds vaker als geopolitiek wapen worden ingezet.

Brakman, Garretsen en Van Marrewijk laten in hoofdstuk 6 zien hoe Trumps importheffingen en het *America First*-beleid de Nederlandse handel bedreigen. Hoewel de exacte impact afhangt van de uiteindelijke vorm en hoogte van de heffingen, schat De Nederlandsche Bank (DNB, 2025) dat deze, mits doorgevoerd, in 2026 kunnen leiden tot een daling van de economische groei met ongeveer één procentpunt. Brakman et al. benadrukken verder dat globalisering naast welvaartsinsten ook duidelijke verliezers kent. Handel stimuleert een efficiëntere internationale arbeidsverdeling, maar de voordelen zijn vaak ongelijk verdeeld. De zogenaamde China-schok illustreert dit: na de toetreding van China tot de WTO in 2001 overspoelden goedkope industriële producten de wereldmarkt. In de VS leidde dit tot langdurig banenverlies en inkomensdalingen in regio's met arbeidsintensieve industrie (Autor et al., 2013). De effecten op de Duitse economie waren veel kleiner (Dauth et al., 2017), maar recente Chinese exporten van onder meer elektrische auto's, batterijen en zonnepanelen lijken een aanzienlijke impact op de Europese industrie te hebben.

Zowel economen als beleidsmakers hebben de aanpassingskosten van internationale handel te lang onderschat. Volgens Brakman et al. ligt het antwoord niet in protectionisme, maar in beleid dat de veerkracht van de economie en werknemers vergroot. Flankerende maatregelen, zoals omscholing, inkomenssteun en regionale investeringen, moeten helpen om de voordelen van handel te behouden terwijl de lasten eerlijker worden verdeeld.

Energietransitie, klimaat en concurrentiekracht

Ook de energietransitie noopt tot intensievere Europese samenwerking. Van den Bijgaart, Bremer, Fischer en De Groot laten in hoofdstuk 4 zien dat de Nederlandse economie met zijn energie-intensieve industrie relatief kwetsbaar is voor klimaatbeleid. Nederlandse bedrijven worden geconfronteerd met stijgende prijzen voor broeikasgasemissies (EU-ETS) en hoge energiekosten, terwijl de VS en China hun industrie nauwelijks met CO₂-heffingen belasten. Bovendien heeft de schaliegasrevolutie de VS een structureel kostenvoordeel in energie-intensieve productie gegeven (Arezki

en Van der Ploeg, hoofdstuk 9). Dit creëert een ongelijk speelveld waarbij Europese industrie onder dubbele druk staat van zowel hogere energiekosten als een strenger klimaatbeleid. De auteurs beargumenteren, in lijn met het Draghi-rapport, dat versnipperd nationaal beleid leidt tot inefficiënte subsidiewedlopen tussen lidstaten, waarbij publieke middelen naar bedrijven vloeien zonder substantiële emissiereducties te bereiken. Een gecoördineerde Europese aanpak met geharmoniseerde steunregelingen en gezamenlijke investeringen in groene infrastructuur zou deze verspilling kunnen voorkomen en tegelijkertijd de schaal bereiken die nodig is voor kosteneffectieve verduurzaming.

Maar klimaatbeleid biedt ook strategische kansen. Door te investeren in schonere technologie kan Europa zijn afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit autoritaire regimes verminderen – een kwetsbaarheid die pijnlijk zichtbaar werd tijdens de energiecrisis na de Russische invasie van Oekraïne. Gerichte industriepolitiek op het gebied van groene technologie kan de Europese concurrentiepositie versterken. Arezki en Van der Ploeg wijzen bijvoorbeeld op de strategische positie van Nederland voor waterstof. De uitdaging is dus niet klimaatbeleid versus concurrentiekracht, maar om klimaatbeleid zo vorm te geven dat het beide doelen dient: strategische autonomie én economische veerkracht. Dit vergt echter een fundamentele heroriëntatie van gefragmenteerd nationaal beleid naar een meer geïntegreerde Europese strategie, waarbij kortetermijncompetitie tussen lidstaten plaatsmaakt voor langetermijnsamenwerking.

De verdeling van kosten en baten bij de energietransitie vereist bijzondere aandacht. Van den Bijgaart et al. en Arezki en Van der Ploeg tonen aan dat het Europese ETS en nationale heffingen de energiekosten met name verhogen voor huishoudens met lage inkomens en energie-intensieve bedrijven, terwijl grotere ondernemingen vaak worden ontzien via subsidies en compensatieregelingen. Daarbovenop leidt internationale concurrentie om nationale industrie te behouden tot inefficiënte subsidiewedlopen die het maatschappelijk draagvlak verder ondermijnen. Voor duurzame en strategische energie- en industriepolitiek is compensatie van verliezers – via inkomenssteun, scholing en investeringen in groene technologie – essentieel om draagvlak te behouden.

Technologie, arbeid en kapitaal

De opkomst van automatisering, kunstmatige intelligentie en de dominantie van bigtech vormt een andere grote uitdaging voor Nederland en Europa, zoals Graef uitlegt in hoofdstuk 7. De beurswaarde van de vijftig grootste bedrijven ter wereld vertegenwoordigt inmiddels zo'n 36 procent van het mondiale bbp (tegen 22 procent in

2000), waarbij deze bedrijven voor het merendeel in de VS zijn gevestigd (Bloomberg, 2021, update met data van companiesmarketcap.com). Dankzij schaalvoordelen, netwerkeffecten, en platformdominantie beïnvloeden deze ondernemingen niet alleen infrastructuur, arbeidsmarkten en belastingstelsels, maar ook kapitaalstromen en innovatiepatronen. Hiermee versterken ze de technologische en geopolitieke wedloop tussen de VS en China, terwijl Europa steeds meer buitenspel komt te staan.

Graef laat in haar bijdrage ook zien dat machtsconcentratie bij bigtech een nieuwe dimensie van ongelijkheid en afhankelijkheid introduceert. Dominante platforms beheersen informatievoorziening, communicatie en zelfs publieke diensten, waardoor burgers en bedrijven kwetsbaar worden. Dit beperkt niet alleen digitale autonomie, maar creëert ook structurele verliezers: platformwerkers zonder arbeidsrechtelijke bescherming, onderzoekers afhankelijk van commerciële infrastructuur, en publieke instellingen die geen grip hebben op hun eigen data. Het tegengaan van deze ongelijkheid vereist niet alleen dynamische Europese wetgeving – zoals de Wet digitale markten (DMA) – en strikte handhaving daarvan, maar ook actieve steun voor Europese alternatieven. Digitale onafhankelijkheid moet daarbij worden gezien als een publiek belang op zich.

De behoefte aan verdere Europese integratie wordt eveneens geïllustreerd door ontwikkelingen op fiscaal gebied. De toegenomen mobiliteit van kapitaal heeft multinationale bedrijven en rijke huishoudens in staat gesteld hun winsten en vermogens massaal via belastingparadijzen te verschuiven, inclusief naar Nederland, zoals Lejour laat zien in hoofdstuk 8. Dit heeft geleid tot een neerwaartse spiraal in effectieve vennootschapsbelastingtarieven, waardoor de belastingdruk steeds meer verschuift naar relatief immobiele arbeid, met name naar midden- en lagere inkomensgroepen. Deze verschuiving vergroot niet alleen economische ongelijkheid, maar bemoeilijkt ook nationaal fiscaal beleid, waardoor gecoördineerd EU-belastingbeleid urgenter is geworden. Zonder effectieve coördinatie – via minimumbelastingen, transparante winsttoerekening en beperking van fiscale concurrentie – dreigt verdere fragmentatie en een verlies van draagvlak voor Europese samenwerking.

Binnen de eurozone bestaat echter een tegenovergesteld probleem: te weinig kapitaalmobiliteit. Claessens toont in hoofdstuk 3 aan dat banken in de eurozone voornamelijk binnenlands opereren en nauwelijks actief zijn in andere eurozonelanden. Deze fragmentatie heeft concrete gevolgen: risicodeling tussen landen is minimaal, Nederlandse huishoudens betalen onnodig hoge hypotheekrentes, en Europese banken blijven te klein om wereldwijd te concurreren of de investeringsbehoeften van Europa adequaat te financieren. Voor Nederland, als open economie met een grote

financiële sector, adviseert Claessens daarom drie concrete stappen: een progressiever beleid rond euro-obligaties; constructief meewerken aan een Europees depositogarantiestelsel in plaats van dit te blokkeren; en aandringen op een nieuw statuut voor pan-Europese bankgroepen zonder beperkingen op grensoverschrijdende activiteiten.

Ook de arbeidsmarkt kampt met structurele rigiditeit. Gautier en Muller laten in hoofdstuk 5 zien hoe nationale regelgeving en institutionele tekortkomingen de mobiliteit tussen sectoren en contractvormen beperken. De kloof tussen vaste en flexibele contracten zorgt voor onevenwichtigheden: vaste banen zijn vaak te goed beschermd, terwijl flexwerkers juist weinig zekerheid hebben. Deze segmentatie belemmert niet alleen technologische adoptie en investeringen in kennis, maar verslechtert ook de allocatie van arbeid en vergroot het risico op langdurige arbeidsongeschiktheid. De sterke toename van met name flexwerkers met psychische klachten in de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) is daarbij een teken aan de wand. De auteurs benadrukken verder dat de uitdaging niet de globalisering zelf is, maar het institutionele kader dat onvoldoende ruimte biedt voor aanpassing. Inclusief arbeidsmarktbeleid vereist daarom meer flexibiliteit aan de bovenkant en ook meer zekerheid aan de onderkant: vast iets minder vast, flex iets minder flex, zoals ook betoogd door de commissie-Borstlap (Commissie Regulering van Werk, 2020).

Arbeidsmigratie binnen Europa, hoewel in deze Preadviezen minder nadrukkelijk besproken, illustreert een vergelijkbaar spanningsveld. Enerzijds draagt de relatief soepele mobiliteit binnen de EU bij aan het verminderen van krapte op de arbeidsmarkt en het beperken van loondruk. Anderzijds zet een aanzienlijke toestroom van migranten extra druk op de woningmarkt, infrastructuur en lokale voorzieningen (CPB, 2025). Dit dilemma illustreert een belangrijke les: beleid dat op het ene terrein verlichting brengt, kan elders nieuwe uitdagingen veroorzaken. Beleidsuitdagingen zijn immers vaak nauw met elkaar verweven.

Tussen autonomie en integratie: dilemma's voor Nederlands beleid

Europese integratie biedt op macro-economisch niveau duidelijke voordelen, maar deze baten zijn vaak diffuus en moeilijk zichtbaar. Bovendien bestaan de baten gedeeltelijk uit de vermindering van toekomstige kosten. Intensievere defensiesamenwerking illustreert dit. Wat een kostenpost lijkt (hogere financiële bijdragen aan EU-initiatieven), bespaart juist geld vergeleken met nationale opbouw. De kosten van integratie daarentegen zijn wél zichtbaar (overdrachten naar de EU, verlies van beleidsautonomie) en ongelijker verdeeld (bijvoorbeeld door economische concur-

rentie). De beleidsuitdaging is daarom tweeledig: ten eerste de voordelen van integratie vergroten en zichtbaar maken en nadelen beperken, en ten tweede structurele verliezers adequaat compenseren.

Nationaal waar mogelijk, Europees waar nodig

Tot dusverre hebben Europeanen gekozen voor samenwerking tussen soevereine staten binnen een supranationale organisatie. De invoering van het eurosysteem leidde tot monetaire integratie zonder de ondersteuning van een volledig federaal model. Dit bijzondere institutionele arrangement biedt ruime mogelijkheid voor *free-rider*- en *beggar-thy-neighbour*-gedrag (Spolaore, 2013). Hoewel Europese instituties er tot nu toe redelijk in geslaagd zijn om de gevolgen daarvan te beperken, zoals de uiteindelijke bezwering van de eurocrisis in 2010–2014 heeft laten zien, dwingen de huidige mondiale ontwikkelingen tot een heroverweging van de taakverdeling tussen nationaal en Europees beleid op een aantal beleidsterreinen.

Defensie biedt een helder voorbeeld. Anev Janse, Beetsma en De Vries stellen in hoofdstuk 2 dat Nederland als middelgrote lidstaat simpelweg te klein is om zelfstandig een volwaardige defensie-infrastructuur op te bouwen. Effectieve luchtverdediging, nucleaire afschrikking en strategische capaciteiten vereisen schaal en coördinatie die alleen op Europees niveau te realiseren zijn. Wanneer deze investeringen op nationaal niveau worden aanbesteed, leidt dat tot aanzienlijke verspilling. De auteurs illustreren dit met het voorbeeld van tanks: binnen de EU worden meer dan twintig verschillende typen geproduceerd, wat vanwege een gebrek aan standaardisatie resulteert in hoge ontwikkelings-, onderhouds- en opleidingskosten. Bovendien belemmert het ontbreken van interoperabiliteit de gezamenlijke inzet bij Europese operaties. Ter vergelijking: de Verenigde Staten gebruiken één gestandaardiseerd model, waarmee zij aanzienlijke schaalvoordelen behalen. Europa verspilt hierdoor miljarden aan inefficiënte, gefragmenteerde productie.

Een tweede voorbeeld is bigtech. Zoals Graef betoogt in hoofdstuk 7, vereist effectieve regulering van Amerikaanse platformen als Google, Meta en Amazon Europese coördinatie. Versnipperd nationaal toezicht schiet tekort om de marktmacht van deze bedrijven te beperken. Europese regelgeving, zoals de Wet digitale markten, biedt een belangrijk instrument daartoe, maar vraagt om een gezamenlijke aanpak, duidelijke communicatie over beleidsdoelen en gerichte steun voor Europese initiatieven. Nederland moet hierin een proactieve rol spelen: niet alleen meebewegen, maar ook actief meesturen om een digitale omgeving te creëren waarin publieke waarden als keuzevrijheid, transparantie en veiligheid centraal staan.

Deze voorbeelden – defensie, digitale regulering – laten zien waar Europese coördinatie onmisbaar is. Hetzelfde geldt voor effectief klimaatbeleid en versterking van Europese concurrentiekracht, zoals in de bijdragen betoogd wordt. Maar de noodzaak van samenwerking op deze terreinen betekent uiteraard niet dat alle beleid naar Brussel moet of dat ieder beleidsvoorstel uit Europa per se te verkiezen valt boven nationale soevereiniteit. Flexibiliteit in implementatie van Europese regelgeving blijft van belang. Bovendien is Nederland als middelgrote economie in de positie om Europees beleid te beïnvloeden en mede te sturen, en zou daar meer gebruik van kunnen maken. En er zijn belangrijke beleidsdomeinen waarbij Europese coördinatie geen evidente voordelen heeft, zoals bij de inrichting van onderwijs, zorg en sociale zekerheid. Idealiter hanteert Nederland het subsidiariteitsbeginsel als leidraad: beleidsdomeinen worden ingericht op het bestuursniveau waar zij het meest doeltreffend kunnen worden uitgevoerd. Juist nu is het van belang om per terrein kritisch te evalueren welk niveau het meest effectief en legitiem kan handelen: nationaal waar mogelijk, Europees waar nodig.

Noodzaak van integraal beleid

Beleidskeuzes raken steeds vaker meerdere terreinen, waarbij beslissingen in het ene domein onvermijdelijk gevolgen hebben voor andere. De energietransitie illustreert dit. Arezki en Van der Ploeg pleiten voor pragmatisch uitstel van klimaatdoelen om bedrijven en huishoudens meer tijd te geven, en stellen voor ETS-opbrengsten te gebruiken voor compensatie van lage inkomens. Dit botst echter met industriebeleid: het verzwakken van klimaatnormen ondermijnt de beleidszekerheid die cruciaal is voor duurzame investeringen. Van den Bijgaart et al. benadrukken daarom dat ambitieuze langetermijndoelen behouden moeten blijven om de Europese concurrentiepositie te versterken.

Een tweede spanning betreft handelspolitiek: hoe bescherm je de industrie tegen oneerlijke concurrentie zonder te vervallen in protectionisme? Brakman et al. wijzen erop dat protectionisme op termijn innovatie schaadt, terwijl Arezki en Van der Ploeg juist gerichte, tijdelijke bescherming bepleiten voor strategische sectoren. Het streven naar open markten botst zo met nationale belangen in een veranderend geopolitiek landschap. De discussie over een nieuwe industriepolitiek draait om de vraag onder welke voorwaarden deze twee doelen te verenigen zijn (Juhász et al., 2024; Tagliapietra en Veugelers, 2023).

Ook op de arbeidsmarkt kunnen beleidsdoelen botsen, zoals Gautier en Muller laten zien. Aan de ene kant is bescherming van kwetsbare werknemers via scholing en

herplaatsing essentieel om de gevolgen van globalisering en de energietransitie op te vangen. Aan de andere kant kan te veel bescherming de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de innovatiebereidheid van bedrijven ondermijnen. Ook hier is de uitdaging om een evenwicht te vinden: passende sociale bescherming terwijl bedrijven voldoende ruimte behouden om zich aan te passen.

Samenvattend kunnen we stellen dat meer autonomie voor Nederland op veel beleidsterreinen een illusie is geworden. De geopolitieke realiteit is dat Nederland vaak weinig te winnen heeft bij het blokkeren van Europese initiatieven en meer baat heeft bij een constructieve Europese betrokkenheid. Subsidiariteit blijft leidend: nationaal waar mogelijk, Europees waar nodig. De analyses in deze bundel tonen aan dat, hoewel Europese samenwerking risico's kent, de kosten van verdere fragmentatie voor Nederland als handelsland veel zwaarder wegen. Effectief Europees beleid vereist een integrale benadering: flankerend arbeidsmarktbeleid, fiscale coördinatie, strategische digitale en energie-initiatieven, én sociale compensatie. Alleen zo worden de baten van internationale samenwerking breed verdeeld.

We hopen dat deze Preadviezen bijdragen aan een genuanceerder en evenwichtiger Europa-debat: voorbij behoudende reflexen en met oog voor maatschappelijk draagvlak.

Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022) Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU. AIV-advies 120.
- Alesina, A. en E. Spolaore (2005) *The size of nations*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- David H. Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson (2013), *The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States*, *American Economic Review*, 103(6), pp. 2121-68.
- Beyer, R.C.M., C.Y. Li, en S. Weber (2025) *Economic benefits from deep integration: 20 years after the 2004 EU Enlargement*. International Monetary Fund, Working Paper, WP/25/47.
- Bloomberg (2021) *World-dominating superstar firms get bigger, techier and more Chinese*. Bloomberg Artikel, 21 mei.
- Commissie Regulering van Werk (2020), *Eindrapportage: "IN wat voor land willen wij werken?"* CPB (2025) *De economische effecten van arbeidsmigratie*. CPB Publicatie, juli.
- Dauth, W., S. Findeisen en J. Suedekum (2017) *Trade and manufacturing jobs in Germany*. *The American Economic Review*, 107(5), 337-342.
- DNB (2025) *Hoe de Amerikaanse heffingen onze economie kunnen schaden*. De Nederlandsche Bank, Nieuwsbericht, 1 mei.
- Draghi, M. (2024) *The future of european competitiveness*. Europese Commissie Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.
- EBRD (2024) *Navigating industrial policy*. European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report, 2024-25.
- Eurobarometer (2023), *Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023*, Europese Unie.
- Juhász, R., N. Lane en D. Rodrik (2024) *The new economics of industrial policy*. *Annual Review of Economics*, 16, 213-242.
- OESO (2024), "The return of industrial policies: Policy considerations in the current context", *OECD Economic Policy Papers*, No. 34, OECD Publishing, Paris.
- SCP (2024) *Continu onderzoek burgerperspectieven*. SCP Bericht.
- Spolaore, E. (2013) *What is European integration really about? A political guide for economists*. *The Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 125-144.
- Spolaore, E. en R. Wacziarg (2012) *Long-term barriers to the international diffusion of innovations*. *NBER International Seminar on Macroeconomics*, 8(1), 11-46.

Defensie als Europees publiek goed: Nederland heeft belang bij een Europees defensiebeleid

Defensiebeleid kan effectiever en goedkoper op EU- dan op landniveau. Idealiter wordt hiervoor ruimte, met een mogelijkheid tot schulduitgifte, ingeruimd binnen het EU-budget. Nederland doet er vanuit welbegrepen eigenbelang goed aan zich constructief op te stellen.

KALIN ANEV JANSE

Chief Financial Officer, Europees Stabiliteitsmechanisme

ROEL BEETSMA

Decaan, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit van Amsterdam en Copenhagen Business School

CATHERINE DE VRIES

Generali Endowed Chair in European Policies, Department of Social and Political Sciences, Bocconi University

IN HET KORT

Defensiebeleid is een Europees publiek goed met meer effectiviteit en efficiëntie-winsten door het gezamenlijk uit te voeren.

Europees defensiebeleid vereist centralisatie van beslissingen, aankoop van materieel en financiering.

Nederland doet er goed aan zich constructief op te stellen om niet de boot missen in het vormgeven en profiteren van een Europees defensiebeleid.

Veranderende geopolitieke omstandigheden, met name de twijfels die de nieuwe Amerikaanse regering heeft gezaaid over het naleven van Artikel 5 van het NAVO-verdrag, hebben Europa wakker geschud. Deze geopolitieke realiteit dwingt Europese beleidsmakers om hun strategische afhankelijkheid van andere landen te heroverwegen. De Europese reactie op deze situatie ontvouwt zich langs drie hoofdlijnen. De eerste lijn manifesteerde zich op het EU-niveau, waar de Europese Commissie het initiatief *Readiness 2030* lanceerde, aanvankelijk bekend onder de naam *Re.Arm Europe*. Dit bestaat uit 650 miljard euro aan ruimte voor extra defensie-uitgaven door het toepassen van de nationale ontsnappingsclausule binnen het hernieuwde Stabiliteits- en Groeipact, plus 150 miljard aan leningen tegen zachte voorwaarden, voor projecten waar ten minste twee landen bij betrokken zijn en met een substantiële *Made in Europe*-component.

Een tweede ontwikkelingslijn betreft regionale samenwerkingsverbanden, zoals het zogenoemde *Nordic Airpower Concept*. Dit initiatief richt zich op gezamenlijke planning en commandostructuren voor luchtverdedigingsoperaties, en omvat bovendien de gecoördineerde inzet en het gedeeld gebruik van luchtmachtbases in de Noord-Europese landen (NAVO, 2025).

Ten slotte tekent zich een derde lijn af in de vorm van multilaterale initiatieven, in overeenstemming met het voorgestelde *European Defence Mechanism*, zoals uitgewerkt door Wolff et al. (2025). Dit voorstel, opgesteld in opdracht van het Poolse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2025, beoogt een institutioneel kader te scheppen voor gezamenlijke capaciteitsopbouw, financiering en strategische coördinatie op Europees niveau. Nederland, Polen, het Verenigd Koninkrijk en enkele andere landen werken aan een gezamenlijk initiatief in deze richting – de vraag is echter in hoeverre

hier nog vooruitgang mee wordt geboekt. De *Defence, Security and Resilience Bank* is ook zo'n initiatief om een nieuwe multilaterale bank op te zetten voor defensie en een 'coalition of the willing', zoals De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD), die werd opgezet na de val van de Berlijnse muur.

Met andere woorden, de Europese reactie op de ontwikkelingen is versnipperd, en het is geen oplossing voor de lange termijn. Centraal in deze verschuiving staat het besluit dat alle NAVO-lidstaten in juni 2025 hebben genomen om hun defensie-uitgaven stapsgewijs op te voeren tot 5 procent van het bruto binnenlands product tegen 2035. Van dit totaal is 3,5 procent gereserveerd voor directe militaire capaciteit, terwijl 1,5 procent bestemd is voor investeringen in kritieke infrastructuur die essentieel is voor civiel-militaire weerbaarheid. In deze bijdrage zullen wij beargumenteren dat een defensiebeleid op EU-niveau, en hiermee binnen de NAVO, de beste en goedkoopste manier is om onze veiligheid te garanderen. Wij zullen de vraag proberen te beantwoorden hoe een EU-defensiebeleid kan worden georganiseerd, en we gaan in op de positie die Nederland in onze optiek het beste kan innemen binnen Europa.

Defensie als Europees publiek goed

Idealiter hanteert de EU het subsidiariteitsbeginsel als leidraad: beleidsdomeinen worden ingericht op het bestuursniveau waar ze het meest doeltreffend kunnen worden uitgevoerd. Taken die beter op nationaal niveau kunnen worden georganiseerd, blijven daar verankerd; wat daarentegen efficiënter en effectiever op Europees niveau kan worden gerealiseerd, behoort tot het mandaat van de Unie. Voor een publiek goed als veiligheid zijn er meerdere argumenten om dit op Europees in plaats van op nationaal niveau te organiseren. Ten eerste leidt nationale organisatie vaak tot onderwaardering van externe effecten; de positieve impact van defensie-inspanningen op buurlanden wordt zelden volledig in nationale afwegingen meegenomen. Ten tweede kunnen bij een Europese organisatie schaalvoordelen worden benut, wat leidt tot efficiënter gebruik van middelen. Ten derde kunnen de financiële en organisatorische drempels voor individuele lidstaten zodanig zijn, dat zij simpelweg niet in staat zijn het publieke goed zelfstandig te leveren. Tegelijkertijd zijn er ook legitieme argumenten voor nationale invulling. Verschillen in beleidsvoorkeuren tussen lidstaten ten aanzien van veiligheid en defensie, of historische ervaringen en gevoeligheden kunnen botsen met uniforme Europese oplossingen. Bovendien beschikken nationale overheden vaak over specifieke informatie over context, behoeften en effectiviteit, die essentieel is voor het maximaliseren van de toegevoegde waarde van het publieke goed.

Defensiebeleid valt in beginsel onder de nationale bevoegdheid van lidstaten en

wordt traditioneel beschouwd als een kernonderdeel van hun soevereiniteit. Defensiegoederen zijn bovendien expliciet uitgesloten van de interne markt. Dat betekent dat er niet per definitie een vrije handel in deze goederen is, maar dat deze mede omwille van de nationale veiligheid aan specifieke voorwaarden en uitzonderingen gebonden kan zijn.

Langs de bovenstaande meetlat kunnen we betogen dat defensiebeleid bij voorkeur wordt benaderd als een Europees publiek goed (EPG), omdat het op supranationaal niveau effectiever en efficiënter kan worden georganiseerd dan binnen de grenzen van nationale beleidskaders. Wanneer landen elkaar gezamenlijk verdedigen, zal een investering in defensie in één van de landen de verdediging van alle landen ten goede komen. Dit is wat we noemen een 'positieve externaliteit'. Als de beslissing over investeringen in defensie op individueel landniveau wordt genomen, dan worden deze positieve externaliteiten niet, of te weinig, meegenomen. Het gevolg is een onderinvestering in defensie. Dit is wat we in feite in Europa zien. Europese landen gedragen zich als *free riders* bij defensie-uitgaven. Het feit dat de VS tot nu toe steeds bereid is geweest het grootste deel van de rekening te betalen, heeft het free-riderprobleem alleen maar versterkt.

Defensiesystemen, zoals een luchtverdedigingssysteem of een nucleair schild, kunnen beter op Europees niveau worden opgezet dan op het niveau van ieder land apart. Dat is effectiever en bovendien veel goedkoper. De meeste landen beschikken niet eens over de middelen om te investeren in ander zwaar militair materieel, zoals tanks, onderzeeërs of munitie, laat staan om zelfstandig een luchtverdedigingssysteem of nucleair schild op te bouwen. Bovendien, wanneer ieder land militair materieel voor zichzelf ontwikkelt en produceert, wordt er geen standaardisatie bereikt, waardoor inzetbaarheid en interoperabiliteit achterblijven. (Afgezien hiervan laten Bordignon et al. (2020) zien dat defensie-uitgaven een hoge graad van verspilling kennen.) Zo produceert de EU meer dan twintig verschillende typen tanks, terwijl de Verenigde Staten volstaan met één enkel model. Militairen die tanks opereren, zijn dus beperkt inzetbaar, tenzij ze aanvullende trainingen krijgen. Toepassing op te kleine schaal maakt het bovendien erg duur om materieel te ontwikkelen en in gebruik te nemen. Het is daarom effectiever en voordeliger om wapens en wapensystemen voor de hele EU-markt te ontwikkelen. Omdat wapensystemen steeds meer hightech worden, nemen de ontwikkelingskosten toe, en wordt het subsidiariteitsargument om opdrachten op EU-niveau te geven steeds sterker.

Een gezamenlijk Europees defensiebeleid vereist centralisering van beleid op ten minste drie fronten. Allereerst betekent het dat beslissingen op het gebied van defensie op EU-niveau worden genomen. Coördinatieproblemen worden op deze manier vermeden. Dat vraagt om een ingrijpende aanpassing van de governance. Unanimititeit werkt tot op zekere hoogte in een kleine Unie waarin de belangen grotendeels parallel lopen, maar niet in de huidige EU. Het vetorecht op belangrijke onderdelen van het beleid, zoals het vaststellen van het nieuwe EU-budget en de EU-governance, werkt verlamdend en staat adequate antwoorden op de huidige geopolitieke ontwikkelingen in de weg. Het geeft landen zelfs de mogelijkheid actief obstructie te plegen. Beslissingen binnen het gezamenlijke defensiebeleid moeten daarom met (gekwaliificeerde) meerderheid worden genomen in de Raad van Ministers, op basis van voorstellen van de Europese Commissie. Het gaat hierbij om zaken als de omvang van bestedingen aan defensie, aankopen van materieel, en dergelijke. Aangezien defensie nu een nationale aangelegenheid is, vereist dit waarschijnlijk een verandering in de Europese verdragen. Voor operationele zaken als de inzet van materieel en mankracht liggen de beslissingen bij de militaire top, die hierover in nauw contact moet staan met de Commissie en de NAVO.

Ten tweede zal de aanschaf van militair materieel gezamenlijk moeten plaatsvinden. Dit levert een aantal voordelen op (Nicoli en Beetsma, 2024). De omvang van de orders is vele malen groter dan de orders die op nationaal niveau worden gegeven. Dit maakt het interessanter voor producenten om R&D te doen en wapens of systemen te ontwikkelen, waardoor Europa zijn eigen militaire autonomie kan ontwikkelen. Het op schaal inkopen betekent dat de Commissie als koper betere voorwaarden en prijzen kan bedingen. Tegelijkertijd wordt de concurrentie tussen de producenten vergroot omdat producenten niet meer op nationaal niveau concurreren, maar op Europees niveau. Ten slotte neemt de afstand tussen de partij die aankoopt en de producenten toe: nationale producenten en kampioenen hebben makkelijker toegang tot hun eigen regering dan tot de Europese Commissie. Een beleid van centraal inkopen van defensiematerieel vraagt in de EU dus tegelijkertijd om de ontwikkeling van een eigen moderne defensie-industrie die aan de toenemende vraag kan voldoen. Voor de ontwikkeling van een Europese markt voor de defensiegoederen kan de EU leren van het Amerikaanse Ministerie van Defensie, dat aankopen verdeelt over verschillende klassen van leveranciers, afhankelijk van hun omvang, om daarmee level-playing fields tussen producenten te vormen (Nicoli en Beetsma, 2024). Inkoopbeleid is daarmee ook een beleid om markten te creëren. Specifieke aandacht is nodig voor publieke-private samenwerking. Een belangrijke reden is dat er slechts beperkte militaire en tech-

nische kennis bestaat bij de Europese Commissie als opdrachtgever. Programma's van eisen zullen in samenspraak met het militaire commando en de producenten moeten worden opgezet.

Naast de genoemde voordelen van gezamenlijke inkoop biedt ook Europese publieke financiering van aan defensie gerelateerde R&D een belangrijke meerwaarde. Onderzoek toont aan dat publieke investeringen in R&D, met name op defensiegebied, vaak leiden tot extra private R&D-uitgaven, wat op zijn beurt bijdraagt aan hogere productiviteit (Moretti et al., 2019). President Macron lanceerde het idee om een Europese tegenhanger op te richten van de *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA), een onderzoeks- en ontwikkelingsagentschap van het Amerikaanse Ministerie van Defensie, dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van opkomende technologieën voor gebruik door het leger. Door strategisch om te gaan met defensie-investeringen kan Europa zijn productiecapaciteit uitbouwen, gebruikmakend van bestaande trans-Europese bedrijven als Airbus, nationale kampioenen als Rheinmetall en Leonardo, bedrijven die op grote schaal in R&D investeren, zoals ASML, en innovatieve kleinere bedrijven, voornamelijk in Oost-Europa. Door defensie als een EPG te beschouwen, kunnen we dit soort bedrijven beter ondersteunen en versterken, en is dat in lijn met de voorstellen in de rapporten van Draghi (2024) en Letta (2024).

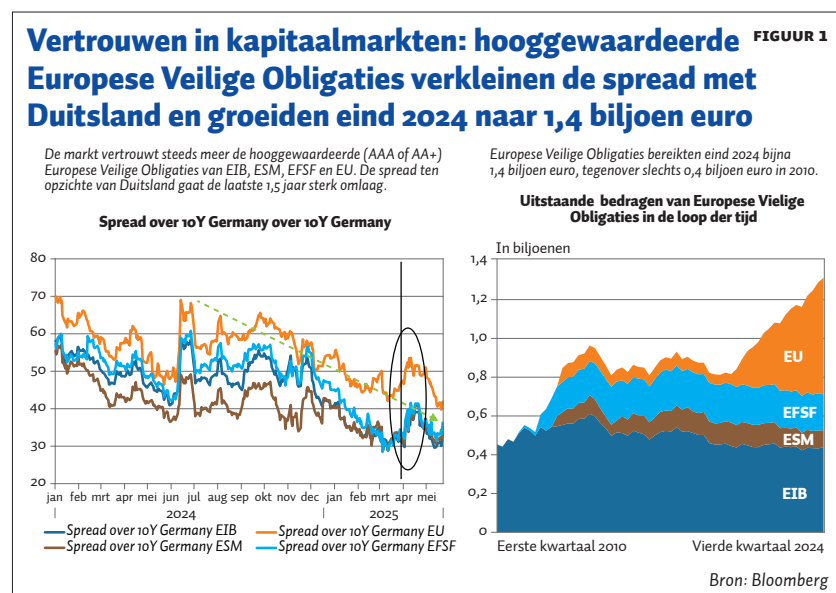
Een gezamenlijk Europees defensiebeleid vereist ook een gezamenlijke financiering. De omvang van collectieve defensieaankopen is op dit moment nog gering. Een echt gezamenlijk aankoopbeleid vereist een schaa sprong. Op de langere termijn kunnen structurele defensie-investeringen alleen via het EU-budget worden geborgd. Dit vergt zowel een heroriëntatie van de uitgaven met een groter aandeel voor defensie als een substantiële vergroting van het totale EU-budget om defensiecapaciteit op peil te brengen én te behouden.

Financiering van een Europees defensiebeleid

Aangezien een vergroting van het EU-budget waarschijnlijk geen gelijke tred houdt met de stijging van de defensie-uitgaven – die mogelijk op de middellange termijn hoger liggen dan op de lange termijn omdat de EU zijn 'been moet bijtrekken' – moet de EU de mogelijkheid krijgen om leningen uit te geven en die Europees te financieren – de zogenaamde *European Safe Asset Bonds* oftewel Europese Veilige Obligaties. Dit is geen nieuw concept, want dit is ook gedaan voor het coronaherstelfonds en tijdens de eurocrisis. Binnen brede lagen van de bevolking en de politiek leeft het beeld dat dit soort obligaties vooral dient om middelen te herverdelen van rijkere

lidstaten, zoals Nederland, naar armere landen. Daar is echter geen sprake van. De Europese Veilige Obligaties zijn niet bedoeld om garant te staan voor het overnemen van nationale schulden; ze zijn specifiek bedoeld voor de financiering van defensie als een EPG. De terugbetaling verloopt via het EU-budget, wat gepaard kan gaan met de invoering van Europese belastingen om de financiering te dekken. Uiteraard staan alle EU-landen gezamenlijk wel garant voor het EU-budget, maar men zou zelfs een andere verdeelsleutel van contributies kunnen afspreken voor de financiering van het collectieve defensiebeleid dan de standaard verdeelsleutel voor het EU-budget. Een verdere doorontwikkeling van het EU-budget kan op termijn samengaan met het verder ontwikkelen van eigen bronnen van inkomsten van de EU, waaruit dan ook schulden kunnen worden afgelost.

De spreads tussen de Europese Veilige Obligaties (EU, EIB, ESM en EFSF) en Duitse obligaties zijn in de afgelopen achttien maanden hard gedaald – zie figuur 1. Er staat nu voor bijna 1,4 biljoen euro aan Europese Veilige Obligaties uit. Vijftien jaar geleden was dat nog maar 400 miljard (Anev Janse, 2025). In omvang zijn ze nu het ‘vijfde land’ van Europa, en binnenkort zullen ze het vierde land – Spanje – inhalen dat 1,6 biljoen euro in de markt heeft uitstaan.



Dit soort obligaties worden ook steeds vaker door staatsinvesteringsfondsen, overheden en centrale banken buiten Europa gekocht. Van het EFSF/ESM stond vorig jaar 36 procent bij deze partijen uit, terwijl 22 procent van de nieuwe uitgiftes werd gekocht door Aziatische investeerders (Anev Janse, 2025). Een welkom bijproduct in de huidige geopolitieke situatie is dat dit de internationale rol van de euro versterkt.

De korte termijn en de Nederlandse positie

Het geschetste beeld van defensie als een EPG kan enkel een einddoel voor de langere termijn zijn, aangezien de nationale politiek in veel landen hier nog niet klaar voor is. Het is echter niet alleen de politiek die voor vertraging zorgt. Integratie van defensie-activiteiten vergt tijd. De vraag is hoe naar dit einddoel kan worden toegewerkt. Het is duidelijk dat de afhankelijkheid van de Verenigde Staten nog een behoorlijke tijd zal blijven bestaan. Het gaat dan om zowel de directe verdediging van de EU als de noodzaak om wapens van de VS te blijven kopen. De EU zal deze tijd moeten gebruiken om een eigen zelfvoorzienende wapenindustrie op te bouwen en tegelijkertijd een zo goed mogelijke relatie met de VS te behouden.

De huidige gefragmenteerde aanpak kan leiden tot ongewenste pad-afhankelijkheden. Bijvoorbeeld, de leningen die verstrekt worden in het kader van de *Security Action for Europe* (SAFE) zouden kunnen leiden tot bestedingen aan projecten (zeg, de ontwikkeling van bepaalde wapens) die later moeilijk zijn in te passen in een gezamenlijk defensiebeleid, zeker wanneer daar landen buiten de EU bij betrokken zijn. Inmiddels is er voor de volledige 150 miljard aan leningen aangevraagd door negentien landen. Hier zitten traditioneel budgettair conservatieve landen als Finland en de Baltische staten bij, maar ook grote landen als Frankrijk, Italië en Spanje. De realiteit is desalniettemin dat het lastig is om met de EU als geheel stappen vooruit te zetten, waardoor het makkelijker is om met, eventueel variërende, ‘coalitions of the willing’ verder te gaan. Soms wordt zo’n coalitie zo groot dat de Commissie het kan overnemen, zoals het geval was met de gezamenlijke aankoop van COVID-19-vaccins. De vorming van een coalition of the willing zou primair moeten worden gezien als een aanjaagmechanisme, met het oog op een latere institutionalisering op EU-niveau. Toetreding tot de coalitie dient laagdrempelig te zijn, mits deelnemende lidstaten zich duidelijk committeren aan de gemeenschappelijke doelstellingen. Om daadkracht te waarborgen, moeten operationele besluiten op basis van meerderheid van stemmen worden genomen. Een dergelijk initiatief is pas gerechtvaardigd wanneer blijkt dat een werkbare oplossing binnen het EU-kader op korte termijn niet haalbaar is.

Wat zou de positie van Nederland moeten zijn? Er bestaat in Nederland een grote weerzin tegen de gezamenlijke uitgifte van eurobonds om defensie-uitgaven te financieren. In plaats van te proberen een alliantie op EU-niveau aan te gaan, probeert Nederland een alliantie te smeden met een beperkt aantal andere landen (Polen, het Verenigd Koninkrijk, Finland, Zweden, Denemarken en Finland). De grootste EU-landen – Duitsland en Frankrijk – maken geen deel uit van deze groep. Dit initiatief lijkt aan momentum te hebben ingeboet, maar het brengt het gevaar met zich mee dat Nederland zich in Europa buitenspel zet, zoals ook gebeurde met het coronaherstelfonds. Indertijd verzette Nederland zich, samen met enkele kleine andere landen, tegen steun voor de landen die het zwaarst door de crisis waren getroffen, totdat het werd ingehaald door de realiteit waarin de Commissie met steun van de grote landen het initiatief voor een herstelfonds nam (Commissie Europese Economie, 2021). Inpraak in het ontwerp ervan was daarom beperkt.

Nu dreigt eenzelfde situatie. Mocht de Europese Commissie met steun van grote landen komen met een voorstel voor gezamenlijke defensie-aankopen, dan zal het lastig worden voor Nederland om zich hiertegen te verzetten. Nieuwe uitgiftes van EU-obligaties liggen dan voor de hand. Het is verstandiger om vanuit eigen belang constructief mee te werken aan een gezamenlijk EU-aankoopbeleid, want onder geopolitieke druk is de kans groot dat dit uiteindelijk toch gebeurt. Daarmee creëert Nederland niet alleen ruimte om mee te onderhandelen over de voorwaarden waaronder leningen worden verstrekt, maar ook om zijn relatief kleine defensie-industrie strategisch binnen gezamenlijke Europese aanbestedingen te positioneren. Immers, wie meewerkt aan het ontwerp van een gemeenschappelijk EU-aankoopbeleid zal mede bepalen wat er allemaal gezamenlijk wordt aangekocht en welke R&D-activiteiten waar zullen worden opgezet. Specifiek biedt dit mogelijkheden om Europese middelen aan te wenden voor nationale industriële ontwikkeling, gericht op nichegebieden waar Nederland een comparatief voordeel heeft, zoals onderwatertechnologie en militaire elektronica. Een constructieve houding op dit vlak betekent ook dat het makkelijker wordt voor Nederland om iets ‘terug te vragen’, bijvoorbeeld op het terrein van verdere integratie van de interne markt of de kapitaalmarkt, waar ons land relatief veel voordeel van heeft.

Conclusies en beleidsadviezen

De EU staat op een scharniermoment. Niet alleen vanwege de oorlog aan haar oostflank, spanningen in het Midden-Oosten, economische druk of politieke instabiliteit binnen lidstaten. Wat werkelijk op het spel staat, is de rol en positie van Europa in een wereldorde die fundamenteel aan het verschuiven is. De komende jaren zullen cruciaal zijn. De EU moet keuzes durven maken: over gezamenlijk defensiebeleid, over financiering en industriële samenwerking, en over de strategische autonomie die nodig is om haar belangen daadwerkelijk te verdedigen. Als Nederland hierin geen actieve rol speelt, dreigt het niet alleen invloed te verliezen, maar ook de economische en veiligheidspolitieke voordelen mis te lopen die een sterk Europa juist kan opleveren.

De allerbeste optie voor Europa blijft de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-defensiebeleid, gekenmerkt door centrale besluitvorming en gezamenlijke ontwikkeling en inkoop van defensiematerieel. Dit zou niet alleen de strategische autonomie versterken, maar ook de basis leggen voor een competitieve Europese defensie-industrie. Voor Nederland betekent dit dat het verstandig is om zich actief en constructief op te stellen in Europese overlegstructuren. Voordat het bilaterale of regionale partnerschappen aangaat, verdient het aanbeveling om eerst de mogelijkheden binnen het EU-kader volledig te verkennen. Indien dat niet haalbaar blijkt, ligt het voor de hand om samenwerkingen aan te gaan met invloedrijke lidstaten als Frankrijk en Duitsland.

Dit vergroot ook de kans dat Nederland zijn strategische belangen en industriële specialisaties kan inbrengen, vooral in gevallen waarin de EU later besluit een dergelijk partnerschap te formaliseren of naar zich toe te trekken. Een consequentie van deze koers is dat Nederland zijn traditionele weerstand tegen eurobonds zal moeten heroverwegen. Deze instrumenten zijn niet ontworpen als mechanisme voor herverdeling, maar als noodzakelijke financieringsstructuur voor een gezamenlijk Europees publiek goed: defensie. Structureel verzet tegen dergelijke financiering dreigt Nederland politiek te marginaliseren, juist op het moment dat Europese samenwerking op defensiegebied aan urgentie wint. Nederland zal positie moeten kiezen. Wil het toeschouwer zijn, of mede vormgever van het volgende hoofdstuk in het Europese project? Niet alleen Europa staat voor een keuze, Nederland evenzeer.

Literatuur

Anev Janse, K. (2025) *European renaissance: Is the investors' optimism justified?* Presentatie op het UBS Reserve Management Seminar. 24 juni, Ermatingen (CH). Te vinden op www.esm.europa.eu.

Bordignon, M., M. Buso, R. Caruso et al. (2020) *Improving the quality of public spending in Europe*. Publicatie te vinden op www.dgdi.me.

Commissie Europese Economie (2021) *Kleur bekennen voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie*. Commissie Europese Economie, Rapport. Te vinden op research.tilburguniversity.edu.

Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness*. Europese Commissie Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.

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.

Moretti, E., C. Steinwender en J. Van Reenen (2019) *The intellectual spoils of war? Defense R&D, productivity and international spillovers*. NBER Working Paper, 26483.

NAVO (2025) *Nordic air forces strengthen interoperability over the Baltic Sea*. NAVO Persbericht, 22 mei. Te vinden op ac.nato.int.

Nicoli, F. en R. Beetsma (2024) *Joint public procurement as a tool for European Union industrial policy*. Policy Brief op www.bruegel.org, 23 juli.

Wolff, G.B., A. Steinbach en J. Zettelmeyer (2025) *The governance and funding of European rearmament*. Policy Brief op www.bruegel.org, 7 april.

Financiële integratie in de eurozone: waarom het belangrijk is en wat we moeten doen

De eurozone blijft financieel gefragmenteerd door interne barrières. Nederlandse burgers zouden baat hebben bij meer financiële integratie en de daaruitvolgende betere risicodeling en lagere kosten. Pan-Europese banken en een interne kapitaalmarkt zijn hiervoor belangrijke voorwaarden.

STIJN CLAESSENS

Executive fellow aan de Yale University en CEPR Fellow, Londen, Parijs

IN HET KORT

Omdat de bankenunie niet compleet is, blijven banken in de eurozone overwegend binnenlands georiënteerd, met beperkte grensoverschrijdende activiteiten. Dit belemmert risicodeling en het opvangen van economische schokken, en het maakt de banken wereldwijd minder concurrerend.

Traditionele harmonisatiebenaderingen hebben gefaald. Nu is het moment voor een Europees Bankenhandvest voor grensoverschrijdende banken, een uniform kapitaalmarkttoezicht onder ESMA, en gemeenschappelijke depositogarantiestelsels met Europese backstops.

Nederland moet, om als open economie maximaal te kunnen profiteren van diepere financiële integratie, euro-obligaties steunen, compromissen sluiten over een Europese depositoverzekering, en een pan-Europees bankwezen bepleiten.

Financiële integratie is al lang een wereldwijd beleidsdoel en onderwerp van veel onderzoek, ook binnen Europa. De voordelen van meer financiële integratie zijn onder andere een betere buffer tegen economische en financiële schokken, een efficiëntere allocatie van kapitaal, lagere financieringskosten en soepeler functionerende financiële markten. Dit levert concrete voordelen op voor Nederlandse burgers. Het betekent lagere kosten voor de financiering van een huis of auto, een breder scala aan toegankelijke investeringsmogelijkheden met lagere transactiekosten, en gemakkelijker en goedkoper betalen in het buitenland of geld overmaken over de grens. Voor de eurozone is financiële integratie bovendien een graadmeter voor hoe succesvol de eenheidsmunt is en een voorbode van een grotere internationale rol voor de euro.

Financiële openheid kan risico's met zich meebrengen, waaronder een grotere volatiliteit van activaprijzen en minder voorspelbare kapitaalstromen. Het kan ook betekenen dat er meer banken *too-big-to-fail* worden en dat schokken uit het buitenland worden geïmporteerd, zoals in eerdere crises is gebeurd. Net als bij een grotere openheid op het gebied van export en import, brengt financiële openheid belangrijke afwegingen met zich mee. Maar zolang de financiële markten en instellingen goed gereguleerd en gecontroleerd worden, en coördinatie met andere landen voldoende blijft, zijn de voordelen van meer financiële integratie groter dan deze risico's.

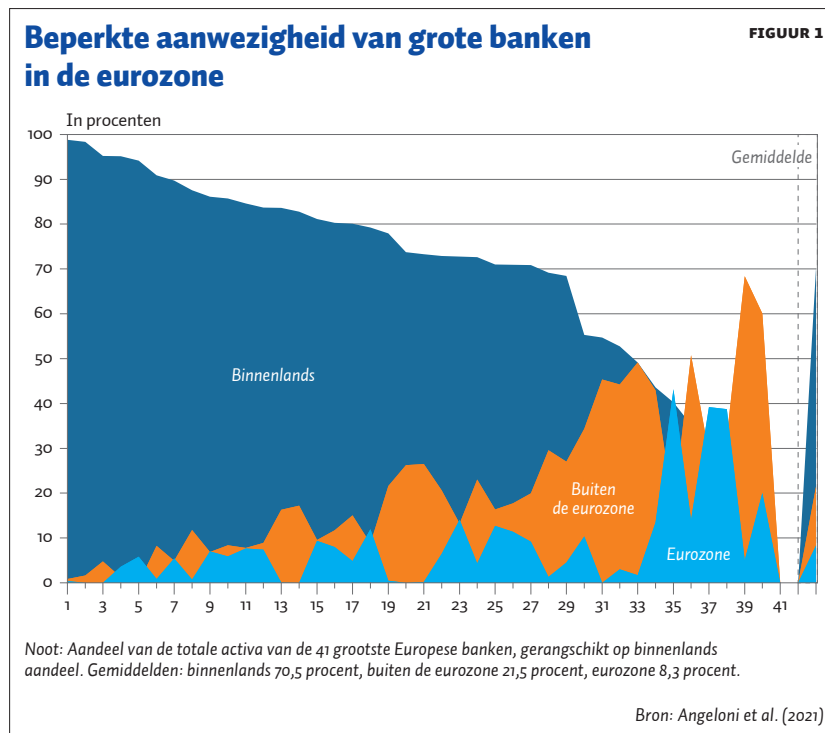
De situatie in de eurozone vandaag

Enkele jaren na de invoering van de euro in 1999 dacht men dat de financiële integratie voltooid was. Tegen 2007 waren de prijzen van belangrijke activa (zoals de rente op staatsobligaties, deposito's en leningen) en de financiële omstandigheden in het algemeen (zoals de toegang tot financiering) in de lidstaten grotendeels geconvergeerd (ECB, 2008). Helaas waren de wereldwijde financiële crisis van 2008–2009 en de eurocrisis van 2010–2012 een waarschuwing dat financiële markten zich kunnen laten meeslepen en onderliggende zwakheden kunnen verhullen (Trichet, 2009; ECB, 2013).

De situatie in de eurozone is sindsdien aanzienlijk verbeterd. De crises van 2008–2012 hebben geleid tot veel hervormingen, waaronder de invoering van de bankenunie, met de drie pijlers van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (SSM) voor grote Europese banken, een meer gecentraliseerde besluitvorming voor het opdoeken van zwakke banken en een verbeterde depositogarantie, die onder meer voor alle landen even groot is. Deze hervormingen hebben over het algemeen geleid tot beter gekapitaliseerde banken, beter toezicht, minder banken die in de problemen komen en veel minder falende banken.

Financiële integratie blijft een belangrijk focuspunt voor de ECB, aangezien het een voorwaarde is voor een effectieve transmissie van het monetaire beleid in het hele gebied. De nadruk ligt daarbij op de markten voor staatsobligaties. Met name de Outright Monetary Transactions (OMT) van de ECB, die in 2012 werden ingevoerd, andere daaropvolgende interventies en het Transmission Protection Instrument (TPI) uit 2022, dragen bij aan een coherente prijsvorming van staatsobligaties. Ook andere activaprijzen vertonen tegenwoordig een sterke samenhang in het hele gebied. Maar deze beleidsmaatregelen zijn slechts genomen omdat een aantal fundamentele en regelgevende fricties nog steeds niet zijn aangepakt. Anders dan de theorie voor een monetaire unie dicteert, is er geen gemeenschappelijk begrotingsbeleid in de eurozone. En de verschillen in belasting-, arbeids- en andere regels maken het voor banken moeilijker om in meerdere lidstaten efficiënt te opereren. In feite is de financiële integratie in de eurozone nog steeds zeer onvolledig.

Eén manier om dit aan te tonen, is door te bekijken hoe goed economische schokken, die per land kunnen verschillen, over de grenzen heen worden gedeeld. Een recent rapport waar ik aan mee heb gewerkt (Angeloni et al., 2024) laat zien dat de risicodeling binnen de eurozone veel minder goed verloopt dan die in de VS. In de VS worden deelstaat-specifieke schokken opgevangen door financiële markten (30 procent), krediet (20 procent) en fiscale overdrachten (10 procent). In de eurozone is



er zeer weinig risicodeling. Schokken worden grotendeels op nationaal niveau opgevangen, aangezien financiële markten en fiscale overdrachten vrijwel geen rol spelen. Kredietverlening *verergert* nationale schokken zelfs vaak.

Deze onvolledige integratie komt ook op andere manieren tot uiting. Angeloni et al. (2021) laten zien dat banken in de eurozone voornamelijk binnenlands opereren (70,2 procent), zoals verwacht (figuur 1). Verrassend genoeg richten deze bankensystemen zich daarna vooral op de internationale markt *buiten* de eurozone (21,5 procent), terwijl ze het minst actief zijn in andere eurozonelanden (slechts 8,3 procent). Banken zijn dus nationale koplopers, actief buiten de eurozone, maar doen nauwelijks zaken binnen de zone. De grotendeels afwezige grensoverschrijdende fusies en overnames (M&A's) in de eurozone in het afgelopen decennium weerspiegelen hetzelfde probleem.

Toch werd de bankenunie in 2012 aangenomen. Waarom is er dan zo weinig activiteit binnen de eurozone? Er zijn enkele hoofdredenen (Constâncio, 2024). Ten eerste leiden beleidsinspanningen om banken na de eurocrisis minder risicovol te

maken vaak tot minder grensoverschrijdende risicoposities, omdat deze moeilijker te beoordelen zijn. Ten tweede is, hoewel de bankwetgeving formeel in alle EU-staten gelijk is, de praktijk niet grensoverschrijdend vriendelijk. Prudentiële normen verbieden of ontmoedigen nog steeds het vrije verkeer van kapitaal en liquiditeit tussen bancaire dochterondernemingen in verschillende landen. Toezicht behoudt ook informeel een nationale ‘ring-fencing’-bias.

Beide feiten weerspiegelen een dieper liggende oorzaak: banken worden nog steeds ondersteund door nationale depositogarantiestelsels (DGS'en) en andere nationale middelen. En crisisbeheersingskaders en resolutiepraktijken, zelfs voor grote banken, zijn nog steeds grotendeels afhankelijk van nationale regels. Deze tekortkomingen leiden ertoe dat banken zich bij voorkeur op lokale activiteiten richten, terwijl toezichthouders de hervormingen tegenhouden die markten openstellen. Dit verklaart de sterke oriëntatie op binnenlandse activiteiten.

De resulterende kleinschaligheid verklaart ook enkele structurele zwakheden van banken in de eurozone. Van de twintig grootste banken wereldwijd qua activa zijn er zes Chinees, vier Amerikaans, vrijwel allemaal aan of nabij de top, drie Japans, twee Engels, één Zwitsers en slechts vier uit de eurozone, allemaal daaronder. Voor belangrijke investment banking-diensten, zoals financiering voor fusies en overnames, strategisch advies, schuld- en aandelenfinanciering, gesyndiceerde leningen en effectenhandel, zijn Europese bedrijven grotendeels afhankelijk van Amerikaanse of Britse banken.

Deze schaalnadelen verklaren deels waarom banken in de eurozone een lage winstgevendheid hebben en de meeste niet wereldwijd concurrerend zijn. Te veel kleine banken leidt tot hevige concurrentie om marktaandeel en kleine marges. Door de hoge kosten, als gevolg van te veel personeel en bankkantoren, is de winstgevendheid ook laag. Hoewel de meeste banken een goede kapitaalpositie hebben, zijn veel banken te klein en missen ze de winst om voldoende te investeren in technologie en verbeterde diensten. Fusies en overnames van banken worden als te duur beschouwd. De gefragmenteerde situatie van het bankwezen in de eurozone houdt zichzelf zo vervolgens in stand.

Wat betreft de integratie van de kapitaalmarkt is de vooruitgang in het afgelopen decennium nog beperkter geweest. De harmonisatieaanpak van onderop om de markten te verenigen voor het aantrekken van nieuw eigen vermogen en andere vormen van kapitaal en handel – het zogenaamde Kapitaalmarktunie-project (CMU) – heeft niet gewerkt, omdat het ook werd gehinderd door bureaucratie en binnenlandse gevestigde belangen (Véron, 2024). Hoewel het probleem nu eindelijk wordt erkend

en de Spaar- en Investeringsunie (SIU) het nieuwe doel is, blijven de hoge kosten in termen van verloren innovatie en investeringen bestaan.

Wat staat Europa en Nederland te wachten?

De wereld verandert snel en er dienen zich dagelijks nieuwe uitdagingen aan. De doelen voor de eurozone, en voor Europa in het algemeen, veranderen mee. De coronapandemie en de oorlog in Oekraïne waren grote schokken die al enkele structurele tekortkomingen van Europa aan het licht brachten. De aanhoudende geopolitieke veranderingen vergroten op belangrijke gebieden de behoefte aan meer autonomie. Europa moet op veel gebieden diepgaand hervormen, zonder de traditionele aarzelende geleidelijkheid.

De fiscale integratie boekte enige vooruitgang vanwege corona. Een reactie hierop was de Next Generation EU (NGEU), een breed investerings- en hervormingsprogramma, met gemeenschappelijke financiering via euro-obligaties. Maar de aanhoudende uitdagingen vragen om verdere stappen. Meer integratie is een van de recente (hernieuwde) doelen, zoals benadrukt in de rapporten van Draghi (2024) en Letta (2024), en verklaringen van de Europese Commissie (EC). Hoe meer productiefactoren – zoals arbeid, kapitaal, ideeën of kennis – in de eurozone worden gedeeld, hoe beter hun allocatie, hoe hoger de toekomstige groei en hoe lager de economische risico's.

Het realiseren van financiële integratie zal cruciaal zijn om de nieuwe doelen te halen. Er is veel financiering nodig, maar van wie? Een belangrijk keerpunt voor publieke financiering zouden meer euro-obligaties zijn. Dit werd veel besproken na de eurocrisis (Claessens et al., 2012), maar uiteindelijk niet actief nagestreefd. Waarom zouden we nu niet proactief zijn en de uitgifte van euro-obligaties opschalen tot een bescheiden niveau (Blanchard en Ubide, 2025)? Dit zou helpen bij het financieren van de enorme investeringsbehoeften en bovendien de internationale rol van de euro versterken, iets wat velen nu oppoortuun en haalbaar achten (Lagarde, 2025a; 2025b; Stournaras, 2025).

Zelfs dan zullen de meeste investeringen privaat gefinancierd moeten worden, wat financiële integratie des te noodzakelijker maakt. Naarmate Europa zijn SIU opbouwt, zouden meer financiële middelen rechtstreeks van de kapitaalmarkten kunnen komen. Maar in de tussentijd is het aan de banken om de meeste financiering te verstrekken. Alleen grote en winstgevendende banken in de eurozone kunnen de nieuwe doelstellingen van de EU ondersteunen, door voldoende financiering te verschaffen en een strategische koers te varen. Veel banken in Europa zijn echter te klein en kunnen die functie niet naar behoren vervullen.

Gelukkig zijn banken in de eurozone de laatste tijd winstgevender geworden, met hogere kredietmarges die ook het rendement verhogen. Dit betekent meer interne middelen voor investeringen in technologie en de kwaliteit van personeel. Deze combinatie maakt enige balansuitbreiding mogelijk. Verschillende initiatieven uit de private sector, waaronder die van grote banken die zich voorbereiden op grensoverschrijdende expansie, wijzen eveneens op consolidatie en de mogelijkheid van meer fusies en overnames.

Om dit snel te realiseren, moet de publieke sector echter in actie komen, met name op het gebied van regelgeving. De publieke sector moet coördinatieproblemen overwinnen en gevestigde belangen in de private sector doorbreken. Dit kan en is al eerder gedaan. De aanzienlijke vooruitgang in het betalingsverkeer binnen de eurozone was het resultaat van maatregelen van de EC en de ECB die marktfalen en concurrentieverstorende praktijken hebben overwonnen. Mogelijk zien we binnenkort een vergelijkbare vooruitgang met de digitale euro en een grotere autonomie in betalings- en creditcardsystemen.

De publieke taak is nu om banken in de eurozone te versterken en wereldwijd concurrerder te maken. Ondersteund door een actief mededingingsbeleid van de EC – dat eraan zit te komen (Financial Times, 2025) – moeten de banktoezichthouders van de EU, met name het ECB-SSM en de nationale bevoegde autoriteiten, de doelstelling van een sterker en meer geïntegreerd systeem beter omarmen. Het begrip ‘veiligheid en soliditeit’ in het mandaat van de toezichthouders zal aan betekenis verliezen, tenzij banken de EU ondersteunen in haar belangrijkste strategieën. Het zal cruciaal zijn om de vele barrières weg te nemen en ervoor te zorgen dat de regelgevingsnormen binnen de eurozone consistent zijn. Maar we moeten verder gaan dan dat.

De omvang, productdiversificatie, mondiale reikwijdte, balans en winstgevendheid van grote banken in de eurozone moeten vandaag de dag aansluiten bij de economie en handel van de zone, bij de rol die de zone politiek wil spelen en de ‘strategische autonomie’ die de EU moet bereiken in de steeds uitdagendere geopolitieke omgeving van vandaag. Dit betekent dat de negatieve spiraal van beperkte grensoverschrijdende activiteit, aanhoudende fragmentatie en focus op nationale dimensies moet worden doorbroken.

In ons recente rapport (Angeloni et al., 2024) pleiten we voor de invoering van een ‘Europees Bankenhandvest’ voor banken die grensoverschrijdend kunnen en willen opereren en die aan de vereiste prudentiële en specifieke voorwaarden – zoals beloftes om hun dochterondernemingen te ondersteunen in tijden van stress – vol-

doen. Het handvest is nadrukkelijk bedoeld voor bankgroepen die substantiële activiteiten in de eurozone uitvoeren, of realistisch gezien ambiëren om dit te doen. Dit zou wetwijzigingen op vier niveaus vereisen:

1. Volledige liberalisering van het intra-groep-verkeer – financiële activiteiten binnen de eigen groep – van kapitaal, liquiditeit en andere middelen. Bepalingen in het Europees bankrecht – richtlijnen en verordeningen, opgelegd na de eurocrisis – die intra-groep-verkeer verbieden of ernstig beperken, zouden niet van toepassing zijn op deze instellingen nu het toezicht van grote Europese banken is gecentraliseerd in het SSM. Nationale toezichtmaatregelen die neerkomen op ‘ring-fencing’ zouden voor hen verboden moeten zijn.
2. Grensoverschrijdende groepen onder exclusieve EU-jurisdictie plaatsen. De groepen en hun entiteiten zouden alleen onderworpen zijn aan pan-Europese regelgeving en toezicht, dat wil zeggen het ECB-SSM. Als ze zwak of falend worden verklaard, zouden ze kunnen worden afgewikkeld en indien nodig geliquideerd door de EU-autoriteit (Single Resolution Board, SRB) en dat volgens EU-regels, niet nationale regels.
3. Versterking van intra-groep-kapitaal- en liquiditeitsondersteuning. Bepalingen die de interne ondersteuning in geval van nood binnen deze groepen regelen, zouden verplicht en afdwingbaar moeten worden gemaakt, zowel voordat als nadat de entiteit (de gehele groep of dochteronderneming) het punt van niet-levensvatbaarheid bereikt.
4. Verbreking van de banden tussen deze groepen en nationale DGS'en. De DGS-functies voor deze groepen zouden kunnen worden uitgevoerd door een speciaal stelsel, dat losstaat van bestaande stelsels en waaraan door de groepen zelf wordt bijgedragen. Het stelsel zou losstaan van de bestaande DGS'en en moeten worden ondersteund door een Europees publiek vangnet.

Natuurlijk moet de bankensector worden onderworpen aan een actief concurrentiebeleid om monopolistisch gedrag te voorkomen. Ook moet daarom ruimte worden geboden aan fintechs – denk aan Adyen en Revolut – en andere niet-bancaire spelers om de concurrentie en efficiëntie van het systeem te waarborgen. Regelgeving en toezicht moeten het risico van *too-big-to-fail*-banken aanpakken.

Een top-down-benadering is eveneens nodig voor de SIU (Véron, 2025). Nieuwe regels zouden bedrijven de mogelijkheid moeten bieden om zich te registreren als een EU-entiteit buiten hun rechtsgebied. De wetgeving die van toepassing is op het bedrijf, inclusief corporate governance en insolventie, zou gebaseerd moeten zijn

op de beste beginselen in de EU en moeten zorgen voor een gunstig bedrijfs- en stakeholdersklimaat, te vergelijken met de Amerikaanse staat Delaware (belastingen en arbeids- en milieunormen zouden nog steeds nationaal kunnen zijn). Bedrijven, beleggers, tussenpersonen en markten zouden onder toezicht kunnen staan van één EU-instelling (de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten, ESMA).

Hoe kunnen we dit realiseren en wat moet Nederland doen?

Hoewel er steun is voor meer integratie, blijven de (gebruikelijke) bezwaren terugkomen. Het belangrijkste argument tegen één DGS met een gemeenschappelijk fonds, vaak afkomstig van fiscaal conservatieve landen, is moreel gevaar. Het argument is dat banken meer risico's zullen nemen, met name waar het toezicht zwak is, wat leidt tot hogere kosten voor het DGS en de publieke sector, waar de meer prudente landen uiteindelijk voor opdraaien.

Maar dit is een oud en grotendeels ontkracht verhaal. De huidige regelgevingde instellingen van de EU – SSM, SRB, het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds en toezichthouder (Single Resolution Fund) – functioneren goed, waardoor banken beter gekapitaliseerd en de systemen over het algemeen veerkrachtiger zijn. Het morele gevaar is hoe dan ook overdreven. Europa heeft weinig bankfaillissementen gekend (er zouden eigenlijk meer zwakke banken gesloten moeten worden) en failliete banken hebben voor DGS'en tot geen of zeer lage kosten geleid. En hoe dan ook kan een deel van de kosten worden verhaald op degenen die het nauwst betrokken zijn bij de veroorzakers van de problemen (bijvoorbeeld als een lokale toezichthouder een steek heeft laten vallen).

Het is nu belangrijker om niet opnieuw te weinig te doen en te laat te handelen. We hebben van de eurocrisis geleerd dat het delen van de kosten van de aanpassing niet alleen de getroffen perifere landen ten goede kwam, maar ook de Unie als geheel verbeterde. In plaats van opnieuw te weinig integratie te riskeren met lage groei en verloren jaren, moeten we nu lef tonen.

Financiële integratie biedt Nederland grote kansen. Met zijn open handels-economie, eeuwenlange financiële traditie en sterke uitgangspositie kan Nederland uitgroeien tot een financieel knooppunt voor de eurozone, mede dankzij fintechs. Nederland kan dus meer profiteren van succes dan het gemiddelde land. Ten tweede heeft het de afgelopen 25 jaar al op vele manieren geprofiteerd van de euro. De veilige haven zijn in Europa heeft bijgedragen aan de daling van de Nederlandse staatsschuld – in de afgelopen tien jaar ongeveer twintig procentpunt omlaag als percentage van het bbp – aangezien de rente op Nederlandse staatsobligaties laag was, en van 2019

tot eind 2021 zelfs negatief. Ten derde is Nederland goed gepositioneerd om een rol te spelen als bemiddelaar in Europese discussies. Ons land wordt gezien als een leidende stem onder de landen met een lagere schuldenlast en is niet overheersend zoals grotere landen dat wellicht wel zijn.

Wat moet Nederland concreet doen? Ten eerste: pleiten voor een progressiever beleid ten aanzien van euro-obligaties, in navolging van Klaas Knot, voormalig president van De Nederlandsche Bank (NL Times, 2025), en ING-econoom Marieke Blom (FD, 2025). Ten tweede: meewerken aan een werkbaar Europees depositogarantiestelsel in plaats van dit te blokkeren. Ten derde: aandringen op een nieuw statuut voor pan-Europese bankgroepen zonder beperkingen op activiteiten binnen de eurozone, maar met extra eisen voor onderlinge solidariteit. Deze stappen vergen politieke moed, maar zijn cruciaal voor toekomstige generaties in Nederland en de rest van Europa.

Literatuur

- Angeloni, I., J. Kasinger en C. Tantasith (2021) *The geography of banks in the United States (1990–2020)*. Harvard Kennedy School M-RCBG Associate Working Paper, 177.
- Angeloni, I., S. Claessens, A. Seru et al. (2024) *Much money, little capital, and few reforms: The 2023 banking turmoil*. CEPR/ICMB, 27th Geneva Report, augustus.
- Blanchard, O. en Á. Ubide (2025) *Now is the time for Eurobonds: A specific proposal*. Peterson Institute for International Economics, 30 mei.
- Claessens, S., A. Mody en S. Vallée (2012) *Paths to Eurobonds*. IMF Working Paper, WP/12/172.
- Constâncio, V. (2024) *Banking Union: a ten-year journey*. Florence School of Banking and Finance, Banking Supervision Policy, EUI, RSC, Working Paper, 2024/25.
- Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness*. Europese Commissie Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.
- ECB (2008) *Financial integration in Europe*. April.
- ECB (2013) *Financial integration in Europe*. April.
- FD (2025) ING-econoom Marieke Blom: 'Ook Nederland kan goedkoper uit zijn met eurobonds'. *Het Financieele Dagblad*, 16 juli.
- Financial Times (2025) EU cracks down on state meddling in bank M&A. *Financial Times*, 20 juli.
- Lagarde, C. (2025a) *Earning influence: lessons from the history of international currencies*. Speech at an event on Europe's role in a fragmented world organised by Jacques Delors Centre at Hertie School in Berlin, Germany. 26 mei, Berlijn.
- Lagarde, C. (2025b) This is Europe's 'global euro' moment. *Financial Times*, 17 juni.
- 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.
- NL Times (2025) *DNB president [Klaas Knot] renews call for eurobonds to fund EU*. Artikel op nltimes.nl, 23 maart.
- Stournaras, Y. (2025) Greece's central-bank chief on why the euro should take on a bigger role as the dollar's dominance wanes. *The Economist*, 22 mei.
- Trichet, J.-C. (2009) *Ten years of the euro: successes and challenges*. Speech bij de ECB in Osnabrück, 12 februari. Te vinden op esb.europa.eu.
- Véron, N. (2024) *Capital Markets Union: Ten years later*. Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, Rapport, PE 747.839.
- Véron, N. (2025) *Breaking the deadlock: A single supervisor to unshackle Europe's Capital Markets Union*.

Klimaatbeleid onder druk: beleidscoördinatie urgenter dan ooit

Nationaal klimaatbeleid staat onder druk door hoge energieprijzen en stijgende kosten van ETS-emissierechten. Om koers te houden richting een klimaatneutrale economie en de kosten van deze transitie te beperken, is het cruciaal om een duidelijke langetermijnstrategie te definiëren, hieraan vast te houden, en deze te coördineren met andere EU-lidstaten.

INGE VAN DEN BIJGAART

Universitair hoofdocent aan de Universiteit Utrecht (UU)

LEON BREMER

Postdoctoraal onderzoeker aan de UU

CAROLYN FISCHER

Hoofdeconoom bij de World Bank

HENRI L.F. DE GROOT

Hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam

IN HET KORT

De energie-intensieve Nederlandse industrie staat voor een belangrijke transitie, waarvan de richting nog niet geheel bepaald is.

Het EU-ETS reduceert uitstoot, maar stijgende energieprijzen zetten beleid onder druk.

Ambitieuze Europese doelen en coördinatie zijn cruciaal om beleidonzekerheid en beleidsconcurrentie te beperken.

Een belangrijke uitdaging voor Nederland in de komende jaren is het definiëren van de toekomstige rol van energie-intensieve sectoren in de transitie naar een klimaat-neutrale economie. Hoewel alle Europese landen voor eenzelfde einddoel zijn gesteld, is de uitdaging voor Nederland extra groot. Ons land heeft in de loop van de twintigste eeuw namelijk een relatief energie-intensieve economische structuur ontwikkeld, mede door de ruime binnenlandse beschikbaarheid van fossiele brandstoffen, waaronder het aardgas uit Groningen. Nederland kent zowel een relatief hoge energie-intensiteit van het bbp, als een relatief energie-intensieve industrie die geconcentreerd is in een beperkt aantal industriële clusters. Daardoor is de impact van de noodzakelijke herstructurering in Nederland naar verhouding groot, evenals de gevestigde belangen (Mulder en De Groot, 2012; 2013). Het realiseren van de transitie vraagt om een moedige en consequent uitgevoerde beleidslijn, die niet alleen ambitieus is, maar ook zorgvuldig is afgestemd binnen de Europese Unie. Dergelijke coördinatie is essentieel, gezien de toenemende geopolitieke spanningen en de daarmee samenhangende wens naar meer autonomie op Europees niveau, maar ook om (beleids)concurrentie bij vitale industrieën binnen Europa te voorkomen.

De noodzaak om broeikasgasemissies te beperken, wordt steeds minder betwist. Terwijl de eerste waarschuwingen eind jaren negentig van de vorige eeuw nog waren gebaseerd op relatief onzekere voorspellingen, is het inmiddels breed geaccepteerd dat de gevolgen van klimaatverandering aanzienlijk zullen zijn. Hierbij valt te denken aan de zeespiegelstijging, en een toenemende intensiteit en frequentie van weersextremen zoals hittegolven, droogte en zware neerslag. Deze extremen komen nu al vaker voor: van de tien warmste zomers in Nederland sinds 1900 vielen er acht in deze eeuw. Om klimaatverandering tegen te gaan heeft de EU zich gecommitteerd aan een reductie

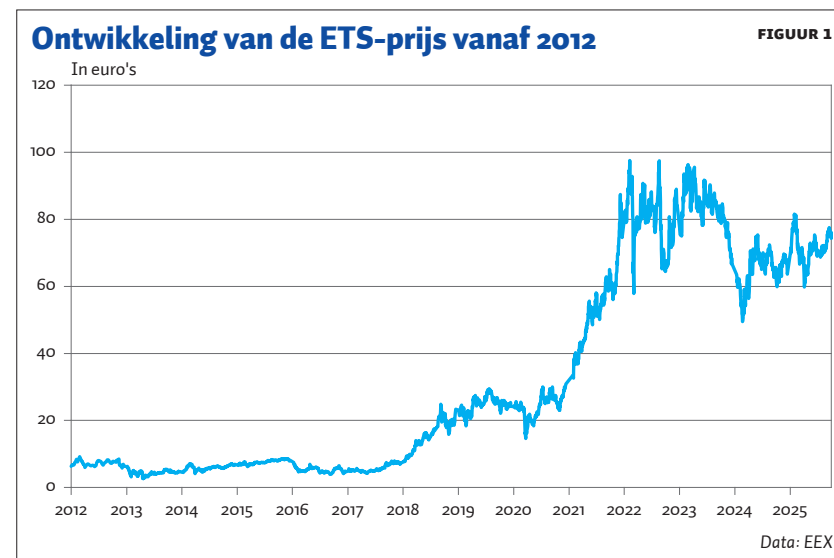
van 55 procent van de broeikasgasuitstoot in 2030 en volledige klimaatneutraliteit in 2050. Nederland heeft deze doelen vastgelegd in de *Klimaatwet*.

Het invoeren van het klimaatbeleid dat nodig is om deze doelen te bereiken, blijft echter omstreven. Vertegenwoordigers van de industrie benadrukken dat klimaatbeleid – zeker wanneer dat eenzijdig wordt ingevoerd en de kosten van emissie-intensieve productie verhoogt – te veel risico's oplevert voor productie en werkgelegenheid in eigen land. Daarbij wordt gesteld dat de energie-efficiëntie van de Nederlandse industrie al zeer hoog is en dat er nog te weinig CO₂-arme alternatieven beschikbaar zijn, waardoor verdere verbetering enkel tegen zeer hoge kosten mogelijk is. Vaak wordt ook betoogd dat dergelijk beleid weinig effectief is, omdat emissies weglekken (en zelfs kunnen toenemen) door verplaatsing van industriële activiteiten naar landen met minder streng klimaatbeleid.

Bestaand beleid

Ondanks de zorgen over de sociaal-economische gevolgen van klimaatbeleid is er de afgelopen decennia een breed scala aan beleidsinstrumenten ingevoerd. Het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) is de belangrijkste pijler van het Europese, en daarmee Nederlandse, klimaatbeleid. Het stelt een bovengrens aan de emissies van grote puntbronnen in de elektriciteits- en industriële sectoren en creëert een markt voor emissierechten om de doelen kosteneffectief te behalen. Daarnaast bestaat er een uitgebreid pakket aan ondersteunend beleid, bestaande uit subsidies, vrijstellingen op energie- en emissiebelastingen en maatwerkafspraken. Voorbeelden zijn de *Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie* (SDE++), de *Versnelde klimaatinvesteringen industrie* (VEKI), de *Indirecte kostencompensatie* (IKC-ETS), de *Energie-investeringsaftrek* (EIA en EINP), en de *Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie*. Het merendeel van deze instrumenten kan worden gekarakteriseerd als directe en indirecte subsidies voor investeringen in verduurzaming en als compensatie voor indirecte ETS-kosten.

Het EU-ETS heeft sinds de start in 2005 in een aantal fasen belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Het emissieplafond is geleidelijk verlaagd, het aantal sectoren uitgebreid, en het aandeel gratis rechten dat bij aanvang relatief groot was, is verminderd en afhankelijk gemaakt van emissienormen en het risico op weglek. Daarnaast heeft de *Market Stability Reserve* bijgedragen aan meer prijsstabiliteit en zal het *Carbon Border Adjustment Mechanism* weglek beperken door importeurs van industriële producten te laten betalen voor daarin belichaamde emissies. Bovendien zal het aankomende ETS2 de reikwijdte verder uitbreiden door ook emissies uit brandstofver-



bruik in gebouwen, wegverkeer en andere sectoren te reguleren. De ETS-prijzen zijn de afgelopen jaren gestegen: terwijl in fasen 1–3 de gemiddelde prijs rond de 10 euro per ton CO₂ lag, ligt deze sinds 2021 gemiddeld rond de 70 euro, met pieken tot bijna 100 euro (figuur 1). Hoewel aanzienlijk, draagt de industrie met deze prijzen nog altijd maar een deel van de maatschappelijke kosten van koolstof, welke volgens de recente wetenschappelijke literatuur tussen de 150 en 800 euro per ton CO₂ bedragen (Rennert et al., 2022; Moore et al., 2024; Tol, 2025).

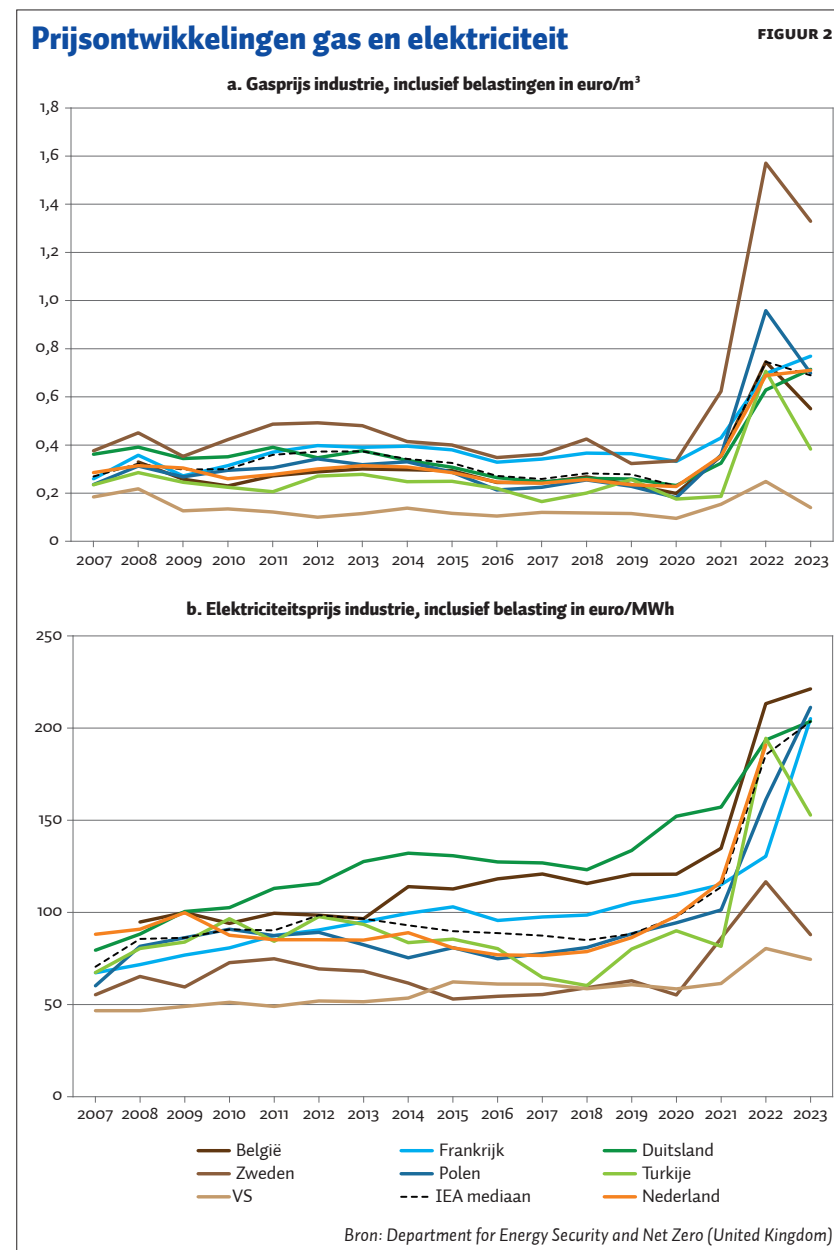
Effecten van het EU-ETS

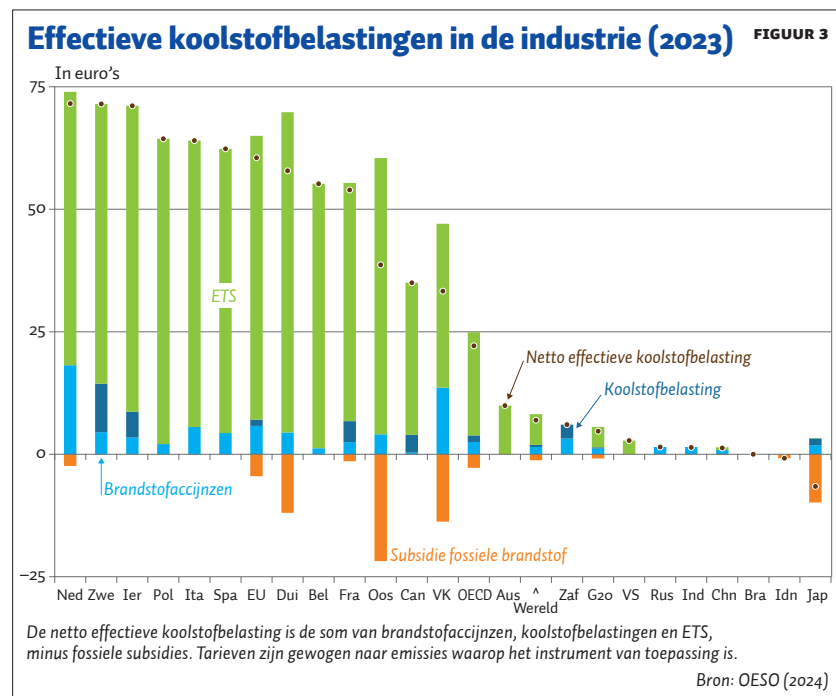
Hoewel het aantonen van causale effecten lastig is, laat onderzoek naar de effecten van het EU-ETS over het algemeen een gunstig beeld zien. Het systeem heeft geleid tot aanzienlijke emissiereducties en er zijn weinig negatieve effecten op bedrijven gevonden. Diverse studies vinden geen bewijs voor gevreesde significante negatieve effecten op omzet, werkgelegenheid of winst (Jaraitė en Di Maria, 2016; Marin et al., 2018; Klemetsen et al., 2020; Bremer en Sommer, 2025). Wel constateren Trinks en Hille (2023) dat er werkgelegenheidsdalingen optreden bij kleine, kapitaalintensieve bedrijven in weglekgevoelige sectoren zoals mijnbouw, cement en basismetalen. De inzichten over de impact op investeringen en weglek van emissies zijn gemengd (zie Calel (2020), Bremer en Sommer (2025) en Colmer et al. (2025) voor studies

naar investeringen, en Naegele en Zaklan (2019), Venmans et al. (2020), Dechezleprêtre et al. (2022), Teusch et al. (2024) en Misch en Wingender (2024) voor studies naar weglek). Daarentegen is er overtuigend bewijs dat het ETS innovatie in schone technologie heeft gestimuleerd (Calel en Dechezleprêtre, 2016; Naegele en Zaklan, 2019). Over het geheel genomen hebben bedrijven de effecten van het ETS grotendeels kunnen opvangen door hogere prijzen en productiviteitsverbeteringen, mede door de ontwikkeling en adoptie van groene technologieën. De werkgelegenheidseffecten lijken beperkt, al zijn er belangrijke verschillen tussen bedrijven.

Een belangrijke kanttekening is dat de meeste studies betrekking hebben op de eerdere fasen van het ETS, waarin de prijzen nog laag waren en de gratis toewijzing relatief ruimhartig. Of negatieve effecten beperkt blijven nu de prijzen hoger komen te liggen en gratis rechten worden afgebouwd, is voornamelijk nog onduidelijk. Ervaringen met andere beleidspraktijken elders, zoals de koolstofbelasting in British Columbia, laten zien dat er negatieve werkgelegenheidseffecten voor met name laagopgeleide werknemers kunnen optreden, en dat er tijdelijke kortetermijneffecten op de totale werkgelegenheid zijn en (met vertraging) langdurigere effecten op de lonen (Yip, 2018; Wei en Yip, 2024). Resultaten voor Nederland laten zien dat, in tegenstelling tot andere OESO-landen, financiële gevolgen van baanverliezen in energie-intensieve sectoren vergelijkbaar zijn met die in de rest van de economie (Barreto et al., 2024). Dit wijst erop dat in een krappe arbeidsmarkt effecten op looninkomens waarschijnlijk tijdelijk en beperkt blijven. Waar wel overgangseffecten te verwachten zijn, kunnen beleidselementen als inkomenssteun voor ontslagen werknemers en leven lang ontwikkelen verlichting bieden (SER, 2018; 2023; Barreto et al., 2024).

Sinds 2021 bevindt het EU-ETS zich in fase 4. De prijsstijgingen kwamen op een lastig moment, samenvallend met de energiecrisis die in 2021 begon en escaleerde na de Russische invasie in Oekraïne (figuur 2). De stijgingen hadden in heel Europa forse gevolgen voor huishoudens en energie-intensieve industrieën. In Nederland kwamen daar nog de afbouw van de gasproductie, netcongestie en beperkte ruimte voor goedkope hernieuwbare energie bij, waardoor ons comparatieve voordeel in energie-intensieve industrieën in rap tempo afnam. Ondanks de relatief lage werkgelegenheid in deze sectoren (Europese Commissie, 2023) leidde de vrees voor banenverlies en de wens tot versterking van strategische autonomie door oplopende geopolitieke spanningen tot sterke politieke druk om de industrie te ontzien, bijvoorbeeld door ruimere subsidies en belastingvrijstellingen, en de feitelijke afschaffing van de CO₂-heffing voor de industrie.





Een gelijk speelveld?

De energiecrisis zorgde niet alleen voor hogere kosten, maar ook voor een grotere kloof met belangrijke handelspartners. Terwijl Europese industriële gas- en elektriciteitsprijzen al twee decennia hoger lagen dan in de VS, is het verschil sinds 2021 verder toegenomen (figuur 2). Nederlandse prijzen liggen ongeveer gelijk met die van de buurlanden en de IEA-mediaan. Het IEA rapporteert dat elektriciteitsprijzen in China vergelijkbaar zijn met die in de VS, terwijl alleen de in belangrijke mate op waterkracht gebaseerde Scandinavische landen prijzen kennen die vergelijkbaar zijn met die van de VS en China (IEA, 2024).

De verschillen worden deels verklaard door toegang tot goedkope fossiele brandstoffen en een groter aandeel kolen in de stroomproductie in de VS en China. Verschillen met buurlanden als België, Duitsland en Frankrijk hangen vooral samen met beleid. Nederland kent relatief hoge netto-belastingtarieven, vooral door hoge accijnzen en, vergeleken met Duitsland, lagere subsidies op fossiele brandstoffen (figuur 3). In tegenstelling tot veel buurlanden bestond er in Nederland lange tijd geen com-

pensatie voor indirecte ETS-kosten via de elektriciteitsprijs (E-Bridge, 2024), tot de herinvoering van de subsidieregeling IKC.

Elke lidstaat heeft daarnaast zijn eigen mix aan regelingen, zoals de Nederlandse SDE++, EIA, EINP en IKC, die enerzijds industriële verduurzaming ondersteunen en anderzijds moeten voorkomen dat bedrijven vertrekken. Dit legt een zwakte in het Europese beleidslandschap bloot: terwijl het ETS een gelijk speelveld wil creëren, ondermijnen nationale subsidies en vrijstellingen dat. Grote bedrijven kunnen daarvoor subsidies afdwingen door landen tegen elkaar uit te spelen. De welvaartswinst van deze subsidiewedloop is doorgaans klein en de baten komen vooral bij de bedrijven terecht (Mast, 2020; Slattery, 2025). Bovendien kunnen compensatieregelingen zoals de IKC weliswaar de concurrentiepositie van bedrijven beschermen, maar leiden ze wel tot een hoger energieverbruik en extra emissies (Basaglia et al., 2025).

Een oproep tot coördinatie

De druk om klimaatbeleid te verlichten is groot, maar ondermijnt de Nederlandse en Europese klimaatdoelen. Juist nu is er een behoefte aan een Europese industriële strategie met fiscale coördinatie, zodat beleidsmakers hun onderhandelingspositie herwinnen. Dit voorkomt subsidiewedlopen binnen Europa en maakt middelen vrij om mondiaal concurrerend te blijven. Daarbij moet gekeken worden naar regio's met een duurzaam comparatief voordeel voor specifieke energie-intensieve industrieën. Zo'n voordeel komt niet alleen voort uit historisch gevormde lokale productienetwerken en gekwalificeerde arbeid, maar steunt op belangrijke locatiefactoren zoals toegang tot goedkope hernieuwbare elektriciteit (bijvoorbeeld offshore wind- of zonne-energie), infrastructuur voor CO₂-opslag, of concurrentiekracht in waterstof. Beleidsmakers spelen een cruciale rol in het ontwikkelen en versterken van deze voordelen door efficiënte vergunningsprocedures en investeringen in voorzieningen zoals het elektriciteitsnet en waterstofinfrastructuur. Er liggen voor Nederland kansen om aan bovenstaande te voldoen; dit geldt echter ook voor andere landen. Een Europese langetermijnstrategie zal nodig zijn om zowel concurrentie als onzekerheid over de industriële toekomst van Europa te beperken.

Daarbij wordt en passant ook een antwoord geformuleerd op de begrijpelijke roep vanuit de industrie om voorspelbaar beleid. De economische theorie voorspelt dat onzekerheid de investeringen vertraagt als er optiewaarden op wachten worden gecreëerd (Dixit en Pindyck, 1994). Studies tonen aan dat de onzekerheid over klimaatbeleid een belangrijke barrière vormt om te komen tot investeringen in schone technologieën en energie-efficiëntie (Bremer et al., 2024). Juist technologie gericht

op ambitieuze emissiereducties vereist langetermijninvesteringen in zowel technologie als infrastructuur, waarvoor een stabiele en gecoördineerde industriële strategie noodzakelijk is.

Slotopmerkingen

De eerste fasen van het ETS hebben emissiereducties tegen beperkte economische kosten gerealiseerd. Maar hogere energieprijzen hebben de laatste jaren het draagvlak onder druk gezet. Het eenzijdig terugschroeven van beleid lijkt op korte termijn aantrekkelijk, maar vergroot juist de beleidsonzekerheid en ondermijnt investeringen in schone technologie. Bovendien leidt het tot een subsidiewedloop tussen lidstaten, waarbij publieke middelen vooral naar bedrijven vloeien; dit alles terwijl de structurele verschuivingen in de economie blijvend zijn.

Daarom is een gecoördineerde Europese strategie essentieel om een klimaatneutrale economie te bereiken. De voordelen van extra emissiereductie zijn nog altijd veel groter dan de kosten, zoals blijkt uit de kloof tussen de ETS-prijzen en de maatschappelijke kosten van koolstof. Daarbij zijn de vroege effecten van klimaatverandering al voelbaar, en draagt elke extra ton CO₂ bij aan verdere schade. Nederland, als welvaarend land, heeft zowel de verantwoordelijkheid als de kans om voorop te lopen in de technologische ontwikkelingen die de transitie naar een klimaatneutrale economie mogelijk én winstgevend maken.

Literatuur

- Barreto, C., J. Fluchtman, A. Hijzen et al. (2024) The 'clean energy transition' and the cost of job displacement in energy-intensive industries. OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 310.
- Basaglia, P., E.T. Isaksen en M. Sato (2025) Carbon pricing, compensation, and competitiveness: Lessons from UK manufacturing. *Journal of Environmental Economics and Management*, 133, 103208.
- Bremer, L. en K. Sommer (2025) Economic performance and investments under emissions trading: Untangling the effects of a staggered regulation. *Energy Economics*, 142, 108170.
- Bremer, L., S. den Nijs en H.L.F. de Groot (2024) The energy efficiency gap and barriers to investments: Evidence from a firm survey in The Netherlands. *Energy Economics*, 133, 107498.
- Calel, R. (2020) Adopt or innovate: Understanding technological responses to cap-and-trade. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 170–201.
- Calel, R. en A. Dechezleprêtre (2016) Environmental policy and directed technological change: Evidence from the European carbon market. *The Review of Economics and Statistics*, 98(1), 173–191.
- Colmer, J., R. Martin, M. Muûls en U.J. Wagner (2025) Does pricing carbon mitigate climate change? Firm-level evidence from the European Union Emissions Trading System. *The Review of Economic Studies*, 92(3), 1625–1660.
- Dechezleprêtre, A., C. Gennaioli, R. Martin et al. (2022) Searching for carbon leaks in multinational com-

- panies. *Journal of Environmental Economics and Management*, 112, 102601.
- Dixit, A.K. en R.S. Pindyck (1994) *Investment under uncertainty*. Princeton: Princeton University Press.
- E-Bridge (2024) Electricity cost assessment for large industry in the Netherlands, Belgium, Germany and France: Final report. Ministerie van Economische Zaken en Klimaatbeleid.
- Europese Commissie (2023) 2023 Country Report – Netherlands. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Institutional Paper, 243.
- IEA (2024) Electricity 2024: Analysis and forecast to 2026. International Energy Agency.
- Jaraitė, J. en C. Di Maria (2016) Did the EU ETS make a difference? An empirical assessment using Lithuanian firm-level data. *The Energy Journal*, 37(2), 68–92.
- Klemetsen, M., K.E. Rosendahl en A.L. Jakobsen (2020) The impacts of the EU ETS on Norwegian plants' environmental and economic performance. *Climate Change Economics*, 11(1), 205006.
- Marin, G., M. Marino en C. Pellegrin (2018) The impact of the European Emission Trading Scheme on multiple measures of economic performance. *Environmental and Resource Economics*, 71(2), 551–582.
- Mast, E. (2020) Race to the bottom? Local tax break competition and business location. *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(1), 288–317.
- Misch, F. en P. Wingender (2024) Revisiting carbon leakage. *Energy Economics*, 140, 107786.
- Moore, F.C., M.A. Drupp, J. Rising et al. (2024) Synthesis of evidence yields high social cost of carbon due to structural model variation and uncertainties. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 121(52), e2410733121.
- Mulder, P. en H.L.F. de Groot (2012) Structural change and convergence of energy intensity across OECD countries, 1970–2005. *Energy Economics*, 34(6), 1910–1921.
- Mulder, P. en H.L.F. de Groot (2013) Dutch sectoral energy intensity developments in international perspective, 1987–2005. *Energy Policy*, 52, 501–512.
- Naeege, H. en A. Zaklan (2019) Does the EU ETS cause carbon leakage in European manufacturing? *Journal of Environmental Economics and Management*, 93, 125–147.
- OESO (2024) Pricing greenhouse gas emissions: Gearing up to bring emissions down. OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation. Parijs: OECD Publishing.
- Rennett, K., F. Erickson, B.C. Prest et al. (2022) Comprehensive evidence implies a higher social cost of CO₂. *Nature*, 610(7933), 687–692.
- SER (2018) Energietransitie en werkgelegenheid: Kansen voor een duurzame toekomst. SER Advies, 18/03.
- SER (2023) Leven lang ontwikkelen: Structurele verankering in de samenleving. SER Briefadvies, 21 december.
- Slattery, C. (2025) Bidding for firms: Subsidy competition in the United States. *Journal of Political Economy*, 133(8), 2563–2614.
- Teusch, J., F.M. D'Arcangelo, T. Kruse en M. Pisu (2024) Carbon prices, emissions and international trade in sectors at risk of carbon leakage. OECD Economics Department Working Paper, 1813.
- Tol, R.S.J. (2025) Trends and biases in the social cost of carbon. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1548(1), 248–259.
- Trinks, A. en E. Hille (2023) Carbon costs and industrial firm performance: Evidence from international microdata. CPB Discussion Paper, april.
- Venmans, F., J. Ellis en D. Nachtigall (2020) Carbon pricing and competitiveness: are they at odds? *Climate Policy*, 20(9), 1070–1091.
- Wei, F. en C.M. Yip (2024) The ins and outs of employment: Labor market adjustments to carbon taxes. *European Economic Review*, 179, 105128.
- Yip, C.M. (2018) On the labor market consequences of environmental taxes. *Journal of Environmental Economics and Management*, 89, 136–152.

Uitdagingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt

Sinds 2018 ligt de werkloosheid in Nederland onder de vijf procent. Toch zijn er serieuze uitdagingen: de groei van de arbeidsproductiviteit is laag, en er zijn nog kwetsbare groepen die moeilijk aan de slag komen.

PIETER GAUTIER

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU)

PAUL MULLER

Universitair hoofddocent aan de VU

IN HET KORT

Recent beleid om flexibele contracten vaster te maken, is goed te verdedigen, maar dit maakt het nog wenselijker om vaste contracten minder vast te maken.

De arbeidsproductiviteit kan in Nederland verhoogd worden door vaste contracten minder vast te maken en kennismigratie te bevorderen.

De positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd door meer mogelijkheden te bieden om tijdens ziekte in een aangepaste rol weer aan het werk te gaan en door ondersteuning aan werkzoekenden om een overstap van kansarme beroepen naar kansrijke beroepen te maken.

Traditioneel hebben arbeidseconomen zich vooral gericht op werkloosheid. Immers, het grootste probleem bij een economische neergang is de groei van de werkloosheid. Het verliezen van je baan is vele malen ingrijpender dan een paar jaar zonder loongroei. Maar sinds 2018 is minder dan vijf procent van de beroepsbevolking werkloos. De Nederlandse arbeidsmarkt lijkt dus goed te functioneren. Toch zijn er in de huidige tijd van krapte nog twee serieuze problemen. Ten eerste is vergeleken met de Verenigde Staten, sinds midden jaren negentig, de groei van de arbeidsproductiviteit laag. Dit is een probleem dat we in heel Europa zien. Ten tweede zijn er, zelfs in tijden van krapte, nog kwetsbare groepen die ondersteund kunnen worden met gericht arbeidsmarktbeleid. In deze bijdrage gaan we op beide in.

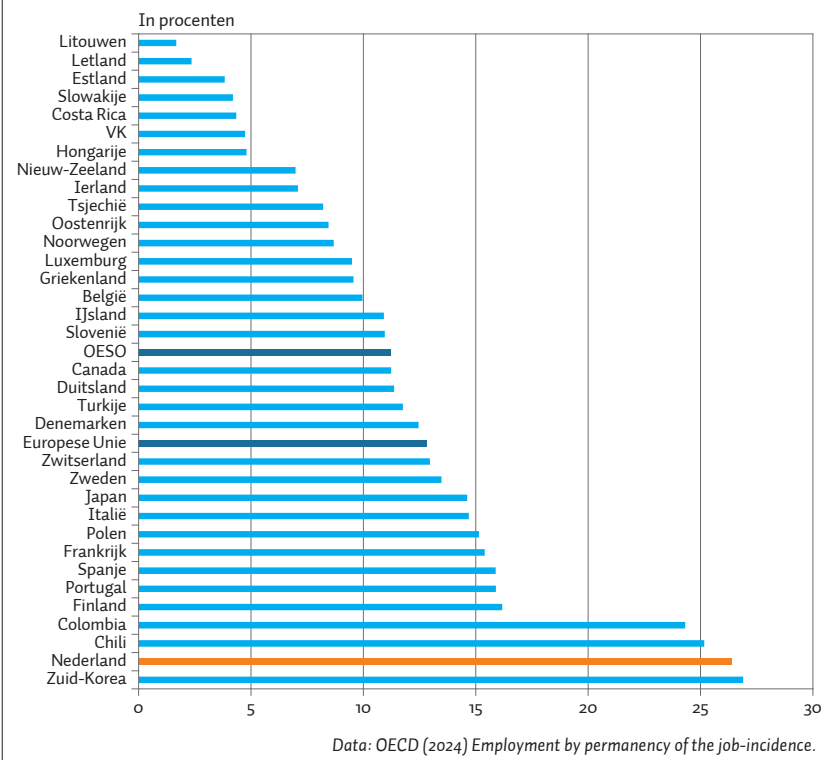
Flex meer vast, en vast meer flex?

Vlak voor de val van het kabinet-Schoof werd het wetsvoorstel *Meer zekerheid flexwerkers* bij de Tweede Kamer ingediend. In dit voorstel worden flexbanen minder flex: ten eerste, nulurencontracten worden vervangen door contracten met een minimum en maximum aantal uren, ten tweede, de keten van drie tijdelijke contracten mag pas na vijf jaar opnieuw beginnen (nu is dat zes maanden), en ten derde, uitzendkrachten krijgen gelijke arbeidsvoorwaarden en de periode waarin zij per direct kunnen worden ontslagen gaat van drie naar twee jaar.

De roep om meer zekerheid voor flexwerkers is begrijpelijk omdat Nederland volgens de OESO (2020) – relatief ten opzichte van andere OESO-landen – weinig bescherming biedt aan mensen met een flexibel contract. Tegelijkertijd is de bescher-

Aandeel werknemers met een tijdelijk contract in OESO-landen (OESO, 2024)

FIGUUR 1



ming van mensen met een vast contract relatief hoog. Het voortijds beëindigen van een vast dienstverband is in Nederland lastig vanwege juridische kosten, het aanleggen van een uitgebreid dossier en een relatief lange opzegtermijn. Dat helpt verklaren waarom het percentage werknemers met een tijdelijk dienstverband in Nederland in 2024 meer dan twee keer zo hoog was als het OESO-gemiddelde van elf procent, zie figuur 1. Tegelijkertijd zien we wel vanaf 2017 een stijging van het aantal vaste contracten (CBS, 2024). Deze stijging kan worden verklaard door de krapte op de arbeidsmarkt die de concurrentie tussen werkgevers vergroot, en ze daarom dwingt aantrekkelijkere contracten aan te bieden (hoger loon en/of meer bescherming). Verder speelt ook de invoering van de Wet werk en zekerheid uit 2015 (WWZ) een rol, die net als

het nieuwe wetsvoorstel vooral flex iets minder flex maakte maar weinig deed aan de vaste contracten. Hieronder behandelen we de effecten van ontslagbescherming op zowel werkloosheid als productiviteit, en het grote verschil tussen vast en flex.

Ontslagbescherming en werkgelegenheid

Ontslagbescherming heeft weinig invloed op werkloosheid op macroniveau (Heimberger, 2021) maar wel op de stromen tussen werkloosheid en werkgelegenheid. Als de winstgevendheid terugloopt, zal een werknemer minder snel worden ontslagen, maar anticiperend hierop is het minder winstgevend om iemand aan te nemen. SEO (2020) vergeleek werknemers met een flexibel contract van dertien maanden (voor wie de kans groot is, dat de verkorte ketenbepaling van de WWZ bindend is) met werknemers die een tijdelijk contract van negen maanden hadden. De eerste groep had binnen twaalf maanden meer kans op een vast dienstverband, maar ook een grotere kans op uitval naar een uitkering of inactiviteit.

Vooral kwetsbare groepen (outsiders), zoals jongeren die hun carrière beginnen, of immigranten (meer onzekerheid over hun productiviteit) komen vanwege de ontslagbescherming moeilijk aan werk. De vorm van ontslagbescherming is hierbij ook belangrijk. Als het vooral gaat om een transitievergoeding die de werkgever aan de werknemer betaalt, dan heeft ontslagbescherming weinig invloed omdat in de arbeidsvoorwaarden de ontslagvergoeding makkelijker geneutraliseerd kan worden door bijvoorbeeld een lager startloon. In Nederland zijn vooral de procedurele kosten hoog, waardoor een deel van de opbrengsten weglekt naar arbeidsrechtadvocaten.

Ontslagbescherming en productiviteit

In een turbulente omgeving waarbij nieuwe technologieën elkaar snel opvolgen, duurt het met stringente ontslagbescherming en een sterke tweedeling in contracten langer voordat de optimale allocatie bereikt wordt. Dit is een mogelijke verklaring voor de lagere productiviteit in de EU in vergelijking met de VS, die we sinds de jaren negentig zien (Van Ark et al., 2008). Ook kan stringente ontslagbescherming de adaptatie van nieuwe risicovolle technologieën ontmoedigen. Bartelsman et al. (2010; 2016) laten bijvoorbeeld zien dat in landen met sterke ontslagbescherming er relatief weinig mensen in computer-intensieve sectoren werken (zelfs als je alleen binnen Europa kijkt). De verklaring hiervoor is dat, indien succesvol, een nieuwe risicovolle technologie langdurig gebruikt of zelfs opgeschaald kan worden. En als het niet succesvol is, kan je stoppen en zo je verlies beperken. Ontslagbescherming bemoeilijkt deze optie, wat leidt tot een lagere productiviteit.

Andere mogelijke verklaringen voor de lage productiviteit zijn dat werknemers met tijdelijke contracten minder bereid zijn in bedrijfsspecifiek kapitaal te investeren, of dat een flexbaan te kort duurt om productiviteit op te bouwen (Bassanini et al., 2009; Cahuc et al., 2016). In vaste banen zou de productiviteit hoger zijn, maar als er onzekerheid bestaat over toekomstige winstgevendheid, maakt dit werkgevers terughoudend in het aanbieden van een vast dienstverband, zoals hierboven betoogd.

Tot slot, in landen waar er een sterke tweedeling bestaat tussen vast en flex, blijven mensen te vaak in een baan zitten die niet goed bij ze past. Immers, een nieuwe baan begint meestal met een tijdelijk contract en het is dus onvoordelig om een reeds bestaand vast contract op te geven. Vergelijk dit met de huizenmarkt waar men te lang in een sociale huurwoning blijft zitten. We verwachten dat de interactie tussen de verstoringen op de huizen- en arbeidsmarkt tot nog meer starheid leidt. Iemand met een sociale huurwoning en een vast contract in stad A zal niet snel zijn huurwoning opgeven en een nieuwe baan accepteren in stad B.

Productiviteit verhogen door hoogopgeleide migratie?

De noodzaak van stijgende arbeidsproductiviteit werpt ook de vraag op wat de rol is van hoogopgeleide migranten, zeker gezien de Nederlandse arbeidsmarkt die, ondanks een kleine recente afname (CBS, 2025), uitzonderlijk krap is en dat vermoedelijk zal blijven. Nederland kent sinds de jaren zestig belastingvoordelen die gekwalificeerde migranten moeten aantrekken (de dertigprocentsregeling). Sinds 2012 is deze regeling aanzienlijk vereenvoudigd door de invoering van een inkomensondergrens waaraan migranten moeten voldoen om aanspraak op de belastingkorting te maken. Onderzoek laat zien dat deze vereenvoudiging de instroom van migranten met inkomens in het midden tot hoge segment aanzienlijk heeft vergroot in de jaren 2012–2019 (Timm et al., 2025). We kunnen concluderen dat dergelijke belastingvoordelen dus zeer effectief zijn om gekwalificeerde arbeid aan te trekken. Vervolgonderzoek van SEO (2024) onderbouwt deze conclusie door te laten zien dat de versobering van de regeling in 2019 leidde tot een afname van de instroom. In de afgelopen jaren is besloten om de dertigprocentsregeling verder te versoberen. De motivaties hiervoor waren potentiële bezuinigingen en een verbetering van de lokale woningmarkten. Bezuinigingen lijken echter onwaarschijnlijk: de regeling levert (door het aantrekken van meer werkende migranten) een positieve netto-bijdrage aan de belastingopbrengsten (Giarola et al., 2023; Timm et al., 2025). Wat betreft problemen op de huizenmarkt is het de vraag of die het beste via dergelijk arbeidsmarktbeleid opgelost kunnen worden.

Wel zou er gesteld kunnen worden dat de regeling de solidariteit binnen de Europese Unie aantast: een ‘race-to-the-bottom’ ligt op de loer, aangezien een groot aantal Europese landen soortgelijke belastingvoordelen hebben ingevoerd. Een aanpassing van de regeling (voor alle lidstaten), door deze alleen voor migranten van buiten de EU te laten gelden, zou daarom een interessant alternatief kunnen vormen.

Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt: de relatie tussen flex en arbeidsongeschiktheid

Het is al langer bekend dat tijdelijke contracten en preciaire arbeid samenhangen met een verhoogde kans op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid (OESO, 2010; Kim et al., 2012; Deshpande en Lockwood, 2022). Dit geldt ook voor de Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij de sterke oploop van WIA-instroom van de laatste jaren vooral komt door jongeren met psychische problemen die een flexibel contract hebben (UWV, 2024a). In het licht van de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het essentieel om te begrijpen waar deze verhoogde risico's door worden veroorzaakt en wat er aan te doen is. Onderzoek van Koning et al. (2025) laat zien dat de hogere instroom niet komt doordat werknemers met een slechte gezondheid vaker een tijdelijk contract krijgen. Ook lijkt het niet zo te zijn dat tijdelijke contracten de kans op ziekte (causaal) vergroten. Het probleem lijkt te liggen in het gebrek aan begeleiding tijdens de ziekteperiode: omdat het contract tijdens ziekte meestal afloopt, blijft de werkgeversrol beperkt en raakt de arbeidsmarkt daardoor uit zicht. Minder mogelijkheden om tijdens ziekte te re-integreren of in een aangepaste rol weer aan het werk te gaan, zorgen ervoor dat tijdelijke werknemers langer in de Ziektewet blijven en vervolgens vaker een WIA-aanvraag doen. Hierbij blijkt ook de arbeidsmarkt een belangrijke rol te spelen: juist binnen beroepen waar relatief weinig vacatures beschikbaar zijn, is de kans op een WIA-aanvraag groter. Ondanks dat door een hervorming in 2014 de verplichtingen van werkgevers (ook) voor flexkrachten zijn toegenomen, blijft dit een kwetsbare groep.

Ook het recente adviesrapport *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel* (OCTAS, 2024) benadrukt de rol van werkgevers om instroom in de WIA te voorkomen: waar mogelijk moet het voor werkgevers eenvoudiger worden om mensen met een beperking in dienst te nemen. Juist werkgevers zijn in staat om re-integratie – zo nodig na werkaanpassingen – mogelijk te maken. Dit sluit aan bij de bevindingen van Koning et al. (2025) dat de werkgeversbegeleiding essentieel is om arbeidscapaciteit van zieke werknemers te behouden. Daarnaast benadrukt OCTAS (2024) het belang van preventie: een gezonde werkomgeving kan helpen ziekteverzuim te

verminderen, en, in het geval van ziekte, het risico op doorstroom naar een WIA-aanvraag te verkleinen. Een optimale hervorming van het arbeidsongeschiktheidsstelsel is complex – zie de drie voorgestelde varianten in OCTAS (2024) – maar duidelijk is dat aandacht voor arbeidsmarktmogelijkheden tijdens de ziekteperiode kansen biedt. Dit geldt vooral voor zieke flexwerkers en WW'ers, ofwel de 'vangnetters' voor wie UWV – door de opgelopen wachtlijsten – nauwelijks nog de 'twaalfmaandsbeoordeling' uitvoert en die daardoor een verhoogde kans hebben om ook het tweede jaar in de Ziektewet door te brengen.

Positiever bezien biedt de huidige krappe arbeidsmarkt ook kansen voor deze groep: een gebrek aan vaardigheden of aan mogelijkheden na ziekte (en na afloop van het arbeidscontract) vormt een steeds minder grote drempel om weer terug te keren naar werk. Een extra punt van aandacht hierbij zou beroepsmobiliteit kunnen zijn: juist bij specifieke beperkingen kan een overstap naar een alternatief beroep bijdragen aan het behoud van duurzame inzetbaarheid.

Beroepsmobiliteit om veranderingen op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zorgen ervoor dat de vraag naar sommige beroepen snel afneemt, terwijl er binnen andere beroepen juist een groot tekort aan werknemers bestaat. Denk hierbij aan de energietransitie, vergrijzing en technologische ontwikkelingen zoals (generatieve) AI. Ondanks de ongekend krappe arbeidsmarkt in Nederland zijn er nog steeds beroepen waarin de kans op een baan beperkt is, net zoals er ook nog steeds kwetsbare groepen zijn voor wie het vinden van werk lastig blijft. De recent toegenomen aandacht voor 'levenslang ontwikkelen' (SER, 2017) weerspiegelt de urgentie. Mobiliteit van arbeid tussen sectoren of beroepen is daarom essentieel, maar gebrek aan informatie kan een barrière vormen. De verbeterde beschikbaarheid van gedetailleerde arbeidsmarktgegevens, in combinatie met het feit dat werkzoekenden tegenwoordig vooral online zoeken, maakt gerichte en geautomatiseerde ondersteuning beter mogelijk.

Diverse studies hebben de afgelopen jaren onderzocht op welke manier arbeidsmarktinformatie ingezet kan worden om het zoeken naar werk efficiënter en effectiever te maken. Zo is er gekeken naar 'aanbevelingssystemen', die op basis van de eigenschappen en het klikgedrag van de werkzoekende specifieke vacatures aanbevelen (Le Barbanchon et al., 2023). Een soortgelijk idee kan gebruikt worden om te voorspellen bij welke werkgevers een sollicitatie de meeste kans maakt (Behaghel et al., 2024). Ten slotte kan informatie over beroepstransities gebruikt worden om te voorspellen welke

overstappen het meest kansrijk zouden zijn voor werkzoekenden die zoeken in 'kansarme' beroepen (Belot et al., 2019; 2025; Bächli et al., 2025). De uitkomsten van deze studies zijn wisselend: sommige interventies lijken de kans op werk daadwerkelijk te vergroten, terwijl andere weinig effect lijken te sorteren (Ben Dhia et al., 2022).

De belangrijkste conclusie is dat een 'one-size-fits-all' niet opgaat: de ondersteuning is enkel effectief als die aangeboden wordt aan specifieke groepen (zie Belot et al. (2024) voor een overzicht). Dat zijn over het algemeen kwetsbare groepen die op eigen kracht minder succesvol zijn in de arbeidsmarkt: werkzoekenden in beroepen met een teruglopende vraag naar arbeid, werkzoekenden met een historie van lange werkloosheid, of werkzoekenden die door ziekte of arbeidsongeschiktheid gedwongen zijn om een nieuw beroep te zoeken (Humlum et al., 2025). Initiatieven die mobiliteit op de arbeidsmarkt pogen te vergroten en zich specifiek op die groepen richten, sluiten hier goed bij aan. De voordelen van gericht beleid zijn dat de implementatie relatief eenvoudig is en marginale kosten beperkt kunnen zijn. De wisselende mate van succes betekent wel dat bereidheid tot gedegen (gerandomiseerd) onderzoek essentieel is om te komen tot effectieve en doelgerichte ondersteuning. Een mooi voorbeeld is recent onderzoek van UWV (2024b), waarbij e-mailberichten met arbeidsmarktinformatie aan werkzoekenden geïmplementeerd zijn nadat een gerandomiseerde studie positieve effecten liet zien.

Literatuur

Ark, B. van, M. O'Mahony en M.P. Timmer (2008) The productivity gap between Europe and the United States: Trends and causes. *The Journal of Economic Perspectives*, 22(1), 25–44.

Bächli, M., R. Lalive en M. Pellizzari (2025) *Helping jobseekers with recommendations based on skill profiles or past experience: Evidence from a randomized intervention*. CEPR Discussion Paper, 19949.

Bartelsman, E.J., P.A. Gautier en J. de Wind (2010) Ontslagbescherming en houdbare overheidsfinanciën. *ESB*, 95(4586), 347–348.

Bartelsman, E.J., P.A. Gautier en J. de Wind (2016) Employment protection, technology choice, and worker allocation. *International Economic Review*, 57(3), 787–826.

Bassanini, A., L. Nunziata en D. Venn (2009) Job protection legislation and productivity growth in OECD countries. *Economic Policy*, 24(58), 349–402.

Behaghel, L., S. Dromundo, M. Gurgand et al. (2024) *The potential of recommender systems for directing job search: A large-scale experiment*. IZA Discussion Paper, 16781.

Belot, M., P. Kircher en P. Muller (2019) Providing advice to jobseekers at low cost: An experimental study on online advice. *The Review of Economic Studies*, 86(4), 1411–1447.

Belot, M., P. Kircher en P. Muller (2024) Navigating behavioral biases in job search: Overview and digital solutions. In: S. Carcillo en S. Scarpetta (red.), *Handbook on labour markets in transition: Promoting resilience in a world in flux*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 163–175.

- Belot, M., P. Kircher en P. Muller (2025) Do the long-term unemployed benefit from automated occupational advice during online job search? *The Economic Journal*, te verschijnen.
- Ben Dhia, A., B. Crépon, E. Mbih et al. (2022) *Can a website bring unemployment down? Experimental evidence from France*. NBER Working Paper, 29914.
- Cahuc, P., O. Charlot en F. Malherbet (2016) Explaining the spread of temporary jobs and its impact on labor turnover. *International Economic Review*, 57(2), 533–572.
- CBS (2024) Minder flexibele en meer vaste werknemers. CBS Statistiek, 15 mei
- CBS (2025) Arbeidsmarkt minder krap in het eerste kwartaal van 2025. CBS Statistiek, 30 april.
- Deshpande, M. en Lockwood, L.M (2022) Beyond health: nonhealth risk and the value of disability insurance. *Econometrica*, 90(4), 1781-1810.
- Gautier, P.A. en B. van der Klaauw (2010) *Een agenda voor hervorming van de arbeidsmarkt*. Artikel op www.mejudice.nl, 24 juni.
- Giarola, J.V.C., O. Marie, F. Cörvers en H. Schmeets (2023) *Tax-induced emigration: Who flees high taxes? Evidence from the Netherlands*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 2023-053/V.
- Heimberger, P. (2021) Does employment protection affect unemployment? A meta-analysis. *Oxford Economic Papers*, 73(3), 982–1007.
- Humlum, A., J.R. Munch en P. Plato (2025) Changing tracks: Human capital investment after loss of ability. *The American Economic Review*, 115(5), 1520–1554.
- Kim, I.H., C. Muntaner, F.V. Shahidi et al. (2012) Welfare states, flexible employment, and health: A critical review. *Health Policy*, 104(2), 99–127.
- Koning, P., P. Muller en R. Prudon (2025) Why does temporary work increase disability insurance inflow? *Labour Economics*, 96, 102719.
- Le Barbanchon, T., L. Hensvik en R. Rathelot (2023) *How can AI improve search and matching? Evidence from 59 million personalized job recommendations*. Publicatie, maart. Te vinden op rolandrathelot.com.
- OCTAS (2024) *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*. OCTAS, Rapport, 29 februari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- OESO (2010) *Sickness, disability and work: Breaking the barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2020) *Employment Outlook 2020*. OECD Rapport, 7 juli
- OESO (2024) *Employment by permanency of the job – Incidence*. OECD Data Explorer.
- SEO (2020) *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid: Deelrapport evaluatie Wwz*. SEO Rapport, 2020-15.
- SEO (2024) *Kunde, kosten en keuzes; Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016–2022*. SEO Rapport, 2024-78.
- SER (2017) *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan: Een richtinggevend advies*. SER Advies 17/04.
- Timm, L.M., M. Giuliodori en P. Muller (2025) Tax incentives for migrants with mid-level earnings: Evidence from the Netherlands. *American Economic Journal: Applied Economics*, 17(3), 42–79.
- UWV (2024a) *Volumeontwikkelingen najaar 2024*. UWV Kennisverslag 2024-10. Te vinden op www.voion.nl.
- UWV (2024b) *Breder naar werk zoeken. Het effect van gepersonaliseerd arbeidsmarktadvies*. UWV Kennisverslag 2024-4.

Nut en noodzaak van een open economie

Open economieën leiden tot een betere mondiale arbeidsverdeling en aldus tot meer welvaart. Wat zijn de handelsfeiten en de recente tegenkrachten rondom vrijhandel? En hoe zijn hier zin en onzin te scheiden?

STEVEN BRAKMAN

Hoogleraar (emeritus) internationale economie aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

HARRY GARRETSSEN

Hoogleraar internationale economie en bedrijfskunde aan de RUG

CHARLES VAN MARREWIJK

Hoogleraar internationale macroeconomie aan de Universiteit Utrecht

IN HET KORT

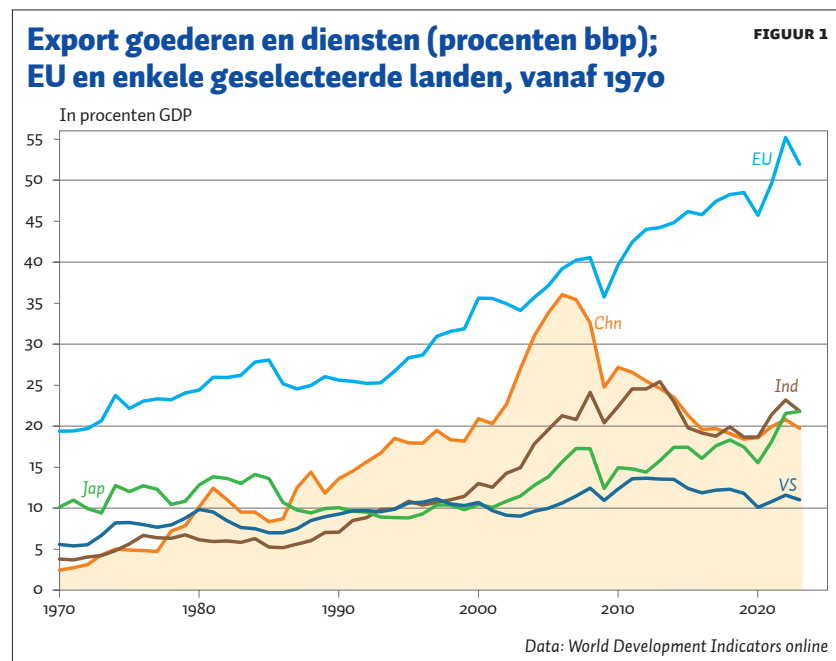
Open economieën hebben een hoger inkomen per hoofd.

Handel kent echter ook verliezers, zeker op een ongelijk internationaal speelveld.

Protectionisme is niet de oplossing, hernieuwde handelssamenwerking is dat wel.

Voor economen staat vast dat internationale handel de welvaart verhoogt door een betere internationale arbeidsverdeling. Economisch historici (Clark, 2008) laten zien dat het inkomen per hoofd lange tijd nauwelijks veranderde doordat inkomensgroei voor een groot deel door bevolkingsgroei werd geabsorbeerd. Dit veranderde spectaculair met de komst van de industriële revolutie in de negentiende eeuw. De combinatie van technologische ontwikkelingen en *de eerste golf van globalisering* zorgde ervoor dat – voor het eerst in de geschiedenis – het inkomen per hoofd substantieel steeg. De conclusie dat handel en openheid goed zijn voor de economie geldt ook voor Nederland (CPB, 2022). Belangrijk hierbij is dat globalisering geen onafwendbare natuurwet is, maar uiteindelijk vooral een politieke keuze, die de afgelopen jaren steeds meer is verschoven richting handel als instrument van de buitenlandse politiek, waarbij de voordelen soms wat uit het oog worden verloren. De hamvraag is uiteraard waarom dit gebeurt. Het eerlijke antwoord is dat niet iedereen van internationale handel profiteert: een toename van de internationale arbeidsverdeling kent nadrukkelijk ook verliezers. Alvorens de schaduwkant van globalisering en de beleidsreactie daarop te bespreken, behandelen we eerst een aantal *stylized facts* die het belang van een open economie juist ondersteunen.

Figuur 1 toont vanaf 1970 de toename van het belang van internationale handel ten opzichte van het inkomen (procenten bbp) voor een aantal regio's in de wereld. Voor alle landen stijgt deze ratio, maar voor de Verenigde Staten (VS) 'slechts' van zes naar elf procent. De VS is daarmee een relatief gesloten economie. China, India en Japan zitten thans rond de twintig procent, waarbij de beginwaarden respectievelijk twee, vier en tien procent zijn. De openheid van de Europese Unie (EU) ligt boven die van de andere getoonde landen. Dit is inclusief intra-EU-handelstromen,

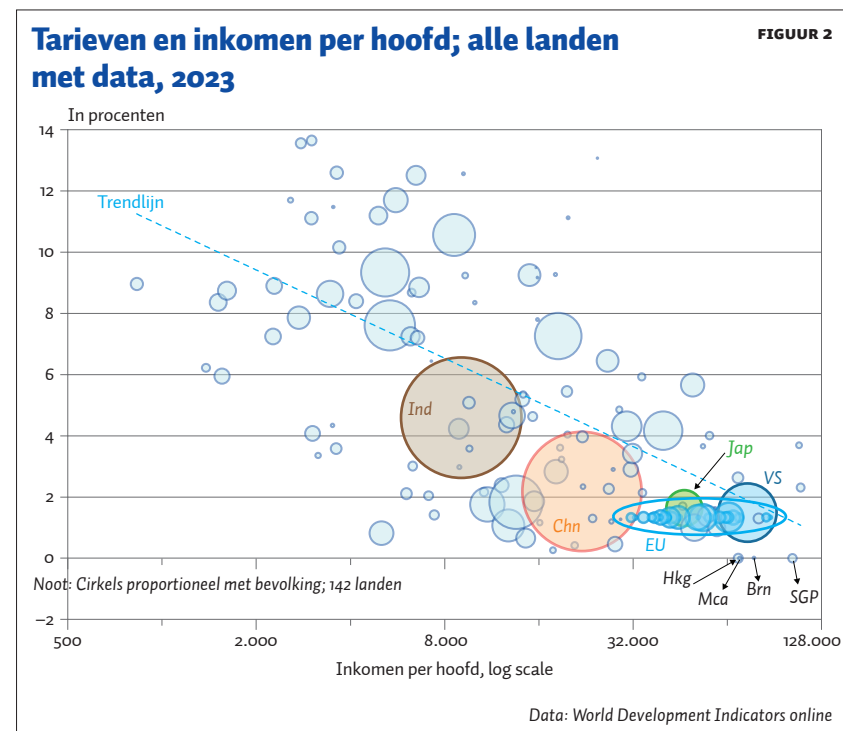


de afzonderlijke EU-landen drijven namelijk voornamelijk handel met elkaar.

Het meest opmerkelijk (ingekleurd ter verduidelijking) is de ontwikkeling van China. De openheid van China stijgt vooral in het begin van deze eeuw; de periode die als China-schok bekend is komen te staan. Vanaf 2016 is China de grootste economie ter wereld. De binnenlandse markt is nu zo belangrijk geworden dat China steeds minder afhankelijk wordt van de wereldmarkt.

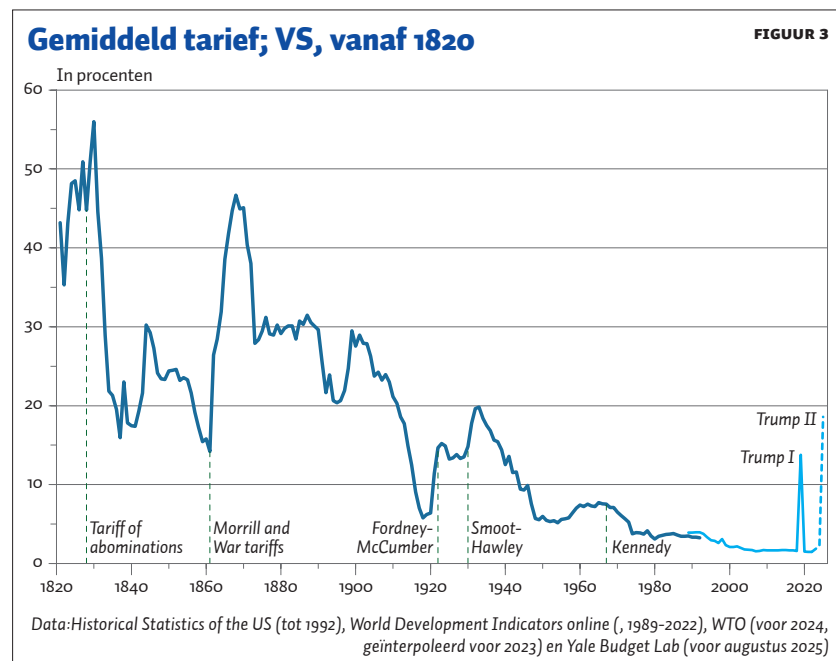
Landen kunnen zich afsluiten voor internationale handel, maar onderzoek laat zien dat dit ongunstig uitpakt (Bernhofen en Brown, 2005). De verzameling van landen die zich bewust afsluit voor handel is thans vrijwel leeg, met Noord-Korea als uitzondering. Tussen volledige afsluiting en onbegrensde openheid zit een wereld aan tarieven en andere handelsbeperkende maatregelen. Figuur 2 kijkt daarom naar het verband tussen invoerheffingen (gemeten met het gemiddelde tarief) en inkomen per hoofd in 2023, waarbij de bubbels proportioneel aan de bevolkingsomvang zijn.

Rijkere landen hebben over het algemeen lagere tarieven (en andersom); goede voorbeelden zijn kleine, open economieën als Hong Kong (Hkg), Macao (Mca), Brunei (Brn) en Singapore (Sgp), met een (vrijwel) nultarief. Een stijging van het inko-



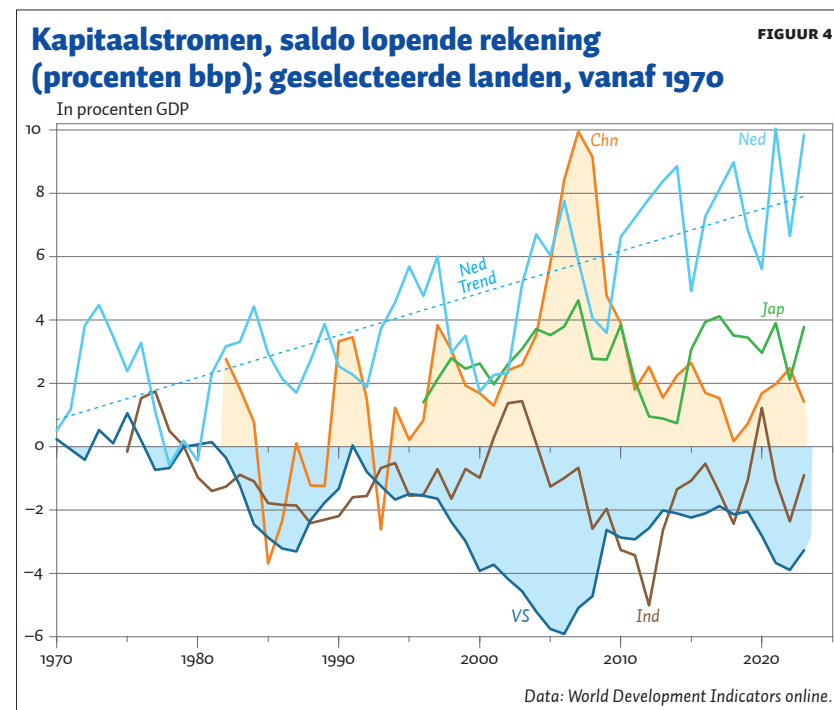
men per hoofd van tien procent gaat volgens de trendlijn samen met ongeveer een 0,2 procentpunt lager gemiddeld tarief. De EU-landen hebben een gemeenschappelijk handelsbeleid, dus het gemiddelde tarief is 1,3 procent voor alle EU-landen, iets lager dan voor de VS (1,5), Japan (1,6), China (2,2) en India (4,6). De recente tarievenexplosie ingezet door Donald Trump is uiteraard nog niet zichtbaar in de figuur, maar de boodschap is desondanks duidelijk: er is een negatief verband tussen de omvang van handelstarieven en het inkomen per hoofd van een land.

Figuur 3 laat vervolgens voor de VS de dalende tarieven sinds 1820 zien, als indicator voor dalende handelsbelemmeringen (combinatie van dalende transportkosten en interactiekosten). De daling gaat gepaard met stevige pieken en dalen, zoals aangegeven in de figuur, met de ervaringen van Trump I en Trump II als meest recente pieken. De laatste piek is voor augustus 2025 op basis van Yale Budget Lab; de tariefraamingen voor Trump II suggereren dat de gemiddelde invoerheffing zelfs tot dertig procent kan oplopen (Politico, 2025). Parallel aan dalende tarieven zijn er stijgende



handelsstromen, zie figuur 1. Het CBS (2025) becijferde voor Nederland dat tussen 1917 en 2024 de goederenhandel (invoer plus uitvoer, nominale waarde) toenam van 0,8 miljard euro naar 1.600 miljard.

Internationale kapitaalstromen zijn onlosmakelijk verbonden met handelsstromen. Elke grensoverschrijdende economische transactie komt twee keer voor op de betalingsbalans; aan de ene kant staat de levering van een goed, dienst of financieel activum (een aankoop of verkoop van een investering in het buitenland), en aan de andere kant staat de financieringswijze. De export van bijvoorbeeld bloembollen naar de VS wordt in deze systematiek credit geboekt en de tegenboeking (de financieringswijze) aan de debet-kant. Voor de financieringswijze – die wordt geboekt op de kapitaalbalans van de betalingsbalans – zijn er in principe twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat ontvangen dollars in de VS op de bank worden gezet. Op de betalingsbalans is dit zichtbaar als de invoer van een vermogenstittel; Nederland krijgt hiermee een claim op de VS. De tweede mogelijkheid is dat de dollars, na omwisseling in euro's, op een Nederlandse bankrekening worden gestort. In dit geval zijn de officiële deviezenreserves van Nederland toegenomen. Ook dit is een claim op de VS.



Het saldo op de lopende rekening kent dus door de boekhoudkundige constructie op de betalingsbalans een tegenhanger op de kapitaalbalans en vice versa.

Figuur 4 geeft voor de geselecteerde landen het saldo op de lopende rekening sinds 1970. Een overschot (positief saldo) betekent uitvoer van kapitaal (wij verkrijgen claims op het buitenland), een tekort (negatief saldo) betekent invoer van kapitaal (het buitenland krijgt claims op ons). Japan heeft een gemiddeld overschot van 2,8 procent bbp, met fluctuaties. China heeft een gemiddeld overschot van 2,1 procent bbp, met enorme fluctuaties (overschotten ingekleurd in de figuur ter verduidelijking). In de jaren tachtig van de vorige eeuw, als China begint deel te nemen aan de internationale economie, zijn er regelmatig tekorten (kapitaalimport), daarna zijn er alleen overschotten, met een piek van 9,9 procent in 2007. Dit contrasteert met de VS die een gemiddeld tekort heeft van 2,1 procent bbp (tekorten ingekleurd in de figuur ter verduidelijking), met een uitschieter naar 5,9 procent in 2006. Beide zijn illustratief voor de sterke daling van netto kapitaalstromen sinds 2008, die gepaard

gaat met een stagnering van de relatieve wereldhandel. Als ontwikkelingsland heeft India netto kapitaalimport.

Ter illustratie is ook Nederland in de figuur opgenomen. Ons land heeft relatief grote overschotten (gemiddeld 4,4 procent bbp), die in de loop van de tijd steeds groter worden (een trendmatige stijging van 0,133 procentpunt per jaar). Figuur 4 dient als herinnering aan het belangrijke feit dat discussies over handel en de handelsbalans van een land niet los kunnen worden gezien van internationale kapitaalstromen en de kapitaalbalans.

Handel en conflict ten tijde van Trump

Internationale handel is in de kern niets anders dan het profiteren van arbeidsverdeling op internationale schaal. De hoofdopdracht van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is om dit proces zo soepel en eerlijk mogelijk te laten verlopen. Bescherming van de eigen industrie door middel van invoerheffingen of het subsidiëren van de eigen industrie door staatssteun is hierbij uit den boze. Elke bewuste verstoring van dit proces is onverstandig, omdat men zich dan willens en wetens afsluit van de voordelen van internationale handel. De implicatie hiervan is dat (handels)conflicten tussen landen die de handel bemoeilijken of stil leggen (denk aan een oorlog) economisch gezien irrationeel zijn. De oprichting van de voorloper van de EU – de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) – was mede op dit idee gebaseerd.

Het kan verkeren. Ondanks de onmiskenbaar positieve samenhang tussen inkomen per hoofd en handel (figuur 2) zijn veel politici en burgers de laatste jaren kritischer geworden over handel. Zoals Dani Rodrik (1999) stelt: “If trade is a bowl of cherries, why are there so many glum faces around the table?” De oorlog tussen Rusland en Oekraïne leert ons ook een belangrijke les. Het idee dat wederzijdse handelsbelangen de kans op oorlogen zouden verminderen (denk aan het oorspronkelijke motief voor de oprichting van de EGKS en de opvolger hiervan, de EU), lijkt te zijn ingeruild voor het gebruik van handel als actief wapen via sancties, het blokkeren van de energietoevoer of het confisqueren van buitenlandse investeringen. In zijn tweede termijn als president van de VS heeft Donald Trump het handelswapen vooralsnog tot speerpunt van zijn beleid gemaakt. Het lijkt erop dat het model van toenemende globalisering, zoals we dat sinds de Tweede Wereldoorlog en versneld na de val van de Berlijnse Muur hebben gekend, is afgezworen.

In een open economie concurreren bedrijven (en indirect hun werknemers) internationaal met elkaar. In een ideale economie met een gelijk internationaal speelveld levert dit een specialisatieproces op waarbij elk land zich toelegt op sectoren

waarin het een comparatief voordeel heeft. Helaas bestaat deze ‘ideale’ economie niet en zijn veel bedrijven (slechts) door staatssteun concurrerend. Bedrijven of hele sectoren die deze mondiale concurrentieslag niet aankunnen, zullen op termijn verdwijnen en ontslagen werknemers moeten op zoek naar een nieuwe baan die er (nog) niet of maar ten dele blijkt te zijn. Donald Trump ziet hierin een motief voor zijn protectionistische *America First*-beleid. Een handelsoorlog is het gevolg. In de eerste termijn richtte Trump zich voornamelijk op China, maar in zijn tweede termijn neemt hij alle landen waarmee de VS handel drijft – of meer specifiek, waarmee het een tekort op de handelsbalans heeft – op de korrel.

Trump krijgt terecht veel kritiek op het *zero-sum*-denken dat aan zijn beleid ten grondslag ligt. Daarbij wordt het handelstekort van de VS door hem als ‘verlies’ voor de VS gezien als gevolg van ‘oneerlijke’ concurrentie door landen die ‘winnen’ door een handelsoverschot met de VS hebben. Tot op zekere hoogte heeft hij echter wel degelijk een punt. Niet omdat handel een nul-som-spel zou zijn. Integendeel, de kerngedachte, zoals bij elke vorm van zinvolle arbeidsverdeling, is dat dit juist niet het geval is! Specialisatie ontstaat immers omdat land A iets beter of goedkoper produceert dan land B. Door hiervan te profiteren is het geen *zero-sum*, maar een *positive-sum*; het totale inkomen neemt door handel immers toe. Oneerlijk is in dit geval als de prijzen geen weerspiegeling zijn van de kosten, bijvoorbeeld door overheidssubsidies. Alvorens in te gaan op het zinnige deel van Trumps handelskritiek op met name China is het goed eerst het onzinnige deel aan te kaarten. De systematiek van de nationale boekhouding helpt ons hierbij.

Het nationale inkomen van elk land, dus ook van de VS, wordt gevormd door de productie van consumptiegoederen C , investeringsgoederen I , productie door de overheid G en exportgoederen E . Het hiermee verdiende inkomen wordt ook weer uitgegeven: consumptiegoederen C , importgoederen M , belastingen T en (als het niet wordt uitgegeven) besparingen S . Kortom, wat verdiend wordt, wordt ook weer uitgegeven: $C + I + E + G = C + M + S + T$. Wij kunnen dit herschrijven als:

$(S - I) + (T - G) = (E - M)$. Anders gezegd; het nationale spaaroverschot van particulieren $(S - I)$ en overheid $(T - G)$ is per definitie gelijk aan het exportoverschot $(E - M)$.

Nu wordt duidelijk, of beter gezegd onduidelijk, wat het probleem van de Amerikaanse overheid is. Als de invoer groter is dan de uitvoer ($E - M < 0$) dan is er per definitie een spaartekort: $(S - I) + (T - G) < 0$. Het laatste betekent óf dat de Amerikanen te weinig sparen en op te grote voet leven óf dat de economie zo krachtig is dat het buitenland graag in de VS investeert. In het eerste geval zou het antwoord ‘minder

uitgeven' moeten zijn. De *'Big Beautiful Bill'* van Trump doet precies het tegenovergestelde; de Amerikanen gaan, via de overheid, juist minder sparen en gaan grotere begrotingstekorten aan. In het tweede geval is er geen probleem, omdat de (buitenlandse) investeringen nog steeds richting de VS vloeien. De Amerikaanse economie is dan zo sterk dat men nog steeds in staat is het buitenland te laten investeren in de VS, hetgeen de vraag naar goederen en diensten in de VS stimuleert, en die zullen (gedeeltelijk) uit het buitenland komen. De redenering van Trump leidt dus aan een interne inconsistentie die bij de meest basale boekhoudkundige controle aan het licht komt.

Verstopt in de misvatting over wat internationale handel inhoudt en boekhoudkundige verwarring, raken Trump & Co wel degelijk aan een belangrijk punt: er is inderdaad deels sprake van oneerlijke internationale concurrentie. Bij de Wereldhandelsorganisatie lopen om deze reden veel procedures tegen met name (maar niet alleen) China. Door de Chinese staatssteun is er niet langer sprake van een gelijk speelveld, waardoor tegenmaatregelen nodig zijn. De spelregels van de WTO beschrijven het stappenplan in geval van een dergelijk conflict; het aankaarten van het probleem, de uitspraak van de geschillencommissie afwachten, en handelen op basis van de uitspraak. De EU laat zich evenmin onbetuigd in de Amerikaanse handelsstrijd tegen China en steunt in algemene zin het VS-beleid, maar geeft de voorkeur aan de standaardgeschillenprocedure van de WTO (EU, 2025). Het protectionistische *'America First'*-beleid kan in dit licht worden gezien als indicator voor oneerlijke concurrentie: een terecht kritiekpunt, echter met een foutieve oplossing (handelsoorlog). Belangrijk hierbij is te bedenken dat niet alleen China wordt beschuldigd van oneerlijke concurrentie, maar dat vele landen zich hieraan schuldig lijken te maken (WTO, 2025).

Dat internationale handel niet (langer) plaatsvindt op een *level playing field* is tot daaraan toe, ware het niet dat de gevolgen voor de binnenlandse productie en werkgelegenheid negatief kunnen zijn. Trump en andere criticasters van moderne globalisering worden hierin indirect gesteund door onderzoek over de zogenaamde China-shok. In een baanbrekende studie lieten Autor et al. (2013) zien wat voor de VS de arbeidsmarkteffecten van de toetreding van China tot de mondiale markt waren. China werd in 2001 lid van de Wereldhandelsorganisatie en maakte vanaf toen een speerpunt van export. Het gevolg was inderdaad een negatieve handelsschok; in het industriële deel van de VS verloren veel werknemers hun baan (Autor et al., 2022). Voor economen was dit tot op zekere hoogte een *eyeopener*; zij weten al, sinds David Ricardo in 1817 zijn handelstheorie van de comparatieve voordelen formuleerde, dat handel gepaard gaat met winnaars en verliezers. Maar de cruciale aanname dat de verliezers werk vinden in de groeiende exportindustrie en er slechts een tijdelijk transi-

tieprobleem zou zijn, blijkt te simplistisch of domweg niet juist. Dit verklaart een deel van het handelsbeleid van de VS: het terughalen van bedrijvigheid naar de VS.

Twee opmerkingen zijn hierbij relevant. Bedrijvigheid zit (tenminste deels) in het buitenland vanwege internationale specialisatie. Dit is de kern van internationale handel. Door dit tegen te gaan en geïmporteerde producten kunstmatig via invoerheffingen duurder te maken, verliest men de voordelen van handel uit het oog. Daarnaast gaan Amerikaanse afnemers alleen binnenlandse producten kopen als die goedkoper zijn dan ingevoerde producten. Dit wordt gerealiseerd door invoerheffingen. De regering-Trump ontkent echter dat de invoerheffingen hogere prijzen zullen veroorzaken (inflatie). Dat kan alleen als buitenlandse leveranciers de heffingen met lagere exportprijzen compenseren. Dit ruilvoet-effect – ook wel bekend als het optimale-tariefargument – bestaat wel, maar is grotendeels slechts van theoretisch belang (Rodríguez-Clare en Costinot, 2025). Merk op dat als dit effect momenteel *wel* zou bestaan, de VS-afnemers *juist niet* overgaan tot het kopen van duurdere in het binnenland geproduceerde producten; het wordt dan voordelig om juist meer te gaan importeren. Daar komt bij dat de gevolgen in de vorm van (tijdelijk) verlies aan werk of het sluiten van bedrijven zeer tastbaar zijn, terwijl de voordelen van globalisering, inclusief de China-shok, in de vorm van lagere prijzen en meer variëteit voor consumenten en (nieuwe) bedrijven die kunnen exporteren onder de radar blijven.

Ten slotte wordt het nieuwe protectionisme gevoed door de inzet van handel als wapen tegen autocraten als Poetin en Xi. In feite is dit een variant op het argument dat er geen sprake is van een internationaal gelijk (machts)speelveld. Vanuit nationale veiligheid wordt bijvoorbeeld de nationale chipindustrie gesubsidieerd en probeert de VS de export van bepaalde strategisch belangrijke producten door andere landen te beperken. 'Onze' ASML kan hierover meepraten. Uiteraard spelen concurrentieoverwegingen hier ook een belangrijke rol, maar nog relevanter is het idee dat de andere spelers (China of Rusland) in het spel van internationale handel niet (langer) vertrouwd kunnen worden.

Juiste diagnose, verkeerde remedie

Na zin van de onzin van de kritiek op internationale handel te hebben gescheiden, resteert dus een kern van kritiek die hout snijdt. Op de keper beschouwd zijn economen en in hun kielzog veel politici en beleidsmakers te lang blind geweest voor in essentie twee hoofdproblemen van moderne internationale handel en globalisering. Het eerste probleem is dat nadelen voor de verliezers veel structureler en langduriger zijn in de vorm van een lager inkomen, baanverlies of baanonzekerheid. Dit nadeel

speelt ook als de wereldhandel op een gelijk speelveld plaatsvindt en elk land zich netjes naar de WTO-spelregels zou voegen. Het tweede probleem is dat er van een gelijk speelveld niet of niet langer sprake is en dat handel en handelsbeleid (machts)instrumenten zijn geworden om geopolitieke doelstellingen na te streven. Cruciaal is dat naar onze mening bij beide problemen het juiste (beleids)antwoord niet is om, al dan niet eenzijdig, handelsbeperkingen door te voeren. Dat is een heilloze en zelfs contraproductieve weg. Wat dan wel?

De maatschappelijke aanpassingskosten behorende bij handel zijn reëel. De overheid heeft hier een rol. Het beleid moet gericht zijn op het vergroten van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de economie. Sommige bedrijven zullen de concurrentieslag verliezen. Macro-economisch is dit een onverbrekelijk onderdeel van specialisatie en hoort het bij het ondernemersrisico in een open markteconomie. Hoe kan het aanpassingsvermogen worden vergroot? In de Nederlandse verhoudingen is een vangnet wenselijk. Voor werknemers bestaat reeds een dergelijk vangnet. Men krijgt een uitkering en er is hulp bij omscholing en het verkrijgen van ander werk (Rodrik, 2011). Belangrijk hierbij is te bedenken dat een dergelijk vangnet geld kost, maar zolang handel per saldo voordelig is, hoeft dit geen probleem te zijn.

Bedrijven hebben het lastiger. Bij kwetsbare sectoren zou de overheid kunnen inspringen, niet door bedrijven over te nemen, maar door ze in staat te stellen aanpassingen makkelijker te financieren. De WRR (2020) merkt in dit verband op dat door de fiscale bevoordeling van schuld boven het aanhouden van financiële buffers de veerkracht van bedrijven vaak te wensen overlaat. Fiscale regelgeving kan de veerkracht van bedrijven vergroten. Soms is het onvermijdelijk dat afscheid wordt genomen van bepaalde sectoren omdat andere landen daar nu eenmaal een comparatief voordeel in hebben.

Ook kunnen er keuzes worden gemaakt. In het rapport van Draghi (2024) worden strategisch belangrijke sectoren genoemd. Dat zijn de sectoren waarbij men minder afhankelijk wil worden van het buitenland (buiten de EU). Hierbij wordt gedacht aan de ontwikkeling van AI, de defensie-industrie, sectoren die samenhangen met de energietransitie en de mogelijkheid op grotere EU-schaal te produceren. Hoewel dit dicht bij traditioneel industriebeleid komt, waar economen meestal niet bij staan te juichen, is het aldus verkrijgen van meer autonomie mogelijk een antwoord op een onzekere geopolitieke wereld, zeker als het om maatschappelijk gezien cruciale sectoren als de energie- of ICT-voorziening gaat. Sommige sectoren worden te belangrijk geacht om van het buitenland afhankelijk te zijn. Daarnaast kan gericht investeren in een aantrekkelijk vestigingsklimaat, voor slimme mensen/bedrijven, ook een ant-

woord zijn op grotere concurrentie uit het buitenland. De standpunten van economen zijn daarover ook aan het schuiven richting meer overheidsinterventie (Garretsen, 2024) waarbij het gevaar wel bestaat dat de wens tot meer strategische autonomie een verkapte poging tot protectionisme blijkt.

Voor het tweede hoofdprobleem, te weten oneerlijke concurrentie, bestaat de oplossing al: de WTO. De GATT (opgevolgd door de WTO) was na de Tweede Wereldoorlog het antwoord op de protectionistische crisis in de jaren dertig. Landen grepen destijds naar het handelswapen om zich af te schermen van buitenlandse concurrentie, met een mondiale economische crisis als gevolg. De VS was de informele leider bij dit systeem. Vanuit welbegrepen eigenbelang wilde de VS niet alleen de nieuwe wereldorde bepalen, waarbij men ook dacht aan het herstel van buitenlandse afzetmarkten, maar ook het politieke systeem van de VS exporteren.

Het basisprincipe van de WTO is simpel; maatregelen die vrijhandel dichterbij brengen, zijn toegestaan. Belangrijk hierbij is het non-discriminatiebeginsel: landen kunnen niet tegen elkaar worden uitgespeeld aangezien een concessie ten aanzien van een land meteen van toepassing is op alle leden. Is een land van mening dat er sprake is van oneerlijke concurrentie (zoals staatssteun) dan is er een geschillenprocedure. Een zwakte van dit systeem is dat een land zich ondergeschikt moet verklaren aan de afgesproken spelregels. Zoals bij elk spel, is een wedstrijd alleen mogelijk als men zich aan de spelregels houdt. Dit inzicht functioneerde lange tijd redelijk, maar in het huidige krachtenveld staat de WTO grotendeels machteloos toe te kijken hoe alle basisregels met voeten worden getreden. Daar komt bij dat de moderne internationale handel vaak niet langer finale goederen of eindproducten betreft, maar voor een groot deel handel in intermediaire goederen is, waarbij bedrijven onderdeel van een waardeketen zijn. De effecten van handelsbeleid en daarmee ook de te hanteren spelregels zijn daarmee gecompliceerder geworden (Garred en Yuan, 2025).

Handel is noodzaak; hoe verder?

De actuele handelspolitiek onder aanvoering van de VS is helaas gericht op het kunstmatig verhogen van handelsbarrières. De grote misvatting hierbij is dat de economische en maatschappelijke problemen die handel en daarmee het voortgeschreden proces van internationale arbeidsverdeling deels wel degelijk oproept, verholpen zouden zijn met minder handel en minder openheid, terwijl het juiste antwoord betere handel en robuustere openheid zou moeten zijn. Dit kan niet afdwongen worden; globalisering is uiteindelijk een politieke keuze, gebaseerd op het inzicht dat arbeidsverdeling voor alle deelnemende partijen/landen voordelig is. Een inzicht dat in de VS

momenteel achter de horizon is verdwenen. De regering-Trump ziet internationale handel als een *zero-sum game*, waarbij groei van de een het verlies van de ander is. Dit is onjuist: groei van een handelspartner betekent een grotere afzetmarkt.

Belangrijker is waarschijnlijk dat de positie van de VS is veranderd. Door de economische opkomst van China en van andere opkomende economieën, heeft de VS niet langer de rol van *hegemon* binnen de internationale politieke verhoudingen en kan die ook niet langer meer bepalen. De komst van president Trump heeft dit proces wellicht versneld, maar deze ontwikkeling is reeds langer gaande. De (terug)weg naar een (multilateraal) *rules-based* systeem zal daardoor ingewikkelder worden. Ook zal de rol van opkomende landen, alleen al vanwege demografische omstandigheden, groter worden (Brakman et al., 2025a; 2025b). Het is in ieder geval van belang dat de zoektocht naar een nieuw handelssysteem verloopt zonder onbeheersbare vergeldingsacties. Vooral voor de handelspartners van de VS is op dit moment terughoudendheid geboden, en heeft het zin na te denken over alternatieven in het handelsbeleid waarbij de VS minder centraal staat. EU-voorzitter Von der Leyen speelde al met het idee om een alternatief voor de WTO zonder de VS op te richten (DW, 2025). Een gestaag proces van hernieuwde integratie, eventueel met regionale handelsverdragen en op meer afstand van de VS, kan hiertoe bijdragen: Trumps handelsbeleid als onbedoelde aanzet tot meer en betere internationale handel zou ook voor Nederland een gewenste uitkomst zijn.

Literatuur

- Autor, D.H., D. Dorn en G.H. Hanson (2013) The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *The American Economic Review*, 103(6), 2121–2168.
- Autor, D., D. Dorn en G. Hanson (2022) On the persistence of the China shock. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2021(2), 381–476.
- Bernhofen, D.M. en J.C. Brown (2005) An empirical assessment of the comparative advantage gains from trade: Evidence from Japan. *The American Economic Review*, 95(1), 208–225.
- Brakman, S., T. Kohl en C. van Marrewijk (2025a) DemoGravity: World population and trade in the 21st century. *Review of International Economics*, 33(2), 486–501.
- Brakman, S., T. Kohl en C. van Marrewijk (2025b) Demography and income in the 21st century: A long-run perspective. *Cambridge Journal of Regions, Income, and Society*, 18(1), 25–40.
- Clark, G. (2008) *A farewell to alms: A brief economic history of the world*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- CBS (2025) *Ontdek 100 jaar internationale handel in goederen*. CBS Visualisatie, 2025.
- CPB (2022) *Trade benefits of the EU and the internal market*. CPB Communication, januari.
- Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness*. Europese Commissie Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.
- DW (2025) *WTO: EU, Germany push for new world trade body*. DW In Focus, 4 juli.
- EU (2025) *EU appeals panel report in WTO dispute with China on anti-suit injunctions*. Europese Unie, Nieuwsbericht, 22 april.
- Garretsen, H. (2024) Gevestigde kritiek op industriebeleid botst met nieuwe realiteit. *ESB*, 109(48375), 8–9.
- Garred, J. en S. Yuan (2025) *What comes next for global supply chains might be complicated*. VoxEU Column, 6 april. Te vinden op cepr.org.
- Politico (2025) *Reality Check: What Trump's supposed retreat really means in a historic trade war*. Artikel op www.politico.com, 10 april.
- Rodríguez-Clare, A. en A. Costinot (2025) 'A very bad idea': Two economists respond to White House citing them on 20% tariffs. Artikel op ls.berkeley.edu, 27 januari.
- Rodrik, D. (1999) Globalisation and labour, or: if globalisation is a bowl of cherries, why are there so many glum faces around the table? In: R. Baldwin, D. Cohen, A. Sapir en A. Venables (red.), *Market integration, regionalism and the global economy*. Cambridge, VK: Cambridge University Press, p. 117–150.
- Rodrik, D. (2011) *The globalization paradox: Why global markets, states, and democracy can't coexist*. Oxford, VK: Oxford University Press.
- WRR (2020) *Kwetsbaarheid en veerkracht: WRR-reflecties op de langetermijnevolgen van de coronacrisis*. WRR Notitie, 16 juni.
- WTO (2025) *Chronological list of disputes cases*. Te vinden op www.wto.org.

Hoe maken we Nederland minder afhankelijk van de big tech

Europa heeft de afgelopen jaren een reeks nieuwe wetten aangenomen om de macht van de big tech te bedwingen. Hoe effectief zijn deze wetten en wat kan Nederland doen om overheidsorganisaties, bedrijven en burgers minder afhankelijk te maken?

INGE GRAEF

Universitair hoofddocent aan Tilburg University

Het onderzoek voor deze bijdrage is uitgevoerd in de context van het INCA Horizon Europe-project, gefinancierd door de Europese Unie onder G.A. NO 101061653.

IN HET KORT

Verdere versterking van de samenwerking binnen het Nederlandse Samenwerkingsplatform Digitale Toezichhouders is wenselijk om versnippering in de handhaving van Europese wetgeving tegen te gaan.

Om burgers een evenwichtiger beeld te geven van het beoogde effect van wetgeving, zouden de Rijksoverheid, toezichhouders en consumentenorganisaties actiever moeten communiceren over de onderliggende langetermijndoelen.

Daarnaast is het van belang dat de overheid de ontwikkeling van alternatieven stimuleert, waarbij digitale onafhankelijkheid niet ondergeschikt mag raken aan kortetermijnvoordelen zoals gebruiksgemak.

De big tech (een kleine groep zeer grote en invloedrijke technologiebedrijven, zoals Alphabet, Meta, Apple, Amazon en Microsoft) is niet meer weg te denken uit ons leven – van het opzoeken van informatie tot het communiceren met vrienden en familie, en het boeken van een hotel of taxi. Dagelijks gebruiken we digitale diensten die ons veelal door Amerikaanse en Chinese techbedrijven worden aangeboden. De opkomst van de big tech heeft tot nieuwe innovaties geleid en onze economie efficiënter gemaakt, maar ook risico's blootgelegd. Techbedrijven zijn erop uit onze aandacht zo lang mogelijk vast te houden en zo veel mogelijk gegevens over ons profiel en gedrag te verzamelen, om die te gelde te maken door gerichte advertenties, met verslavingen van consumenten aan sociale media en mentale gezondheidsklachten van vooral tienermeisjes tot gevolg (Braghieri et al., 2022; Kosola et al., 2024). Door het enorme bereik van de bigtechbedrijven en kenmerken als netwerkeffecten en schaalvoordelen hebben zakelijke klanten en platformwerkers vaak geen andere keuze dan akkoord te gaan met eenzijdig opgelegde voorwaarden die hun afhankelijke positie soms uitbuiten.

Invloedrijke effecten van de positie van techbedrijven worden ook steeds duidelijker, van de uitlatingen van machtige Amerikaanse techbazen over de Europese politiek tot het vermeende gebruik van TikTok door buitenlandse actoren om verkiezingsuitslagen in Roemenië te beïnvloeden (Europese Commissie, 2024). In Nederland heeft De Jonge Akademie zorgen geuit over de toenemende afhanke-

lijkheid van universiteiten en hbo's van techbedrijven voor onderzoek en onderwijs (De Jonge Akademie, 2025). Ook waarschuwde de Autoriteit Financiële Markten dat de positie van een kleine groep machtige techbedrijven de financiële stabiliteit kan bedreigen als cruciale IT-systemen uitvallen (AFM, 2025).

De vraag is in hoeverre de wetten die Europa de afgelopen jaren heeft aangenomen, erin slagen om zulke ongewenste effecten tegen te gaan en welke stappen Nederland kan nemen om digitaal onafhankelijker te worden van de big tech. Het ontwikkelen van alternatieven is daarbij cruciaal om overheidsorganisaties, bedrijven en burgers meer keuzemogelijkheden te geven en hun gebondenheid aan een paar grote spelers te doorbreken.

Macht van de big tech over markten, individuen en de samenleving

De macht van techbedrijven uit zich op verschillende manieren. Om de invloed van de big tech in kaart te brengen kan een driedeling gemaakt worden tussen diens macht over markten, over individuen en over de samenleving, die elk een eigen aanpak vereisen (Graef en Bostoen, 2025).

De macht over markten verwijst naar de invloed van de bigtechbedrijven op concurrentie en innovatie die voortkomt uit hun schaalvoordelen en netwerkeffecten, en kan leiden tot machtsposities, toetredingsbarrières voor nieuwkomers en verminderde innovatieprikkels. De Europese Commissie is opgetreden tegen spelers als Google, Amazon, Apple en Meta vanwege zorgen over misbruik van hun economische machtspositie onder het Europese mededingingsrecht. Zo nam de Commissie actie tegen de voorkeurspositie die Google de eigen prijsvergelijkingsdienst Google Shopping in de algemene zoekresultaten gaf, bood Amazon toezeggingen om tegemoet te komen aan de mededingingsbezwaren van de Commissie over het gebruik door Amazon van transactiegegevens van de verkopers op diens marktplaats, en trad de Commissie op tegen het koppelen door Meta van Facebook Marketplace aan diens sociale netwerk Facebook. Ook ondernam zowel de Europese Commissie als de Nederlandse Autoriteit Consument & Markt actie tegen Apple vanwege het opleggen van onredelijke voorwaarden aan, respectievelijk, aanbieders van muziekstreaming en dating apps.

Als aanvulling op de Europese mededingingsregels geldt sinds 2023 de Digitale Marktenwet voor aanbieders van zogenaamde kernplatformdiensten die door de Commissie aangewezen zijn als poortwachters, wat het geval is voor de big tech in bepaalde markten. De Digitale Marktenwet heeft als doel te zorgen voor betwistbare

en eerlijke markten in de digitale sector. Om dit doel te bereiken moeten poortwachters voldoen aan de verplichtingen die vastgesteld zijn in de wet, zonder dat eerst het bestaan van mededingingsbeperkende effecten aangetoond hoeft te worden, zoals het geval is bij misbruikzaken onder het mededingingsrecht. Hoewel de Digitale Marktenwet op korte termijn al heeft geleid tot successen, bijvoorbeeld door het voor consumenten mogelijk te maken om te kiezen tussen webbrowsers, zoekmachines en app stores, zijn er ook poortwachters waarvan de inspanningen om aan de regels te voldoen door de Commissie als ontoereikend werden geacht. Zo kreeg Meta in april 2025 een boete opgelegd omdat het volgens de Commissie gebruikers geen vrijwillige keuze liet binnen het 'pay-or-consent-model', waarbinnen gebruikers tot november 2024 enkel konden kiezen tussen enerzijds het geven van toestemming voor het gebruiken van persoonsgegevens voor gepersonaliseerde advertenties en anderzijds het betalen van een vergoeding om deze gegevens niet te gebruiken voor advertenties.

Naast de manieren waarop de big tech de markten probeert te beheersen, heeft deze ook macht over individuen, waaronder consumenten, zakelijke klanten en werknemers. Ook al bieden de consumenten- en gegevensbeschermingsregels consumenten bescherming tegen manipulatieve of misleidende praktijken, zoals het aanbieden van voorgeselecteerde keuzes en het uitbuiten van persoonlijke kwetsbaarheden, blijft handhaving lastig omdat overtredingen per geval vastgesteld en bewezen moeten worden. Om zakelijke klanten, zoals bijvoorbeeld verkopers op e-commerce-platforms, te beschermen, verplicht de Platform-to-Business Verordening platforms tot het geven van transparantie in hun algemene voorwaarden, waaronder over de belangrijkste parameters die ze gebruiken bij het bepalen van de rangschikking van goederen en diensten. Omdat zakelijke klanten vaak geen alternatief hebben, bieden transparantievereisten op zichzelf echter geen oplossing in het geval van machtige techbedrijven.

Verder is er steeds meer aandacht voor de positie van platformwerkers, waaronder chauffeurs van rittendiensten en voedselbezorgers. Platformwerkers worden vaak door platforms als zelfstandigen in plaats van als werknemers aangemerkt waardoor ze niet over arbeidsrechtelijke en sociale bescherming beschikken, ook al worden ze door platforms wel vaak onderworpen aan vergelijkbare voorschriften als werknemers. De Platformwerkrichtlijn uit 2024 pakt de misclassificatie van platformwerkers aan door indicatoren vast te leggen waaronder een wettelijk vermoeden geldt dat ze werknemer in plaats van zelfstandige zijn. De komende jaren zal moeten blijken in hoeverre de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers daadwerkelijk verbeteren onder de Platformwerkrichtlijn, aangezien lidstaten niet bereid waren om geharmoniseerde Europese definities te accepteren en dus nationale interpretaties van de indi-

catoren blijven hanteren.

Waar het bestaande regelgevend kader nog het minste grip op heeft, is de macht van de big tech over de samenleving. Deze vorm van controle door de big tech betreft zowel zijn invloed op politiek en opinievorming – waaronder risico's van manipulatie van informatie en verkiezingen – als zijn toenemende rol in sectoren zoals zorg en onderwijs, waar voorheen publieke actoren de overhand hadden (Sharon, 2021). De Digitale Dienstenwet legt zeer grote onlineplatforms en zoekmachines weliswaar verplichtingen op om systeemrisico's te beoordelen en te beperken – waaronder negatieve effecten op de burgerdialoog, verkiezingsprocessen, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de bescherming van minderjarigen en het lichamelijke en geestelijke welzijn van individuen – maar deze wet ziet niet toe op de bredere aanwezigheid van de big tech in steeds meer aspecten van ons dagelijks leven. Kaders voor grondrechten, zoals het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zijn van toepassing en garanderen een minimumniveau van bescherming, onder meer voor toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en andere diensten van algemeen belang. Deze rechten zijn echter ruim geformuleerd en bieden daardoor geen toegesneden bescherming die eenvoudig kan worden ingeroepen om de specifieke uitdagingen aan te pakken die ontstaan wanneer techbedrijven hun invloed uitbreiden naar nieuwe domeinen, en ze essentiële maatschappelijke diensten commercialiseren. Zo vertrouwen ziekenhuizen op Amazon Web Services, Google Cloud en Microsoft Azure voor het hosten van medische dossiers en analysetools, zijn digitale leerplatforms van Apple, Google en Microsoft wijdverbreid in het onderwijs, en spelen betaalsystemen van Apple, Google en Amazon een groeiende rol bij dagelijkse transacties.

Afstemming en samenwerking bij handhaving

De driedeling in macht over markten, individuen en samenleving laat zien hoe veelomvattend de invloed van de big tech is. Hoewel het bestaande Europese wetgevingskader op alle drie de onderdelen belangrijke bescherming biedt, blijft er op elk punt ruimte voor verbetering om de effectiviteit van de geboden bescherming en de handhaving ervan te vergroten. Gezien de onderlinge verwevenheid van de zorgen rond de positie van de big tech, is het de vraag of de huidige aanpak – waarbij iedere wet zich met eigen definities, regels en handhavingsmechanismen slechts op een deelaspect richt – volstaat of dat een meer integrale benadering vereist is. Versnippering kan ertoe leiden dat toezichthouders naar elkaar wijzen en geen van elk een bepaald onderwerp oppakt of zich juist richt op dezelfde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het geval was bij Meta's 'pay-or-consent-model' waarover naast de Commissie ook

gegevensbeschermings- en consumentenautoriteiten zich uitspraken (D'Amico et al., 2024). Als reactie op het rapport van Draghi (2024) liet de Commissie in haar 'EU-kompas voor concurrentievermogen' al weten de Europese regelgevende kaders te willen vereenvoudigen om versnippering aan te pakken (Europese Commissie, 2025). Zolang een meer integrale benadering nog ontbreekt, is voor een effectieve implementatie en handhaving van de bestaande, versnipperde regelgeving in ieder geval goede coördinatie en samenwerking tussen de bevoegde toezichthouders noodzakelijk – ook op nationaal niveau.

Een belangrijk initiatief in Nederland is het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders dat de Autoriteit Consument & Markt, de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Persoonsgegevens en het Commissariaat voor de Media samenbrengt om kennis uit te wisselen en toezichtactiviteiten op elkaar af te stemmen, gezien de overlap in de toe te passen regels. Naast een Kamer voor algemeen overleg bestaat er inmiddels een Digital Services Act-Kamer en een Algoritme & AI-Kamer waar ook andere toezichthouders bij zijn betrokken om het toezicht op onlineplatforms en kunstmatige intelligentie af te stemmen. Hoewel het Samenwerkingsplatform gezamenlijke uitgangspunten heeft geformuleerd over effectieve online informatieverstrekking en online kindermarketing, en gezamenlijk onderzoek doet naar transparantie bij influencers (ACM, 2023), blijft de inzet binnen het Samenwerkingsplatform tot nu toe beperkt tot het opstellen van zulke – desalniettemin zeer waardevolle – achtergronddocumenten. Door het initiatief uit te breiden naar meer formele samenwerkingsvormen, zouden Nederlandse toezichthouders hun capaciteit beter kunnen inzetten en daarmee ook een voorbeeld vormen voor het onderling afstemmen van handhaving van Europese wetgeving in het algemeen. Denk bijvoorbeeld aan het gezamenlijk vaststellen van prioriteiten in gevallen waar toezichtstaken overlappen of het inschakelen van elkaars expertise bij lopende onderzoeken waarin eigen kennis ontoereikend is. Voor het uitwisselen van informatie hebben toezichthouders wel een grondslag nodig in de wet of een ministeriële regeling.

Burgers informeren over de doelen van wetgeving

Ondanks het belang van effectieve handhaving wordt het succes van de geldende regels niet alleen bepaald door het opleggen van boetes door toezichthouders of het winnen van rechtszaken van de big tech. Een factor die minstens net zo belangrijk is, maar tot nu toe onderbelicht blijft in beleidsdiscussies, is het draagvlak van de wetten onder gebruikers. Dit is vooral relevant, gezien de pogingen die de big tech steeds vaker in het publieke debat doet om gebruikers ervan te overtuigen dat de Europese

wetten innovatie remmen en diensten onveilig maken. Zo zegt Meta dat de Europese wetten zullen leiden tot klantonvriendelijke apps en de Europese economie zullen schaden (Meta, 2024). Apple beweert dat ze door de Europese wetten hun iPhone- en iPad-gebruikers niet meer goed kunnen beschermen tegen virussen, hackers of spionagesoftware. Bij het verschijnen van een eerste porno-app op de iPhone stelde Apple zelfs dat Europa de veiligheid van gebruikers op het spel zet (Reuters, 2025).

Het klopt dat de Europese wetten veranderingen vereisen in bepaalde functionaliteiten. Zo is een gevolg van de Digitale Marktenwet dat Google Maps niet meer bovenaan de zoekresultaten van Google staat als naar een locatie wordt gegoogled. Om de relevante kaart te openen moeten gebruikers naar de website van Google Maps gaan, wat meer tijd en moeite kost dan we gewend zijn. Het verdient aanbeveling om aan burgers uit te leggen dat deze veranderingen bedoeld zijn om meer ruimte te geven aan nieuwkomers en om onze keuzevrijheid te beschermen. Anders is het risico dat gebruikers zich tegen wetgeving keren, terwijl die juist hun belangen dient en ons minder afhankelijk probeert te maken van een handjevol techbedrijven.

Het vaststellen van overtredingen en het opleggen van boetes is daarom niet voldoende om de wetten succesvol te maken. Om ervoor te zorgen dat burgers begrijpen wat er op het spel staat, is het ook belangrijk dat de Rijksoverheid, toezichthouders en consumentenorganisaties als de Consumentenbond burgers proactief informeren over het beoogde effect van wetgeving. Goed geïnformeerde burgers kunnen de communicatie van de big tech beter doorzien en bewust kiezen voor alternatieven wanneer zij dat willen. Campagnes via traditionele en digitale media kunnen worden ingezet om burgers bewust te maken van hun rechten en om uit te leggen dat mogelijk klein ongemak op korte termijn nodig is om een belangrijker doel op lange termijn te bereiken. Dit verhaal horen we tot nu toe nog maar weinig, met het risico dat burgers een beperkt en eenzijdig beeld krijgen van de wetten.

Stimuleren en opzetten van alternatieven

Naast het effectief handhaven en het uitleggen van de langetermijndoelen van de wetten aan burgers, is ook aandacht nodig voor het stimuleren en opzetten van alternatieven. Voor Nederlandse bedrijven, overheidsorganisaties en publieke sectoren als de zorg en het onderwijs zijn de diensten van techbedrijven aantrekkelijk, omdat ze gebruiksvriendelijk zijn en een geïntegreerd aanbod van functionaliteiten bieden. Ondanks het gebruiksgemak is er steeds meer bewustwording van de risico's. Zo heeft de Tweede Kamer in juni 2025 een oproep gedaan aan het kabinet om te zorgen dat een deel van de cloud die gebruikt wordt door de Nederlandse overheid in Neder-

lands of Europees beheer komt. Er is echter meer nodig om Nederland digitaal onafhankelijker te maken en ervoor te zorgen dat overheidsorganisaties, bedrijven en burgers meer keuzevrijheid en controle over digitale infrastructuur en diensten hebben.

Het Rathenau Instituut heeft opgeroepen om digitale autonomie als zelfstandige factor mee te nemen bij inkoopbeslissingen in aanbestedingsprocedures, om niet alleen naar gebruiksgemak op korte termijn te kijken maar ook naar mogelijke overstapkosten in de vorm van het overbrengen van gegevens naar een andere aanbieder bij het einde van een contract, en om in te zetten op open standaarden en interoperabiliteit (Rathenau Instituut, 2025).

Ook verdienen initiatieven die alternatieven voor de big tech ontwikkelen steun. Een voorbeeld is PubHubs, een Nederlands netwerk dat is gebaseerd op waarden als veiligheid, privacy en onafhankelijkheid, en dat publieke organisaties – zoals scholen, bibliotheken, ziekenhuizen en lokale overheden – een alternatief biedt voor communicatie en samenwerking buiten de bestaande bigtechdiensten om.

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie, gepresenteerd in juli 2025, kondigt beleid aan waarmee de Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en publieke dienstverleners samenwerken aan het vergroten van de digitale autonomie om in het digitale domein zelfstandige keuzes te kunnen maken zonder afhankelijk te zijn van een beperkt aantal externe partijen (Rijksoverheid, 2025). Het is van belang om dit beleid op korte termijn uit te werken en zo een voorbeeld te stellen voor de Nederlandse samenleving als geheel, waarbij ook het creëren van draagvlak onder burgers niet vergeten dient worden.

Conclusies en aanbevelingen

De invloed van techbedrijven strekt zich uit over uiteenlopende terreinen, gestimuleerd door schaalvoordelen, netwerkeffecten en het bereik van hun diensten dat nog steeds blijft groeien. Het Europese regelgevingskader richt zich op de macht die de big tech uitoefent over zowel markten en individuen als de samenleving, en biedt belangrijke bescherming tegen ongewenste effecten. Naast het betwistbaar maken en houden van markten om toetreding van nieuwkomers te bevorderen, is het voor de democratische veerkracht cruciaal dat bestaande machtsstructuren worden doorbroken en dat er voor overheidsorganisaties, bedrijven en burgers keuzemogelijkheden zijn. Deze bijdrage heeft daarbij een aantal aandachtspunten genoemd.

Op dit moment zorgt het naast elkaar bestaan van verschillende wetten voor versnippering en roept het vragen op over wie verantwoordelijk is voor de handhaving van overlappende regels. Door het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthou-

ders uit te breiden met formele samenwerkingsmechanismen – zoals gezamenlijke vaststelling van prioriteiten en het systematisch betrekken van elkaars expertise in onderzoeken – kan Nederland binnen Europa een voorbeeldrol vervullen. Daarnaast is het van belang burgers proactief te informeren over de doelstellingen van de wetten om te voorkomen dat hun beeld uitsluitend wordt gevormd door de communicatie van de big tech, en burgers bewust te maken van alternatieven. Ook blijft het ontwikkelen en stimuleren van alternatieven essentieel, waarbij digitale onafhankelijkheid als een zelfstandige waarde moet worden erkend en niet ondergeschikt mag blijven aan gebruiksgemak op korte termijn. Hoewel Europa op beide vlakken een rol kan vervullen, ligt de verantwoordelijkheid nadrukkelijk ook bij Nederland zelf.

Zoals de invloed van de big tech vele dimensies kent, moet ook de inzet van de Nederlandse overheid veelzijdig zijn om onze afhankelijkheid te verminderen en om in de komende jaren langzaam maar zeker digitale autonomie op te bouwen.

Literatuur

ACM (2023) *Toezichthouders van SDT breiden samenwerking in digitaal toezicht uit*. Autoriteit Consument & Markt, Nieuwbericht, 24 maart.

Braghieri, L., R. Levy en A. Makarin (2022) Social media and mental health. *The American Economic Review*, 112(11), 3660–3693.

D'Amico, A., D. Pelekis, C. Teixeira Santos en B. Duivenvoorde (2024) Meta's Pay-or-Okay Model: An analysis under EU Data Protection, Consumer and Competition Law. *Technology and Regulation*, 2024, 254–272.

De Jonge Akademie (2025) *Onder Controle: Een manifest voor een verantwoorde digitale toekomst in het hoger onderwijs*. De Jonge Akademie, Rapport, 30 juni. Te vinden op www.knaw.nl.

Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness*. Europese Commissie Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.

Europese Commissie (2024) *Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act*. Europese Commissie, Persbericht, 17 december. Te vinden op ec.europa.eu.

Europese Commissie (2025) *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Het EU-kompas voor concurrentievermogen, COM/2025/30 final*. Te vinden via open.overheid.nl.

Graef, I. en F. Bostoën (2025) A typology of platform power and its regulation. *Information, Communication & Society*, 3 juni, 1–15. Te vinden op www.tandfonline.com.

Kosola, S., S. Möro en E. Holopainen (2024) Smartphone use and well-being of adolescent girls: A population-based study. *Archives of Disease in Childhood*, 109(7), 576–581.

Meta (2024) *Facebook and Instagram to offer subscription for no ads in Europe*. Meta, Bericht, 12 november. Te vinden op about.fb.com.

Rathenau Instituut (2025) *Koers zetten richting digitale autonomie: Handelingsopties voor beleidsmakers en inkopers*. Rathenau Instituut, Rapport, 9 juli.

Reuters (2025) *Apple raises concern over first porn app on iPhone under EU rules*. Reuters Nieuwsbericht, 4 februari.

Rijksoverheid (2025) *De Nederlandse digitaliseringsstrategie: Samen versnellen*. Rijksoverheid, Rapport, juni.

Sharon, T. (2021) Blind-sided by privacy? Digital contact tracing, the Apple/Google API and big tech's new-found role as global health policy makers. *Ethics and Information Technology*, 23(Suppl 1), 45–57.

De economische noodzaak voor meer fiscale samenwerking in de EU

Kapitaal is de afgelopen decennia veel mobieler geworden. Wat betekent dat voor de belastingdruk op kapitaalinkomens en ongelijkheid in Nederland en andere landen en welke rol kan de Europese Unie op zich nemen om met deze gevolgen om te gaan?.

ARJAN LEJOUR

Hoogleraar Belastingen en Openbare Financiën aan Tilburg University
en senior wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

IN HET KORT

De mobiliteit van kapitaal en internationale belastingconcurrentie zijn de laatste veertig jaar substantieel toegenomen.

Vanwege de toegenomen mobiliteit kunnen multinationale ondernemingen en vermogenden eenvoudiger belasting ontwijken en ontduiken; dat draagt bij aan de ongelijkheid

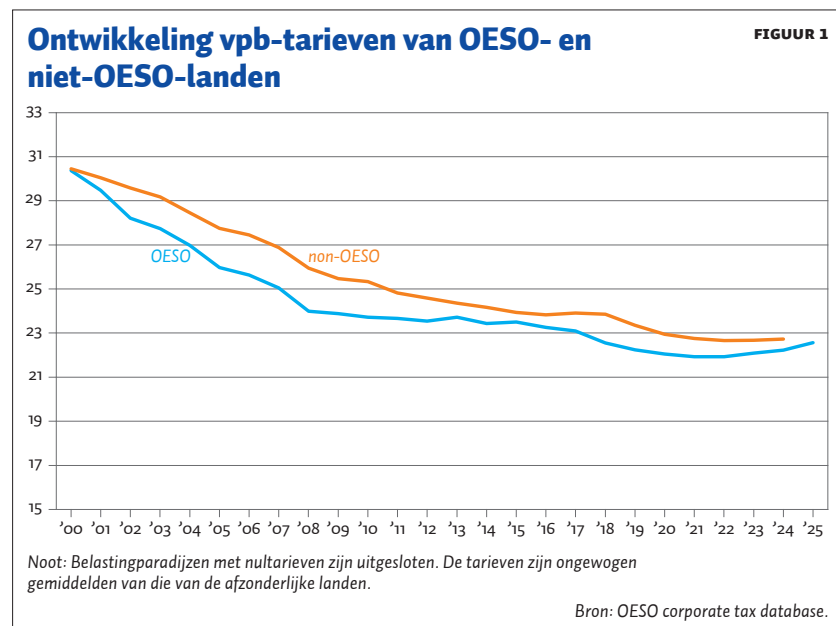
De noodzaak voor gezamenlijk belastingbeleid in de EU is groter geworden.

Nationale economieën zijn de laatste decennia veel meer met elkaar verweven geraakt. De toenemende handel in goederen en diensten, toenemende buitenlandse investeringen en arbeidsmigratie zijn hier de sprekende voorbeelden van. Handelsbarrières en -beperkingen van internationale factormobiliteit zijn in snel tempo verminderd en in de Europese Unie (EU) zijn nog meer directe en indirecte barrières weggenomen om de interne markt beter te laten functioneren.

De vraag die hier centraal staat, is of globalisering ook gevolgen heeft voor het belastingbeleid en vooral of dit beleid binnen de EU verder afgestemd of misschien zelfs geharmoniseerd moet worden. Daarbij ligt de focus op het belasten van kapitaalinkomens, waaronder bedrijfswinsten. Dat zijn de inkomens die het meest mobiel zijn in Europa. De meeste werkenden, met uitzondering van de topinkomens, zijn minder mobiel. Hoewel de grondslagen van andere belasting minder geraakt worden door globalisering en Europese integratie, kunnen er wel indirecte effecten zijn. Naarmate de mobiliteit van de grondslagen voor de winstbelasting en andere kapitaalbelastingen groter wordt, kan dat leiden tot lagere tarieven en een verschuiving naar immobiele grondslagen waardoor de belastingdruk op immobiele factoren zoals arbeid en onroerend goed groter wordt (de zogenaamde Ramsey-regel).

Internationale belastingconcurrentie

De mogelijke noodzaak voor gezamenlijk belastingbeleid in de EU wordt in hoge mate bepaald door het antwoord op de vraag of belastingconcurrentie welvaartverhogend dan wel -verlagend is. De economische theorie is hier niet eenduidig over, zoals hierna wordt besproken. Wel is het duidelijk dat de tarieven voor de winstbelasting



de laatste decennia zijn afgenomen. Figuur 1 laat zien dat het gemiddelde tarief van de vennootschapsbelasting (vpb) voor OESO- en niet-OESO-landen tussen 2000 en 2025 met zeven procentpunt is afgenomen. Vooral tussen de jaren 2000 en 2010 zijn de tarieven gedaald. Dat volgde op een eerdere, forse daling tussen 1980 en 2000. Egger et al. (2019) tonen daarnaast aan dat de belastingdruk op de inkomens van de hoogste 1 procent inkomens is afgenomen en dat de belastingdruk op de overige 99 procent juist is toegenomen.

De trend naar lagere tarieven is een aanwijzing voor internationale belastingconcurrentie. Tiebout (1956) beargumenteert dat belastingconcurrentie tussen landen of staten (in de VS) juist goed is voor de welvaart. Als de belastingen te hoog zijn of de publieke voorzieningen niet toereikend zijn, kunnen burgers naar een ander land of andere staat gaan – ook wel stemmen met de voeten genoemd. Het achterliggende idee is dat overheden vaak niet efficiënt met belastingmiddelen omgaan maar dat concurrentie tussen landen die efficiëntie juist bevordert. Een ander argument voor nationaal belastingbeleid is dat landen en burgers verschillende voorkeuren voor, en verschillende behoeften aan, publieke voorzieningen hebben (Keen en De Mooij, 2008).

Daarentegen tonen Wilson (1986) en Zodrow en Mieszkowski (1986) aan dat

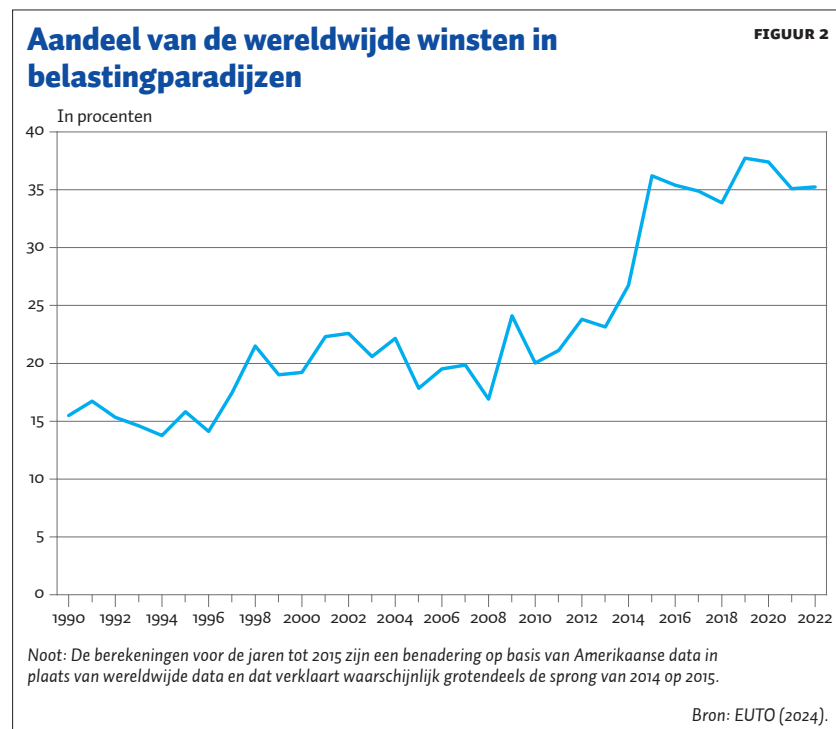
belastingconcurrentie met als doel om economische activiteit aan te trekken juist suboptimaal is, omdat er uiteindelijk te weinig belastinginkomsten zijn om publieke voorzieningen te financieren. Zij schetsen een klassiek voorbeeld van een *prisoner's dilemma* waar landen concurreren vanuit eigen belang hoewel samenwerking juist welvaartverhogend is. De pogingen om door lagere belastingtarieven economische activiteit aan te trekken, hebben negatieve externe effecten op andere landen (Keen en Konrad, 2013). De economische verstoringen daarvan zijn op EU-niveau zo sterk dat Cnossen (2008) en Keen en De Mooij (2008) concluderen dat coördinatie van winstbelastingen en belastingen op kapitaalinkomens in zijn algemeenheid in de EU wenselijk zijn, ondanks de eerdergenoemde bezwaren tegen coördinatie.

Nu is er in de EU wel enige coördinatie van belastingen geweest. Om te voorkomen dat multinationale ondernemingen dubbel belastingen betalen, is de moederdochterrichtlijn aangenomen die inhoudt dat winst niet nog een keer belast mag worden als die aan het moederbedrijf in een andere lidstaat wordt uitgekeerd en al bij het dochterbedrijf belast is (Europese Raad, 2003a). De Rente- en Royaltyrichtlijn regelt dit voor grensoverschrijdende rente- en royaltybetalingen tussen dochterondernemingen en het moederbedrijf (Europese Raad, 2003b). Echter, deze richtlijnen zijn vooral gemotiveerd om de interne markt beter te laten functioneren en niet om schadelijke effecten van belastingconcurrentie tegen te gaan.

Belastingontwijking door multinationals

Een gevolg van marktintegratie is dat winstinkomens van multinationale ondernemingen eenvoudiger van de ene lidstaat naar de andere verschoven kunnen worden, waardoor ondernemingen van tariefverschillen kunnen profiteren. Multinationals hebben strategieën ontwikkeld om meer winst in lidstaten met lage winsttarieven te laten neerslaan. Door middel van het strategisch beprijzen van intermediaire leveringen binnen het concern en het verstrekken van leningen met bijbehorende rentebelastingen zijn grensoverschrijdende winstverschuivingen mogelijk. Daarnaast hebben lidstaten ook veel bilaterale belastingverdragen met landen buiten de EU afgesloten. De verschillen tussen de verdragen bieden de multinationals de mogelijkheid om van de meest gunstige verdragen gebruik te maken. Dat stimuleerde de verdere ontwikkeling van belastingparadijzen in Europa, zoals Ierland, Luxemburg, Nederland en Zwitserland.

Volgens het *Global Tax Evasion Report 2024* van het EU Tax Observatory werd in 2022 voor ongeveer 1.000 miljard dollar aan buitenlandse winsten naar belastingparadijzen verplaatst. Dat is ongeveer een derde van alle winsten die in het buitenland gemaakt worden. Voor 2015 lag dit aandeel veel lager: 14 procent in 1996 en 21 pro-



cent in 2003, zie figuur 2. De lagere vpb-tarieven hebben dus niet tot minder verplaatsing van buitenlandse winsten geleid; de afgelopen decennia is dat aandeel juist steeds groter geworden. Meer globalisering en de digitalisering met veel niet-fysiek kapitaal zijn belangrijke redenen dat het internationaal verschuiven van winsten veel eenvoudiger is geworden.

Ondanks alle maatregelen die tegen internationale belastingontwijking van winsten zijn ondernomen, lijkt dat tot nu toe nog geen drukkend effect op het aandeel verschoven winsten te hebben. Dat wil niet zeggen dat al deze maatregelen geen effect hebben. Garcia-Bernardo et al. (2022) laten zien dat het aandeel verschoven winsten in de totale winsten van Amerikaanse multinationale ondernemingen de laatste jaren niet meer stijgt en voor een aantal multinationals zelfs afneemt. Het Ministerie van Financiën concludeert dat de Nederlandse voorwaardelijke bronbelasting op rente en royalty's, en de Europese belastingontwijkingrichtlijnen de omvang en het aantal ontwijkingstructuren verminderd hebben. Een voorzichtige conclusie is dat de anti-

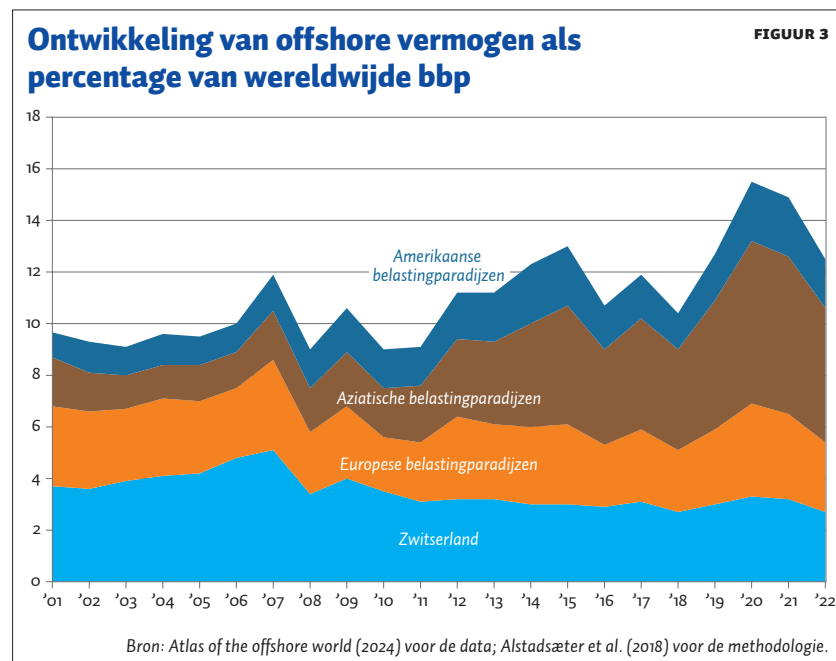
ontwijkingsmaatregelen wel de stijgende trend gekeerd hebben, zoals EUTO (2024) concludeert, maar dat er nog te weinig recente data beschikbaar zijn om dat systematisch aan te kunnen tonen.

Voor de jaren 2015–2020 heeft EUTO (2024) deze winsten ook uitgesplitst naar de afzonderlijke belastingparadijzen. Het aandeel van Nederland varieert van 15 tot 25 procent in 2020. Vanwege het grote aandeel van Nederland in deze buitenlandse winsten en het lage effectieve belastingtarief daarop wordt Nederland door andere landen en onderzoekers vaak als belastingparadijs geïnterpreteerd, zie ook Wier (2019). Vooral onderzoeken met data van Amerikaanse multinationals laten zien dat relatief veel winsten van die multinationals in Nederland neerslaan. Nederland staat in een rijtje met onder andere Bermuda, de Kaaimaneilanden, Britse Maagdeneilanden, Luxemburg en Ierland. Fundamenteel verschillend van traditionele belastingparadijzen, zoals de Britse Maagdeneilanden en Bermuda, heft Nederland wel belasting over de winst die hier gegenereerd wordt (Lejour, 2023), maar er worden via Nederland veel winsten naar die traditionele belastingparadijzen verplaatst (Lejour et al., 2019). Vanwege de vele gunstige belastingverdragen die Nederland heeft afgesloten, afwezige belasting op uitgaande rente en royalty's tot 2021, deelnemingsvrijstelling, gunstig ondernemingsrecht, deskundig belastingadvies, en mogelijke rulings met de Belastingdienst kunnen buitenlandse multinationals via holdings in Nederland relatief eenvoudig en tegen lage kosten winsten naar belastingparadijzen verplaatsen, in vergelijking met andere landen (Lejour en Van 't Riet, 2013; Rijksoverheid, 2021). Daarmee faciliteert Nederland belastingontwijking, en dat is volgens onder andere het Europees Parlement en EUTO (2024) een reden om Nederland als belastingparadijs te kwalificeren.

Het samenspel van verschillende regelingen en wetten maakt het dus mogelijk dat buitenlandse multinationals Nederland gebruiken voor het doorsluizen van buitenlandse winsten naar belastingparadijzen. Veel van die regelingen en wetten volgen uit de wens om een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor in Nederland gevestigde multinationale ondernemingen te creëren. De doorsluisfunctie naar belastingparadijzen is vanuit die invalshoek een 'toevallig' bijproduct. De geschiedenis van het internationaal belastingbeleid in Nederland laat ook zien dat een deel van de maatregelen het gevolg is van bewust beleid (Van Beurden, 2025).

Belastingontduiking door vermogende huishoudens

In 2022 is ongeveer twaalf procent van het wereldwijde vermogen in handen van huishoudens in belastingparadijzen geregistreerd (figuur 3). Het aandeel van het off-



shore vermogen van Nederlandse huishoudens is vergelijkbaar. In 2020 en 2021 was dit aandeel een paar procentpunt hoger dan in 2022. Meer dan veertig procent van dat offshore vermogen is in Azië gestald, terwijl dat in 2004 nog nauwelijks vijftien procent was. Het opheffen van het bankgeheim en afspraken over informatie-uitwisseling tussen belastingdiensten hebben ervoor gezorgd dat het aandeel van Zwitserland sinds 2005 is gehalveerd. Het aandeel van de overige Europese belastingparadijzen is om dezelfde redenen afgenomen met ongeveer tien procentpunt. De Simone en Stomberg (2024) concluderen dat vooral meer recente initiatieven voor automatische gegevensuitwisseling tussen belastingdiensten, zoals de FATCA van de Verenigde Staten en de Common Reporting Standard van de OESO-landen, in eerste instantie een afschrikkingseffect hebben op belastingplichtigen, maar er is nog weinig bekend over de langetermijneffecten.

Het zijn vooral de rijke en extreem rijke huishoudens die vermogen in belastingparadijzen gestald hebben. Gegevens uit belastingamnestieregelingen, audits door belastingdiensten en datalekken, zoals de Panama-papers, laten zien dat vooral de rijkste 0,1 procent huishoudens vermogen in belastingparadijzen stallen. Dat geldt

niet alleen voor de omvang van het vermogen, maar ook als aandeel van het totale vermogen dat is het buitenland gestald is.

Meerdere onderzoeken laten zien dat de vermogensongelijkheid groter is als met dat offshore vermogen rekening wordt gehouden (zie Alstadsæter et al. (2018) voor de Scandinavische landen en Leenders et al. (2023) voor Nederland). Omdat veel van dat vermogen en de daaruit voortvloeiende vermogenswinsten niet aangegeven zijn bij de belastingdienst, is het nettorendement hoger dan als het vermogen wel aangegeven zou zijn. Dat draagt bij aan een verdere inkomens- en vermogensongelijkheid. Voor zover dat vermogen bestaat uit aandelen in multinationale ondernemingen die actief winst verschuiven, is het voordeel van een onbelast of beperkt belast rendement nog groter. De winst is ten eerste al lager belast, wat bijdraagt aan een hoger rendement en hogere beurswaarde, en vervolgens wordt dat op het niveau van de huishoudens niet belast als dat niet aangegeven wordt. Het zijn vooral de meest vermogende huishoudens die vermogen in het buitenland verhullen. Daarmee is dit een mechanisme dat de ongelijkheid bevordert.

Dat zou kunnen doorwerken naar de vermogensongelijkheid binnen jongere generaties. Recent onderzoek laat zien dat de vermogenspositie van kinderen rond de veertig jaar meer en meer bepaald wordt door het vermogen dat de ouders op veertigjarige leeftijd hadden (Schulenberg et al., 2024). De samenhang met de vermogenspositie van de ouders is in 2022 aanmerkelijk groter dan in 2006. De intergenerationale vermogensmobiliteit lijkt, net zoals de inkomensmobiliteit, af te nemen. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere hoge-inkomenslanden. Het is onduidelijk in hoeverre internationale belastingontwijking en -ontduiking aan die lagere intergenerationale mobiliteit bijdragen, maar het mechanisme werkt wel in dezelfde richting.

Conclusies en aanbevelingen

De mobiliteit van kapitaal is de laatste decennia wereldwijd, en in het bijzonder in Europa, groter geworden. Daarmee zijn de prijsgevoeligheid van kapitaal en ook de verschillen in belastingen toegenomen. Als reactie daarop hebben landen belastingtarieven op winst en vermogenswinsten verlaagd. Daarnaast heffen steeds minder landen een vermogensbelasting. Vanwege de toegenomen kapitaalmobiliteit verplaatsen multinationale ondernemingen winsten naar landen met lagere belastingtarieven, en die tendens is ook de laatste twee decennia sterker geworden. Ook stallen veel rijke huishoudens hun vermogen in belastingparadijzen.

Door deze ontwikkelingen is de noodzaak voor samenwerking binnen de EU

alleen maar toegenomen. Hoewel de lidstaten volgens het Europees Verdrag (TFEU) autonoom zijn in hun belastingbeleid, zorgt de steeds grotere mobiliteit van winsten en andere vermogens ervoor dat lidstaten de opbrengst van belastingen op winsten en andere kapitaalinkomens nauwelijks zelf kunnen bepalen, omdat de belastinggrondslag erg mobiel is. Illustratief is een overzicht van de maatregelen in de Nederlandse Wet vpb tussen 2010 en 2020. Daarin laat de Rijksoverheid (Tweede Kamer, 2024) zien dat een groot gedeelte van die maatregelen uit OESO-afspraken en EU-richtlijnen volgen en veelal met belastingontwijking te maken hebben. De conclusie daarvan is dat de nationale autonomie in de vpb in de praktijk al flink ingeperkt is.

Wereldwijd zijn er verschillende initiatieven genomen om winstbelastingen tussen landen af te stemmen. Het meest vergaand zijn de afspraken voor een minimumwinstbelasting die per 2024 door tientallen landen geïmplementeerd zijn. Al eerder hebben veel landen andere afspraken gemaakt over het tegengaan van belastingontwijking, -ontduiking en -concurrentie. Daarin heeft de Europese Unie een belangrijke rol gespeeld. Omdat de Europese Commissie na deze afspraken snel ontwerprichtlijnen voor alle lidstaten voorstelde, zijn veel van deze afspraken daadwerkelijk geïmplementeerd in een groot deel van de mondiale economie. Behalve deze coördinerende rol in de implementatie van nieuwe wetgeving kan de EU ook een leidende rol spelen bij de totstandkoming van nieuwe afspraken.

Zo'n leidende rol van de EU mitigeert ook de negatieve gevolgen van hogere winstbelastingen en zorgt voor minder belastingontwijking vergeleken bij nationaal beleid. Een groot deel van de buitenlandse investeringen is regionaal georiënteerd. Door gezamenlijk voor hogere belastingen of een bredere belastingbasis te kiezen, worden deze mogelijke productieverhuizingen beperkt. Vanwege de grotere interne markt heeft een hogere belasting minder negatieve gevolgen dan in een kleine markt en kunnen de EU-lidstaten gezamenlijk hogere belastingtarieven afspreken dan de landen afzonderlijk (Keen en Konrad, 2013).

Ondanks alle afspraken en beleidsinitiatieven lijken de laatste decennia belastingconcurrentie, -ontwijking en -ontduiking in het slechtste geval te zijn toegenomen en in het beste geval te zijn gestabiliseerd. Nog steeds worden een aantal lidstaten als belastingparadijs gekwalificeerd. Daar zou nieuw en gezamenlijk beleid iets aan kunnen doen. Concrete opties zijn:

- Gezamenlijke vennootschapsbelasting voor multinationale ondernemingen, waaronder een gezamenlijke belastinggrondslag, zoals het invoeren van het BEFIT-voorstel voor grote ondernemingen in de EU (Europese Commissie, 2023). Dat leidt ook tot administratieve vereenvoudiging voor die bedrijven.

- Dividendbelasting: een gemeenschappelijk tarief ten opzichte van andere landen aan de buitengrenzen van de EU. In feite betekent dit dat de EU-lidstaten hun bilaterale belastingverdragen afstemmen waardoor multinationale bedrijven deze verschillen niet meer kunnen benutten, zie Lejour en Van 't Riet (2020). De leidt tot minder belastingontwijking en het gebruik van doorsluisl landen. Dit geldt ook voor een gezamenlijke belasting op uitgaande rente- en royaltystromen.
- Transparantie, informatie-uitwisseling en registratie kunnen disciplinerend werken. Op dit gebied zijn de afgelopen jaren al veel initiatieven genomen, maar voor de effectiviteit zouden die nog uitgebreid moeten worden. Openbaarmaking van betaalde belastingen, winst, omzet en dergelijke kan ertoe leiden dat ondernemingen minder winsten in belastingparadijzen rapporteren. Voor Europese bedrijven wordt de openbaarmaking al verplicht in 2026. Een wereldwijd of in ieder geval een Europees dekkend UBO-register kan helpen om eigendom van vermogenstitels goed te registreren. Ook eigendom van vermogens als onroerend goed en cryptomunten zou daaronder moeten vallen en deze gegevens zouden ook door belastingdiensten uitgewisseld moeten worden.

Dit zijn voorstellen die vooral door de Europese Unie moeten worden opgepakt. Voor Nederland is het belangrijk om dit Europese beleid proactief te initiëren. Veel nationale beleidsalternatieven om belastingconcurrentie, -ontwijking en -ontduiking tegen te gaan, zijn weinig effectief als andere landen niet meedoen – en kunnen ook kostbaar zijn als bedrijven zich ergens anders vestigen.

Literatuur

- Alstadsæter, A., N. Johannesen en G. Zucman (2018) Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*, 162, 89–100.
- Atlas of the offshore world (2024) *Atlas of the offshore world, datasets*.
- Beurden, T. van (2025) *History of the Netherlands as a tax haven, 1914–1996*. Utrecht: Eburon.
- Crossen, S. (2008) Coordinating corporation taxes in the European Union: Subsidiarity in action! In: G. Gelauff, I. Grilo en A. Lejour (red.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*. Cham: Springer, p. 243–258.
- De Simone, L. en B. Stomberg (2024) Information exchange and tax havens. In: A. Lejour en D. Schindler (red.), *Research handbook on the economics of tax havens*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 319–338.
- Egger P.H., S. Nigai en N.M. Strecker (2019) The taxing deed of globalization. *The American Economic Review*, 109(2), 353–390.
- Europese Commissie (2023) *Business in Europe: Framework for income taxation (BEFIT): A proposal for a new legislative framework for corporate taxation in the EU*. Informatie te vinden op taxation-customs.ec.europa.eu.
- Europese Raad (2003a) Richtlijn 2003/123/EG van de Raad van 22 december 2003 tot wijziging van Richtlijn 90/435/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Raad (2003b) Richtlijn 2003/49/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EUTO (2024) *Global tax evasion report 2024*. EU Tax Observatory.
- Garcia-Bernardo, J., P. Janský en G. Zucman (2022) *Did the tax cuts and jobs act reduce profit shifting by US multinational companies?* NBER Working Paper, 30086.
- Keen, M. en K.A. Konrad (2013) The theory of international tax competition and coordination. In: A.J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein en E. Saez (red.), *Handbook of public economics*, vol. 5, p. 257–328.
- Keen, M. en R. de Mooij (2008) Tax policy and subsidiarity in the European Union. In: G. Gelauff, I. Grilo en A. Lejour (red.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*. Cham: Springer, p. 219–241.
- Leenders, W. en A. Lejour (2023) Strijd tegen verborgen vermogens boekt voorzichtige vooruitgang. *ESB*, 108(4820), 164–167.
- Leenders, W., A. Lejour, S. Rabaté en M. van 't Riet (2023) Offshore tax evasion and wealth inequality: Evidence from a tax amnesty in the Netherlands. *Journal of Public Economics*, 217, 104785.
- Lejour, A. (2023) *The rise of tax havens and conduit countries from the early 2000s*. In: S. Guex en H. Buclin (red.), *Tax evasion and tax havens since the nineteenth century*. Londen: Palgrave Macmillan, p. 139–157.
- Lejour, A. en M. van 't Riet (2013) *De economische betekenis van bilaterale belastingverdragen*. CPB Policy Brief, 2013/07.
- Lejour, A. en M. van 't Riet (2020) *A common withholding tax on dividend, interest and royalties in the European Union*. Foundation for European Progressive Studies, FEPS Policy Brief, september. Te vinden op feps-europe.eu.
- Lejour, A. en D. Schindler (2024) *Research handbook on the economics of tax havens*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lejour, A., J. Möhlmann en M. van 't Riet (2019) *Nederland doorsluisland*. CPB Policy Brief, januari.
- Rijksoverheid (2021) *Op weg naar acceptabele doorstroom*. Rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen, oktober.

- Schulenberg, R., C. van Essen, E. Hamelink en A. Lejour (2024) *Een steuntje in de rug: vermogensmobiliteit van ouder op kind*. CPB-publicatie.
- Tiebout, C.M. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416–424.
- Tweede Kamer (2024) *Monitoring van de effecten van de aanpak van belastingontwijking, 2024-0000563435*.
- Wier, L. (2019) Hollandse streken: hoe belastingparadijs Nederland de wereld benadeelt. In: S. Crossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 96–105.
- Wilson, J.D. (1986) A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 296–315.
- Zodrow, G.R. en P. Mieszkowski (1986) Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 336–370.

Geopolitiek dwingt Europa tot herziening energie- en klimaatbeleid

Europa moet zijn energie- en klimaatbeleid herzien vanwege Amerikaanse heffingen, negatieve energieschokken door de Oekraïne-oorlog, en achterblijvende productiviteitsgroei. Een nieuwe industriepolitiek is nodig om concurrentievermogen te herstellen en de groene transitie te versnellen.

RABAH AREZKI

Directeur Research bij het Franse Nationale Researchcentrum (CNRS) en senior fellow aan de FERDI & Harvard Kennedy School

RICK VAN DER PLOEG

Hoogleraar economie aan de Universiteit van Oxford en de Universiteit van Amsterdam, en research fellow bij het CEPR

Dit artikel is een herziene en uitgebreide versie van het artikel 'Why the EU must reset its green deal – or be left behind' in Nature, 3 december 2024 van de auteurs en Jean-Pierre Landau.

IN HET KORT

De schaliegasrevolutie versterkte Amerika's concurrentiepositie, terwijl de Oekraïne-oorlog de energiekosten in Europa dramatisch verhoogde.

Het Europese klimaatbeleid staat in schril contrast met het proactieve industriebeleid van China en Amerika in groene technologieën..

De EU moet kernenergie omarmen, deadlines verschuiven, en via subsidies en partnerschappen technologische innovatie stimuleren zonder sociale kosten.

De Europese Unie (EU) is, samen met China en vele andere landen, het doelwit geworden van heffingen die door president Trump zijn ingevoerd. Het argument hiervoor is dat de heffingen oneerlijke concurrentie tegengaan. Trump noemt concurrentie 'oneerlijk' als landen meer goederen aan de VS verkopen dan dat ze van de VS kopen. De heffingen brengen voor de wereldhandel gevaren met zich mee, te midden van een groeiende bezorgdheid over het concurrentievermogen van de EU. De nieuwe heffingen leiden tot hogere kosten en economische fragmentatie, wat de inflatie aanwakkert en de buitenlandse investeringen doet dalen. Om deze recente ontwikkelingen in een historisch perspectief te plaatsen, moet worden opgemerkt dat de economieën van de EU al zijn getroffen door ongunstige energieschokken, in combinatie met een gebrekkig groen beleid en een achterblijvende productiviteitsgroei, waardoor het concurrentievermogen is aangetast. De EU zal dan ook snel actie moeten ondernemen en haar mix van energie- en groene beleidsmaatregelen moeten herzien.

Het debat over het concurrentievermogen van de EU woedt al langer. Het veelbesproken rapport van Draghi (2024) schetst een somber maar realistisch beeld van de positie van de EU ten opzichte van de twee andere grote economische blokken: de VS en China. Een belangrijke reden waarom het concurrentievermogen van de EU de afgelopen decennia is verslechterd, is de stijging van de relatieve energiekosten voor Europese huishoudens en producenten. Deze stijging is het gevolg van twee energieschokken: de schaliegasrevolutie in de VS, die in dat land heeft geleid tot een sterke daling van de energieprijzen, en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne – waaronder de gestagneerde Europese vraag naar Russisch gas die heeft geleid tot hogere energieprijzen in Europa. Beide schokken hebben het concurrentievermogen van de EU ten

opzichte van andere economische blokken ernstig ondermijnd. Daar komt nog eens bij dat de kloof tussen het klimaat- en energiebeleid van de Europese Unie enerzijds en dat van de twee andere blokken anderzijds steeds groter wordt. Hoewel de in 2020 aangenomen Europese Green Deal ambitieus is op klimaatgebied, staat deze in schril contrast met het industriebeleid van China en de VS, die proactief hebben getracht hun concurrentiepositie in energie-intensieve sectoren te versterken. Het is inmiddels de vraag wat er van deze Deal overblijft vanwege de geopolitieke onrust en opkomst van het populisme.

De opzet van dit artikel is als volgt. We bespreken eerst twee negatieve energieschokken en vervolgens met de constatering dat het beleidskader voor groene energie gebrekkig en verouderd is. We dragen argumenten aan waarom de Europese Green Deal moet worden herzien en komen daarna met een pleidooi voor een nieuw industriebeleid om een versnelde energietransitie te bewerkstelligen. We eindigen met implicaties voor Nederland en conclusies voor het beleid.

Twee negatieve energieschokken

De schalierevolutie in de VS heeft indirecte negatieve gevolgen gehad voor het concurrentievermogen van de EU. Door de combinatie van innovaties op het gebied van hydraulische fracturering en horizontaal boren kon de olie- en aardgasproductie in de VS sinds 2008 aanzienlijk worden opgevoerd. De schalie-innovatie en de verspreiding ervan kwamen in de VS tot stand dankzij het juridische kader voor delfstoffenrechten – ook voor koolwaterstoffen. In tegenstelling tot elders, waaronder de EU, kunnen particulieren of entiteiten in de VS de delfstoffenrechten onder hun eigendom leasen of verkopen. Dit aspect van het Amerikaanse wettelijke kader heeft dus bijgedragen tot het ontstaan van een kloof in termen van de overvloed aan energiebronnen, vergeleken met andere blokken in de wereld, waaronder de EU.

Een belangrijk effect van de overvloed aan energie als gevolg van de schaliegasrevolutie is dat de binnenlandse energieprijzen zijn gedaald, wat op zijn beurt de herindustrialisering van de Amerikaanse economie heeft gestimuleerd. De schalierevolutie heeft op haar beurt het tekort op de lopende rekening van de VS aanzienlijk teruggedrongen, als gevolg van de daling van de energie-invoer. De snelle ontwikkeling heeft investeringen in energie-intensieve bedrijven aangewakkerd en goede banen gecreëerd. Dit nieuwe comparatieve voordeel van de VS ten opzichte van andere blokken heeft de gevolgen van het comparatieve voordeel van China op het gebied van goedkope arbeidskrachten getemperd, maar ook het relatieve concurrentievermogen van de EU verslechterd.

De tweede schok, namelijk de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, was een wereldwijde energieschok die de EU onevenredig hard trof. De EU heeft namelijk een reeks sancties en verboden op de invoer van Russische olie en gas opgelegd vanwege de invasie van Oekraïne in 2022. De directe kosten hiervan hebben geleid tot hogere energieprijzen en een zoektocht van de EU naar alternatieve energiebronnen voor de Russische, ook al weet Rusland via zijn schaduwvloot een deel van de sancties te ontlopen. Ook de indirecte kosten zijn aanzienlijk, onder meer in de vorm van prijssubsidies en belastingverlagingen, waardoor de schuldenlast is toegenomen. Misschien nog schadelijker is de beslissing van energie-intensieve bedrijven om zich buiten de EU te vestigen. De totale kosten worden voor Duitsland geraamd op maximaal drie procent van het bbp, maar worden op korte termijn beheersbaar geacht. De economieën van de EU zijn er sindsdien in geslaagd alternatieve energiebronnen voor de Russische leveringen te vinden (bijvoorbeeld vloeibaar aardgas) en de prijzen zijn gestabiliseerd, wellicht ook dankzij sancties tegen Rusland. Door de hoge schuldenlast zien veel Europese landen zich nu genoodzaakt subsidies af te schaffen en belastingen opnieuw in te voeren, wat voor onrust onder de kiezers zorgt. De politieke gevolgen van dergelijke energieschokken mogen niet worden onderschat in een tijd waarin de democratieën in Europa op de proef worden gesteld door populistische bewegingen.

Een gebrekkig beleidskader voor groene energie

Bovenop deze twee energieschokken is er een groeiende kloof ontstaan tussen het energie- en klimaatbeleid van de EU en dat van China en de VS. Zo heeft de in 2020 aangenomen Europese Green Deal, die tot doel heeft om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, weinig gedaan om de harde realiteit aan te pakken waarmee Europese landen als gevolg van deze twee energieschokken worden geconfronteerd. Ondanks de prijzenswaardige klimaatambities van de Europese Green Deal staat deze in schril contrast met de proactieve agenda van het industriebeleid van China en de VS om bij nieuwe groene industrieën een leidende rol te spelen.

De Inflation Reduction Act (IRA), een initiatief van president Biden, maakt uitgebreid gebruik van belastingvoordelen om investeringen in schone energie in eigen land te stimuleren. Dit kan worden gezien als een reactie op het industriële groene beleid van China, dat het land heeft gemaakt tot een superverwerker van kritieke materialen en producent van zonne-energie-technologieën en andere essentiële apparatuur.

De stimuleringsmaatregelen in de IRA voor een aantal schone technologieën zijn het grootst voor groene waterstof, zonne-energie voor nutsbedrijven, batterijen

en opslag voor nutsbedrijven, ondergrondse CO₂-opslag (CCS) en energie-efficiëntie in woningen. De totale investeringsuitgaven voor hernieuwbare energie, elektriciteitstransmissie en andere schone technologieën en energie-uitgaven in de IRA bedragen meer dan 1,6 biljoen dollar. Europese leiders hebben hun ongenoegen geuit over de IRA en over het risico dat zij groene investeringen in eigen land mislopen, onder meer van bedrijven met een hoofdkantoor in de EU. De bezorgdheid van de Europese leiders is groot omdat de Europese economie ook is getroffen door de energiecrisis als gevolg van de invasie van Oekraïne. Sindsdien is het standpunt van de VS over klimaatverandering radicaal veranderd. De regering-Trump heeft zich teruggetrokken uit het Akkoord van Parijs, de IRA op losse schroeven gezet, en duizenden milieuambtenaren ontslagen.

Nu de VS een chaotische periode tegemoet gaat, is het hoog tijd om de Europese Green Deal te herzien teneinde de verloren terreinwinst goed te maken. Europa moet een alomvattend beleidsantwoord formuleren op het proactieve industriebeleid dat zowel China als de VS heeft gevoerd. Na jarenlang de plannen die gemaakt werden voor een Europees industriebeleid te hebben afgewezen in het licht van de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne en het groene beleid van Biden, lijkt de tijd nu eindelijk rijp. De EU moet het beleid van de VS en China niet kopiëren, maar een innovatief handelsbeleid formuleren dat een hervorming van het internationale subsidiestelsel omvat, door een instrument voor subsidies op EU-niveau te ontwikkelen dat erop gericht is om in een vroeg stadium in actie te komen en de veerkracht van de EU bij verstoringen van de handel te vergroten.

De Europese Green Deal moet worden herzien

Hoewel de EU haar hoge klimaatambities moet handhaven, moet ze haar beleid heroriënteren om het in overeenstemming te brengen met de nieuwe internationale spelregels. In de komende jaren zal de mars naar netto nul-uitstoot worden aangespoord door de technologische wedloop, en niet alleen door binnenlandse belastingen, regelgeving of beperkingen zoals de restricties of regelrechte verboden die voortvloeien uit de invoering van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CABM) of ontbosingswetten.

Het grootste deel van de inspanningen moet gaan naar het massaal stimuleren van de ontwikkeling van toekomstige groene technologieën door middel van incentives en subsidies. De EU zou bijvoorbeeld de criteria voor belastingvoordelen voor groene investeringen, waaronder onderzoek en ontwikkeling, kunnen verruimen en versoepelen. Zij moet een gefaseerde aanpak hanteren voor de invoering van de nieu-

we milieu- en klimaatnormen. Dat verzacht de kosten van de transitie en voorkomt dat het nogal trage leerproces in de vroege stadia van innovatie wordt verstoord. In de praktijk betekent dit dat de deadlines voor de invoering van normen voor verwarming, vervoer en landherstel met ten minste tien jaar moeten worden opgeschoven, zodat consumenten en bedrijven de kosten voor de aanschaf van nieuwe apparatuur kunnen opvangen en er ruimte ontstaat voor leren en innovatie. Pas wanneer deze schone technologieën voldoende zijn ontwikkeld, moeten zeer strenge milieu- en klimaatnormen worden opgelegd om de invoering van deze nieuwe technologieën te versnellen. Dit betekent dat het stimuleren van groene innovaties absolute prioriteit heeft.

Deze gefaseerde aanpak moet verder verlies aan concurrentievermogen vanwege de hogere energie- en technologiekosten ten opzichte van andere economische blokken helpen voorkomen. In een nieuwe Green Deal moet kernenergie worden erkend als een belangrijke factor in de decarbonisatie (samen met hernieuwbare energiebronnen) en moet het comparatieve voordeel ervan worden benut. Kernenergie biedt een grote basislastcapaciteit, in tegenstelling tot hernieuwbare energie, die intermitterend is en een aanzienlijke en dure opslagcapaciteit vereist. Interessant is dat grote digitale platforms in de VS massaal investeren in particuliere kerncentrales om gemakkelijker toegang te krijgen tot overvloedige en goedkopere energiebronnen die nodig zijn voor de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie. Hoewel traditionele kernreactoren enigszins uit de gratie zijn geraakt, zijn kleine modulaire reactoren niet alleen goedkoper, maar ook veelzijdiger en veiliger. Voor de winning van uranium voor kern-technologie zal de EU, net als voor hernieuwbare energie met andere kritieke mineralen, sterke partnerschappen in het buitenland moeten onderhouden.

Naast het beschermen en subsidiëren van opkomende industrieën moet de EU het concurrentievermogen van Europese bedrijven wereldwijd bevorderen. Door deze in staat te stellen te groeien en schaalvoordelen te realiseren, kunnen zij beter concurreren op de internationale markt. De Europese Commissie moet ervoor zorgen dat het antitrustbeleid sterke Europese bedrijven niet belemmert om te fuseren wanneer dat gerechtvaardigd is, zonder dat dit ten koste gaat van het welzijn van de consument.

Er is een krachtige impuls nodig om huishoudens en bedrijven te stimuleren om over te stappen van voertuigen met verbrandingsmotoren naar elektrische voertuigen, en van centrale verwarming op kolen en gas naar warmtepompen, en ook om de energie-infrastructuur om te schakelen van kolen, olie en gas naar hernieuwbare energiebronnen. Dit zal het 'leren door te doen' in de sector van de hernieuwbare energie ver-

groten, ervaring opbouwen en de kosten verlagen. Dit leidt dan tot een toename van de vraag naar hernieuwbare energie en groene technologieën zoals elektrische auto's.

Zodra de economie is omgeschakeld van een vervuilende naar een schone economie, kunnen stimuleringsmaatregelen en subsidies worden afgeschaft. De EU moet ook maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat zij voor de toegang tot kritieke mineralen niet afhankelijk is van China en andere landen. Ze kan dit doen door wederzijds voordelige partnerschappen aan te gaan met landen die rijk zijn aan dergelijke mineralen, zoals Chili, Indonesië en de Democratische Republiek Congo, en door handel en investeringen in deze landen te bevorderen.

Koolstofbelastingen kunnen een aanvullende rol spelen in sectoren en activiteiten die niet aan internationale concurrentie zijn blootgesteld. De EU moet het emissiehandelssysteem in de nabije toekomst beperken tot niet-verhandelde sectoren zoals onroerend goed, lokaal vervoer en openbare diensten om verder verlies aan concurrentievermogen te beperken, zolang er geen internationaal systeem is overeengekomen. Het CABM moet zorgen voor een gelijk speelveld zodat groene innovatie en adaptie van groene infrastructuur en voertuigen niet wordt gehinderd door invoer van goedkope, vuile producten van buiten de EU. Omdat de CBAM slecht kan uitpakken voor ontwikkelingslanden, zouden deze gecompenseerd kunnen worden door ze goedkope groene technologie te leveren.

De verkiezingsoverwinning van president Trump zal de tendens naar een vertraging van de internationale coördinatie, ook zonder de VS, op het gebied van klimaatkwesties versterken. Naarmate de emissiereductiedoelstellingen strenger worden, stijgt de prijs van emissierechten, en dit zal de groene transitie stimuleren.

Ten slotte moet de New Green Deal erop gericht zijn de sociale kosten van de transitie tot een minimum te beperken en de aanvaardbaarheid ervan te vergroten. Huishoudens met een laag inkomen kunnen zich geen hoge koolstof- en energiebelastingen veroorloven of leningen aangaan om een elektrische auto te kopen of een warmtepomp te installeren. Dat simpele feit wordt maar al te vaak over het hoofd gezien, waardoor populistische klimaatbeleid kunnen afschilderen als een obsessie van de elite. De protesten van de gele hesjes in Frankrijk waren daar een duidelijk voorbeeld van. Meer in het algemeen moeten beleidsmakers vermijden om huishoudens beperkingen op te leggen die weinig voordelen opleveren, terwijl ze belangrijke bevolkingsgroepen, zoals kleine vastgoedeigenaren en boeren, met hoge kosten opzaden.

Beleid op het gebied van landbouw en renovatie van woningen moet in dit licht worden herzien door compensaties aan te bieden. Zo kunnen huishoudens met een

laag inkomen die moeten overschakelen van centrale verwarming op kolen of gas naar warmtepompen, subsidies of leningen nodig hebben om die overstap te maken. De inkomsten uit de emissiehandel kunnen worden gereserveerd om mensen met een lager inkomen te compenseren.

Versnelde energietransitie met behulp van industriebeleid

Afgezien van de specifieke kenmerken van de Green Deal moet het industriebeleid, gezien de schuldsituatie van de EU, verspilling vermijden. Daartoe moet het nieuwe industriebeleid strikt en met de grootste mogelijke transparantie worden gevoerd en niet te veel doelstellingen tegelijkertijd nastreven. Innovatiebeleid moet centraal staan als de EU haar doelstellingen op het gebied van decarbonisatie wil halen, in plaats van de energiekosten te verhogen met extra belastingen en plafonds zonder dat de laagste huishoudens worden gecompenseerd. Dit brengt het risico met zich mee dat kiezers verder worden vervreemd door een erosie van hun koopkracht en dat investeerders worden aangetrokken door andere blokken met een energievriendelijker beleid.

Het punt is dat de energietransitie niet aan de markt kan worden overgelaten. Wellicht lukt het, maar dat duurt veel te lang, met alle onomkeerbare schade van opwarming als gevolg. Dus overheden moeten inspringen om uitstoot van schadelijke stoffen te beprizen, nieuwe groene technologieën te subsidiëren, en een belangrijke rol te spelen om te zorgen dat het vereiste kapitaal voor de groene transitie er komt.

Als het industriebeleid in geavanceerde economieën mainstream wordt, zal de verhouding tussen het kapitaal en de productie stijgen. De effecten van het industriebeleid op de efficiëntie van investeringen hebben inderdaad onvoldoende aandacht gekregen. Het is niet zeker dat een sterke afwijking van de toewijzing van kapitaal via de markten de productiviteit verbetert, die in die economieën al achteruitgaat. Het risico van een verkeerde allocatie is aanzienlijk. Eerdere pogingen op het gebied van industriebeleid bieden in veel landen weinig reden tot optimisme over het welslagen ervan.

Een verkeerde allocatie van kapitaal heeft nadelige gevolgen voor toekomstige generaties in geavanceerde economieën en voor de huidige generaties in ontwikkelingslanden. Een verkeerde allocatie van schaars kapitaal verslechtert namelijk de netto internationale investeringspositie van geavanceerde economieën en schaadt daarmee toekomstige generaties, die de buitensporige schulden zullen moeten terugbetalen. Voor ontwikkelingslanden zal de noodzaak om hun infrastructuur te verbeteren, onder meer om de toegang van hun bevolking tot elektriciteit te verbeteren en te investeren in menselijk kapitaal, nog groter worden naarmate het kapitaal wereld-

wijd schaarser wordt. Internationale overdrachten van geavanceerde economieën naar ontwikkelingslanden in de vorm van ontwikkelingshulp dreigen ook te worden verminderd, aangezien de schuldenlast van geavanceerde economieën nieuwe hoogtepunten heeft bereikt. Verschillende traditionele donoren hebben hun hulpverplichtingen al verminderd, wat de mogelijkheden van armere landen om zich in een reeds moeilijke internationale financiële omgeving te redden nog verder zal beperken.

Bovendien neemt door het risico van gestrande activa in verband met de energietransitie de behoefte aan nog meer kapitaalinvesteringen toe, wat tot overgangsrisico's zal leiden. Dit komt bovenop de gevolgen van de vergrijzing voor de besparingen en de gevolgen van het industriebeleid voor de verkeerde allocatie van investeringen. Dit alles zal de langetermijnrente doen stijgen en de financiering van de energietransitie bemoeilijken. Landen zullen dus moeten kiezen tussen enerzijds het buiten gebruik stellen van natuurlijk kapitaal en infrastructuur in de vorm van olie- en aardgasreserves en de extractieve kapitaalstructuur, en anderzijds het verlenen van toegang tot energie aan hun bevolking door de exploitatie van koolwaterstofbronnen.

Deze spanning tussen een versnelde energietransitie met behulp van industriebeleid en de toenemende schaarste aan kapitaal, onder meer als gevolg van een verkeerde allocatie van kapitaal, doet zich ook voor in geavanceerde economieën, en in mindere mate in opkomende markten met een overschot aan spaargelden. Al met al zal het vinden van het juiste evenwicht tussen structureel beleid en de horizon van de energietransitie en digitalisering bepalend zijn voor de houdbaarheid van de internationale investeringsposities. Er zijn fundamentele afwegingen verbonden aan het industriebeleid, en ongeacht de rechtvaardiging in verband met de bedreigingen van de nieuwe geopolitieke situatie of externe effecten, heeft het ontwijken van deze afwegingen over de hele wereld nadelige gevolgen voor de huidige en toekomstige generaties. Zo moet het vereiste kapitaal op innovatieve wijze worden aangetrokken – liefst niet alleen via hogere belastingen – om voldoende draagvlak te creëren. Zulke nieuwe industriepolitiek kan plaatsvinden via publiek-private partnerships en andere nieuwe financiële instrumenten.

Ten slotte kan de vraag worden gesteld of de invoer van groene technologieën met behulp van invoerheffingen of anderszins moet worden afgeremd. Met andere woorden, voorkómen moet worden dat we voor bijvoorbeeld batterijen en andere groene technologieën met zeldzame aardmetalen afhankelijk zijn van andere mogendheden zoals China. Er bestaat immers een spanningsveld tussen strategische autonomie en de groene transitie. Autonomie pleit ervoor dat Europa probeert voor deze cruciale technologieën zelfstandig te worden.

Implicaties voor Nederland

Het huidige demissionaire kabinet hakt op geen van de belangrijke dossiers knopen door. Geert Wilders is erin geslaagd om hulp aan illegalen strafbaar te stellen terwijl de haat tegen moslims wordt aangewakkerd. Alle politieke aandacht gaat naar dit soort zaken toe, en dus wordt noodzakelijk beleid op echt belangrijke terreinen opzettelijk geblokkeerd en op de lange baan geschoven. Dankzij het protest van de boeren wordt de landbouw nog steeds ontzien en is er geen enkel zicht op een oplossing voor het stikstofdossier. Hierdoor stagneren de huizenbouw en de ontwikkeling van de industrie. De economische groei wordt ook afgeknepen door bezuinigingen op onderzoek en innovatie. Het belastingstelsel is hoognodig aan fundamentele herziening toe, maar niemand heeft de moed. Het kabinet heeft wat betreft het milieubeleid de handdoek in de ring gegooid. Zo wordt bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot van bedrijven niet meer belast.

Tegelijkertijd zijn er cruciale uitdagingen die om een antwoord vragen. Zo zal de vraag naar energie vanwege de AI-revolutie steeds meer toenemen. Denk ook aan de belangen van de glastuinbouw die momenteel sterk afhankelijk is van gas, of die van een sleutelbedrijf als ASML. De Oekraïne-crisis, het helemaal niet meer kopen van Russisch gas vanaf 2030 (zoals afgesproken in het Europese plan REPower EU), en de sluiting van het Groningse gas (min of meer tegelijkertijd) betekenen dat elders energie gevonden moet worden. Nederland moet dus een dubbele slag maken om ervoor te zorgen dat enerzijds het aanbod van energie stijgt en anderzijds dit aanbod vergroot. Nieuwe bronnen van duurzame energie inclusief kernenergie zullen daarom veiliggesteld moeten worden.

Tata Steel staat op omvallen en stemmen gaan op om het staatssteun te geven voor bijvoorbeeld groene waterstof. Maar is het verstandig steun te geven aan een van de meest vervuilende bedrijven van ons land? Anderen vragen om het bedrijf te vervangen door een datacentrum, maar zo'n centrum verslindt energie en heeft heel veel koelwater nodig. Tata Steel is een van de grootste uitstoters van CO₂ (circa acht à negen procent van de totale nationale CO₂-uitstoot) en verbruikt meer dan dertig miljard liter water per jaar. Het lijkt daarom beter om Tata Steel te sluiten. Doorgaan of vervangen door een datacentrum leidt tot weinig toegevoegde waarde per eenheid vervuiling of waterverbruik. De concurrentiepositie van een topvervuiler als Chemelot staat ook onder druk vanwege Amerikaanse chemiebedrijven met goedkoop Amerikaans schaliegas.

De Rotterdamse haven heeft een strategische positie voor lng en waterstof, maar de kernvraag is of een nieuw industriebeleid gericht moet zijn op de oude, vervui-

lende economie met de enorme nadruk op CO₂-intensief transport en logistiek of op nieuwe, creatieve groene bedrijfstakken met hoge toegevoegde waarde. Voor de lange termijn is het beter te kiezen voor een proactief onderzoeks- en industriebeleid. Het rapport van Draghi biedt hiervoor vele handvatten. Het Nederlandse klimaatfonds kan samen met projectontwikkelaars bijdragen om duurzame energieprojecten te realiseren.

Beleidsconclusie

De VS werkt internationale handel steeds meer tegen. Dat is funest voor Nederland dat juist baat heeft bij handel. Dit komt bovenop de negatieve energieschokken als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de achterblijvende productiviteitsgroei in de EU. De VS heeft daarentegen geprofiteerd van een schaliegasrevolutie. Het groene beleidskader van de EU is achterhaald door de nieuwe geopolitieke situatie, het opkomende industriebeleid in China en elders, en de toenemende begrotingsdruk. De EU moet snel actie ondernemen en haar mix van energie- en groene beleidsmaatregelen herzien. Dit vereist nieuwe EU-brede subsidies voor de vroege ontwikkelingsfase en het vergroten van de veerkracht van de EU bij handelsverstoringen, kernenergie in combinatie met hernieuwbare energie als belangrijke bijdrage aan de decarbonisatie, en koolstofbeprijzing.

Omdat de VS het klimaatbeleid op de schroothoop heeft gedumpt, is het raadzaam voor de EU om aan te sturen op een *coalition of the willing* waarbij samenwerking buiten de EU in Afrika en Latijns-Amerika wordt gezocht, en in landen als Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, Japan en vooral China. Wat betreft Nederland heeft het klimaatbeleid veel schade opgelopen door het afschaffen van beprijzen van emissies en het ontbreken van slagvaardig beleid. Nederland is de internationale spil in de handel van gas en andere goederen, en kan baanbrekend zijn in de ontwikkelingen van nieuwe groene energie. Ons land heeft dus baat bij een ambitieus groen en innovatief beleid.

Literatuur

Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness*. Europese Commissie Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.