

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3134

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn herziening duurzaamheidsrapportage (Kamerstuk 22 112, nr. 3132)

Fiche: Verordening buitenlandse subsidies (Kamerstuk 22 112, nr. 3133)

Fiche: Mededeling actualisatie EU-industriestrategie

Fiche: Mededeling EU-Strategie voor COVID-19 behandelingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3135)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Mededeling actualisatie EU-industriestrategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Actualisering van de industriestrategie voor 2020: naar een sterkere interne markt voor het herstel van Europa
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 mei 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 350
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52021DC0350 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Op 5 mei jl. presenteerde de Commissie een mededeling met een update van de vorig jaar vastgestelde industriestrategie.¹ De aanleiding voor de update van de industriestrategie is de COVID-19-crisis. De nadruk in de update blijft dat de Europese industrie nog meer een wereldleider wil worden in de groene en digitale transitie door alle spelers in industriële ecosystemen en waardeketens beter met elkaar te verbinden. Om dit kracht bij te zetten wordt de strategie gericht op de fundamenten van de industrie: innovatie, concurrentie en een sterke interne markt. Dit moet de Europese economie versterken, het concurrentievermogen verhogen en het toekomstig verdienvermogen vergroten door het behoud van open markten en een gelijk speelveld. De Commissie stelt dat, ondanks de COVID-19 crisis, de industriestrategie van maart 2020 onverminderd relevant is.

De Commissie geeft met de strategie mede gevolg aan de oproep in de conclusies van de Raad voor Concurrentievermogen (RvC) van september 2020 om een jaarlijks strategisch rapport over de interne markt te presenteren. Dit rapport zou moeten dienen als basis voor verdere acties en mijlpalen voor de RvC en lidstaten die regelmatig worden geactualiseerd. Ook zouden lessen worden getrokken uit de crisis. In plaats daarvan komt de Commissie nu met een aantal voorstellen inzake de interne markt.

De update bevat drie hoofdboodschappen in het kader van het herstel van de COVID-19 pandemie voor de Europese industrie:

Ten eerste: *het vergroten van de weerbaarheid en versterking van de interne markt*. Het is essentieel het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal binnen de interne markt te behouden en als Unie ervoor te zorgen dat de verstoringen hierbinnen minimaal zijn, ook tijdens een crisis. Hiertoe werkt de Commissie aan een noodinstrument voor de interne markt (*Single Market Emergency Instrument*) dat tijdens eventuele toekomstige crises voor betere coördinatie en transparantie moet zorgen binnen de interne markt (dit instrument zal naar verwachting in 2022 gepubliceerd worden). Ook wordt het eerste *annual single market report* gepubliceerd dat mede ingaat op de impact van de crisis en een stand van

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2862 (BNC fiche); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_21_1884.

zaken geeft van de implementatie van het Actieplan interne-markthandhaving, de voorstellen uit de industriestrategie 2020 en de mkb-strategie.²

Ten tweede: *de omgang met afhankelijkheden door middel van open strategische autonomie*. De COVID-pandemie heeft laten zien dat een analyse van de strategische afhankelijkheden noodzakelijk is om de onwenselijkheden te identificeren en de weerbaarheid van de Europese economie te vergroten. Verstoringen in (internationale) waardeketens kunnen kritieke uitkomsten hebben voor de Europese economie en maatschappij. De EU is gebaat bij een open, eerlijk en op regels gebaseerd internationaal handels- en investeringssysteem waarin eventuele schokken kunnen worden opgevangen. De Commissie onderschrijft ook de noodzaak van een gelijk speelveld op de interne markt. In dat kader heeft de Commissie eveneens op 5 mei het wetsvoorstel buitenlandse subsidies gepresenteerd, waarover een separaat BNC-fiche wordt opgesteld. De Commissie heeft voorts een eerste rapport naar strategische afhankelijkheden gepubliceerd.³ Ook kondigt zij een tweede ronde van onderzoek naar mogelijke afhankelijkheden aan via het waarnemingscentrum voor kritieke technologieën van de Commissie.

Ten derde: *het versnellen van de groene en digitale transities (twin transition) voor een betere wederopbouw*. Tijdens de crisis is volgens de Commissie gebleken dat bedrijven die reeds de groene en digitale transitie doormaken, minder economische schade hebben opgelopen. Dat heeft voor de Commissie de urgentie van de groene en digitale transitie verder versterkt. Als eerste verdiepende analyse in een sector is de staalindustrie onderzocht in deze update.⁴

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De essentie van het Nederlandse beleid op dit terrein is grotendeels onveranderd t.o.v. het BNC-fiche naar aanleiding van de publicatie van de industriestrategie in maart 2020.^{5, 6} COVID-19 heeft laten zien dat de implementatie van de vorig jaar aangenomen strategie voortgezet dient te worden, met name de doorvoering van de *twin transition*⁷. Het kabinet staat in Europa voor versterking van de interne markt door beleid te maken op basis van feiten en behoeften uit de praktijk. Dat moet uitmonden in meer maatwerk en betere informatievoorziening voor ondernemers. Het kabinet zet voorts in op verbetering van implementatie, uitvoering en handhaving van interne-marktregelgeving, zoals uiteengezet in de brief van 19 oktober 2018.⁸ Tevens zet het kabinet in op een zo spoedig mogelijk herstel van de interne markt na de coronacrisis en op versterking van de weerbaarheid van de interne markt. Zo moeten EU-interne exportbeperkingen in de toekomst voorkomen worden.

² https://ec.europa.eu/info/files/staff-working-document-annual-single-market-report-2021_en.

³ Staff working document – Strategic dependencies and capacities | European Commission (europa.eu).

⁴ Staff working document – Towards competitive and clean European steel | European Commission (europa.eu).

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2862.

⁶ Hierop betoogde het kabinet dat het van belang is om een eenduidige langetermijnstrategie te vormen waarin de juiste randvoorwaarden worden geschepd, evenals het beschermen van het gelijke speelveld, om de grote maatschappelijke uitdagingen aan te gaan en de concurrentiekracht en het verdienvermogen van de Unie te waarborgen.

⁷ De groene en digitale transitie.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2703.

Internationale partnerschappen zijn bij uitstek geschikt bij het vergroten van de weerbaarheid van de interne markt en bij de aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Het kabinet erkent echter ook dat de COVID-19-pandemie afhankelijkheden van derde landen heeft blootgelegd die geadresseerd moeten worden ter bescherming van de interne markt. Deze afhankelijkheden dienen gedegen in kaart te worden gebracht en de onwenselijkheid daarvan dient aangetoond te worden, alvorens ingrijpen gerechtvaardigd is. Het kabinet stelt een proportionele, op economische analyse gebaseerde inzet van instrumenten (zoals Industrie Allianties en *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI)⁹) voor, ook om een verstoring van de interne markt zoveel mogelijk te voorkomen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de mededeling. De drie hoofdboodschappen worden hieronder verder toegelicht en beoordeeld.

Ad 1 – Het versterken en weerbaarder maken van de interne markt met het oog op economisch herstel

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie met meer concrete voorstellen komt om de weerbaarheid van de interne markt te versterken. Positief is dat de Commissie EU-interne exportbeperkingen aankaart. De Commissie komt onder meer daartoe met een aankondiging voor een zogenaamd noodinstrument voor de interne markt dat coördinatie van vrij verkeer en informatie uitwisseling tussen lidstaten in tijden van crisis moet verbeteren (*Single Market Emergency Instrument*). Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie op het wegnemen van belemmeringen en versterken van de handhaving via de Taskforce interne-markthandhaving¹⁰, opgericht in vervolg op het Actieplan interne-markthandhaving.

De Commissie zet in op volledige implementatie van de Dienstenrichtlijn. Dat is positief, maar wat het kabinet betreft moet het nuttige effect van deze regelgeving hierbij het uitgangspunt zijn. Wat betreft het voornemen om een wetsvoorstel te verkennen voor regulering bepaalde zakelijke dienstensectoren met geharmoniseerde standaarden, vraagt het kabinet zich af wat de meerwaarde daarvan is, en wat de behoefte uit de praktijk is.

Het kabinet is positief over het voornemen van een gezamenlijk formulier voor het melden van detacheringen op vrijwillige basis. Ondernemers ervaren de uiteenlopende implementatie van de Detacheringsrichtlijn in verschillende lidstaten als een veel voorkomende belemmering. Tot slot is het kabinet positief over de aangekondigde digitalisering van productinspecties en dataverzameling voor effectiever markttoezicht.

Ad 2 – De omgang met ongewenste afhankelijkheden door middel van open strategische autonomie

Het kabinet vindt het een goed idee afhankelijkheden in ecosystemen, zoals op het terrein van gezondheid, en op het gebied van sensitieve technologieën¹¹ in kaart te brengen. Dit is ook in lijn met de positie van

⁹ Zowel Industrie Allianties als IPCEIs zijn vormen van publiek-private partnerschappen. Echter Industrie Allianties zijn samenwerkingen die door de Commissie geïnitieerd kunnen worden voor strategische waardeketens, en IPCEI is een staatsteunverbredingsinstrument wat door de lidstaten geïnitieerd kunnen worden met publiek nationaal geld voor strategische hoog innovatieve missies.

¹⁰ Single Market Emergency Task force (SMET).

¹¹ Bijvoorbeeld *Internet of Things, Artificial Intelligence, cybersecurity*.

het kabinet op de EU-geneesmiddelenstrategie. Het kabinet vindt de gekozen benadering van de Commissie positief: de basis is een open economie die door middel van handel in een op wetten gebaseerde internationale orde de weerbaarheid kan vergroten.

Zes strategische gebieden zijn al nader onderzocht door de Commissie op eventuele afhankelijkheden en een tweede onderzoek naar eventuele afhankelijkheden is reeds aangekondigd.¹² Het kabinet denkt graag mee over een gedegen en uniform model dat gebruikt kan worden bij de beoordeling van deze afhankelijkheden op hun onwenselijkheid en de te nemen proportionele acties. Het kabinet zal ook andere overheden en het bedrijfsleven vragen hierbij mee te denken. Het kabinet zal de Commissie vragen te verhelderen wat de precieze taak en rolomschrijving van het waarnemingscentrum voor kritieke technologieën moet zijn. Het zou tevens nuttig zijn om, zoals ook in het Digital Decade¹³ voorstel wordt aangekondigd, te kijken hoe in de pre-fase afhankelijkheden in kaart kunnen worden gebracht.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat de industrie, mits goed geëquipeerd, doorgaans het beste in staat is afhankelijkheden te herkennen in de waarde- of leveringsketens. Echter, zo constateert ook de Commissie, is een toolbox met instrumenten nodig voor industrie en overheid om adequaat te kunnen handelen. Overheidsingrijpen is echter alleen mogelijk gewenst bij uitzonderlijke risico's of markt-, systeem-, of transitiefalen. Diversificatie in toeleveringsketens en het versterken van internationale partnerschappen zijn hier bijvoorbeeld geschikte instrumenten. Het kabinet wil echter het belang van een proportionele aanpak meegeven. Waardeketens zijn van belang voor onze economie en ons concurrentievermogen en onnodige verstoring daarvan dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Voor versterking van de waardeketens is het niet mogelijk een generieke aanpak te creëren, omdat de waardeketens veelal op regionale schaal zijn opgebouwd en zeer divers zijn van aard.

Het kabinet steunt de benadering van de Commissie om sterker in te zetten op industrie allianties. Ondersteuning door de Commissie moet leiden tot allianties die handelen op een open en transparante wijze, die volledig conform het mededingingsbeleid is en uitzicht op innovatie en hoogwaardige werkgelegenheid kunnen bieden. Voor het kabinet is het daarbij van belang dat de allianties lange termijndoelstellingen vaststellen en een sterke governance ontwikkelen.

De Commissie treft voorbereidingen voor de alliantie op het gebied van *processors* en *semiconductors* en de alliantie voor *edge en cloud*. Het kabinet pleit al langer voor het opzetten van deze twee allianties en blijft bij de Commissie inzetten op een zo snel mogelijke oprichting. Verder zal het kabinet per alliantie bekijken of het een proportioneel instrument is en of het bijdraagt aan het bereiken van langetermijnstrategieën.

Het kabinet onderkent dat IPCEIs, in selecte gevallen, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van strategische doelen van de Europese Unie, vooral gezien de positieve spillover effecten en de private investeringen die het aantrekt. Het kabinet is positief dat de Commissie expliciet benoemt dat de IPCEI inclusiever moet worden, bijvoorbeeld voor het mkb.

¹² Deze gebieden zijn grondstoffen, batterijen, *actieve farmaceutische ingrediënten (API's)*, waterstof, *semiconductors* en cloud-technologieën.

¹³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en.

De Commissie wil een leiderschapsrol voor de EU in het zetten van mondiale standaarden. Deze ambitie is positief en het kabinet zal aandringen bij de Commissie dat zij op dit onderdeel proactief en snel met proportionele initiatieven komt. Van belang is dat bij de standaardisatiestrategie voldoende aandacht zal zijn voor het verhelpen van de obstakels in het huidige systeem van totstandkoming van geharmoniseerde normen.¹⁴

Ad 3 – Versnellen twin transition

Het kabinet erkent net als de Commissie dat de groene en digitale transitie voortgezet moet worden, bijvoorbeeld door te werken aan een circulaire economie. De appreciatie die, via een BNC fiche¹⁵, in 2020 hierover werd uitgesproken staat nog steeds overeind. Het is positief dat de Commissie met een aantal maatregelen de urgentie voor de transitie wil versterken.

Het kabinet ziet voordelen in de ontwikkeling van transitiepaden van nader te bepalen sectoren. Deze trajecten dienen een bottom-up inzicht te bieden in de omvang, kosten en voorwaarden van de vereiste maatregelen voor een succesvolle transitie van bepaalde ecosystemen. Het kabinet kan zich voorstellen dat deze *transition pathways* gebruikt worden voor het verder initiëren van publiek-private samenwerking in bijvoorbeeld industrie allianties. Hierbij is het kabinet van mening dat technologieën en kennis laagdrempelig getest en gevalideerd moeten worden op hun toegevoegde waarde via de zogenaamde «*Technology Infrastructures*», zodat bedrijven deze innovaties naar de markt kunnen brengen. Het kabinet ziet dan ook graag een nauwe relatie van de Industriestrategie met de door de Commissie in het vooruitzicht gestelde Strategie voor «*Technology Infrastructures*», één van de actiepunten in de ambities voor de vernieuwde Europese Onderzoeksruimte ERA.

Het kabinet verwelkomt de aankondiging van de Commissie om te kijken naar *carbon contracts for difference (CCFD)*¹⁶ als ondersteuning in het Innovation Fund. Met name op het gebied van waterstof en elektrificatie kunnen CCFD's een belangrijke rol spelen. Het kabinet bepleit dat ook ondernemers in de land- en tuinbouw kunnen profiteren van *Carbon Credits*.

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om het mkb meer te ondersteunen in de *twin transition*. Het kabinet steunt de aanpak van de Commissie om regeldruk te verminderen en in het kader van Invest EU meer mkb investeringen te mobiliseren. Tevens onderschrijft het kabinet het toenemende belang van een leven lang ontwikkelen ter voorbereiding op de grote transities (zie BNC fiche Europese Vaardighedenagenda).¹⁷

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zijn de lidstaten over het algemeen positief over de update van de industriestrategie, omdat alle lidstaten de urgentie en noodzaak tot handelen voelen gezien de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan met betrekking tot de COVID-19-pandemie en de groene en digitale transities.

¹⁴ Deze strategie is aangekondigd door de Commissie en zal later gepubliceerd worden.

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2862.

¹⁶ Carbon Contracts for Difference (CCFD) zijn subsidiërende instrumenten die het prijsverschil tussen de koolstofprijs (meestal de prijs van EU ETS emissierechten) en de onrendabele top compenseren. Wanneer dit verschil negatief is betaalt de subsidieontvanger dit verschil terug.

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2906.

Het streven naar een zo spoedig mogelijk herstel van en versterking van de interne markt (inclusief de weerbaarheid) wordt breed gedeeld. Naarmate de voornemens concreter worden, beginnen de standpunten op enkele deelonderwerpen echter meer uiteen te lopen. Rondom het aanwijzen van nieuwe strategische waardeketens en het IPCEI-instrument zullen de meningen uiteenlopen. Sommige lidstaten zijn ontevreden over de huidige gekozen waardeketens en willen hier extra waardeketens aan toevoegen. Hierbij is het risico dat alle waardeketens dan als strategisch worden geoormd, de focus verwatert en lidstaten met grotere budgetten en begeleidingscapaciteit relatief gezien meer in het voordeel zijn. Grote lidstaten zijn voorstander van een breder gebruik van het IPCEI-instrument dan middelgrote en kleinere lidstaten. De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de bevoegdheid is positief. De mededeling ziet met name toe op de beleidsterreinen van het industriebeleid en de interne markt. Industriebeleid is primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Ten aanzien van industriebeleid is de Unie bevoegd om met betrekking tot de Europese dimensie van het optreden van het industriebeleid het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, onder b, VWEU). Ten aanzien van de interne markt geldt een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2 onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de subsidiariteit is positief. Het doel van de mededeling is de Europese industrie te stimuleren nog meer een wereldleider te worden in de groene en digitale transitie door alle spelers in industriële ecosystemen en waardeketens beter met elkaar te verbinden. De nauw vervlochten Europese industrie met grensoverschrijdende waardeketens binnen de interne markt en de relatie met handelspolitiek vereisen een grensoverschrijdende aanpak. Het grensoverschrijdende karakter van de verschillende onderdelen van de industriestrategie rechtvaardigt optreden op EU-niveau. Het kabinet kan de acties op EU-niveau die de Commissie voorstelt steunen, omdat deze ten doel hebben de interne markt te versterken, onder meer door het verbinden van de waardeketens en de adressering van afhankelijkheden.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De voorgestelde acties zijn geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om hun doel te bereiken. Over het algemeen laat de Commissie voldoende ruimte voor nationale besluiten. Ook de acties inzake de interne markt acht het kabinet proportioneel. De inspanningen van de Commissie inzake toekomstige crises voor betere coördinatie en transparantie zijn geschikt en passend zijn om obstructies binnen de interne markt weg te nemen. Het voorstel laat daarbij ruimte voor input van de lidstaten waardoor het niet verder gaat dan noodzakelijk om het doel te bereiken.

d) Financiële gevolgen

De mededeling verplicht niet direct tot budgettaire inspanning van de lidstaten, maar beoogt Europese doelen te stellen en richting te geven voor mogelijk (toekomstig) instrumentarium voor industriebeleid. De mededeling benoemt expliciet enkele van deze instrumenten zoals de IPCEI en het *Single Market Emergency Instrument*. De ambities die de Commissie voorstaat op het gebied van verkleining van afhankelijkheden, opzetten publiek-private partnerschappen, deelname aan IPCEI, maar ook de doorvoering van de *twin transition* kunnen nopen tot extra investeringen. Deze dienen voornamelijk uit de private sector gefinancierd te worden, maar een publieke component is hierbij onmisbaar. Met name de deelname aan een IPCEI is bij uitstek gestoeld op een publieke financiële bijdrage. De plannen uit de update kunnen dus financiële gevolgen hebben voor de EU en voor de nationale begroting. Dat zal per geval bekeken en in kaart worden gebracht.

Voor wat betreft uitgaven door de Europese Commissie is Nederland van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventueel extra nationaal budget voor deelname aan IPCEI's of andere nieuwe initiatieven vereist nieuwe besluitvorming door het kabinet. De budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie kondigt diverse herzieningen van bestaande regelgeving aan en kondigt een verkenning aan naar harmonisering van standaarden in bepaalde zakelijke dienstensectoren. Indien tot herziening of nieuwe regelgeving wordt overgegaan zullen de effecten hiervan voor het bedrijfsleven goed in kaart moeten worden gebracht middels een impact assessment. Uitgangspunt dient in ieder geval te zijn dat regelgeving zo lastenluw mogelijk dient te worden vormgegeven.

Het doel van de update van de industriestrategie, om bij te dragen aan de versterking van de Europese concurrentiekracht, kan behaald worden mits dit op juiste wijze wordt ingezet door middel van een open economie en internationale rechtsorde.

De industriestrategie spreekt de ambitie uit een wereldleider op het gebied van groene en digitale transitie in de industrie te worden. Tevens ziet een van de kernboodschappen toe op het verkleinen/weghalen van ongewenste afhankelijkheden in waardeketens van, bijvoorbeeld, derde landen. De update kan daardoor geopolitieke gevolgen hebben, omdat het onder andere gaat over hoe de Europese Unie zich dient te verhouden ten opzichte van derde landen als het aankomt op internationale handel en afhankelijkheden in ecosystemen. Eventuele adressering van deze afhankelijkheden kan gevolgen hebben voor bestaande handelsrelaties. Zoals hierboven beschreven is een gedegen analyse van de onwenselijkheid van afhankelijkheden en een proportionele aanpak hiervan daarom zeer gewenst.