



OPEN STRATEGISCHE AUTONOMIE

BEGRIP, TOEPASSINGSGEBIED, INSTRUMENTEN EN SPANNINGSVELD

Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Disclaimer:

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-secretariaat ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de raad, een organisatie vertegenwoordigd in de raad of een lid van de raad.

Bij gebruik van gegevens en informatie uit dit rapport wordt een correcte bronvermelding op prijs gesteld.

Kennisname raad 20 maart 2023

Contactpersoon Wim Knaepen wknaepen@serv.be

Inhoud

Rapport	4
1. Inleiding	4
2. Begrip: evolutie, toepassingsgebied en invulling	4
2.1 Ontstaan, evolutie en toepassingsgebied	4
2.2 Een ambigue begrip	9
2.3 Toekomstgerichte invulling	12
3. Specifieke instrumenten van strategische autonomie	13
3.1 Europees industrieel beleid	14
3.2 Het Europees internationaal (handels)beleid	28
4. Spanningsveld tussen openheid en autonomie	37
4.1 Het belang van de interne markt	37
4.2 Spanningsveld binnen het concurrentiebeleid: de IPCEI's	41
4.3 Spanningsveld binnen het internationaal (handels)beleid	45

Rapport

1. Inleiding

De SERV heeft zich in zijn jaarprogramma 2023 voorgenomen zich te verdiepen in open strategische autonomie als drijver voor meer economische veerkracht. De SERV breidt daarmee een verlengstuk aan zijn in 2020 begonnen traject.

Voorliggend rapport vormt het eerste deel van het verlengtraject en ontrafelt de Europese filosofie van open strategische autonomie en biedt meer inzichten in de evolutie, het toepassingsgebied en de inhoudelijke invulling van het concept alsook in de instrumenten die door het Europese industrieel en internationaal (handels)beleid worden gehanteerd om die strategische autonomie te realiseren. De EU tracht daarbij de open toegang en gelijke werking van de interne markt te vrijwaren maar wordt niettemin – onder druk van de economische politiek van de concurrerende machtsblokken – geconfronteerd met een toenemend spanningsveld tussen de twee dimensies vervat in het concept: openheid versus autonomie.

2. Begrip: evolutie, toepassingsgebied en invulling

2.1 Ontstaan, evolutie en toepassingsgebied

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog en de oprichting van de NAVO leunt de EU voor militaire aangelegenheden op de VS. De nadruk van het buitenlands beleid van de Unie lag op de realisatie van een internationaal systeem van recht en markt, waarbij conflicten via neutrale instanties werden opgelost in plaats van met machtsmiddelen, zoals militaire dreiging en protectionistische handelsmaatregelen. Het gebrek aan een sterk Europees leger betekent echter wel dat de Europese Unie behalve toegang tot haar interne markt weinig machtsmiddelen heeft om druk op andere landen te zetten.

De term strategische autonomie komt op Europees niveau voor het eerst voor in de conclusies van de Europese Raad in december 2013.¹ De Europese Raad roept in zijn conclusies op tot de

¹ Europese Raad, *Conclusies* (EUCO 217/13), 19-20 december 2013.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST217-2013-INIT/nl/pdf>

ontwikkeling en ondersteuning van de defensiecapaciteiten van de Europese Unie: “*Europa heeft een meer geïntegreerde, duurzamer, innovatiever en meer concurrerende industriële en technologische defensiebasis (EDTIB) nodig om defensievermogens te kunnen ontwikkelen en in stand houden. Dit kan tevens de strategische autonomie van Europa en het vermogen om met partners te handelen, ten goede komen.*” In 2016 maakt strategische autonomie deel uit van de Global Strategy of the European Union, een geactualiseerde doctrine van de Europese defensie, dat appelleert voor “*an appropriate level of ambition and strategic autonomy*”.²

Een grote pleitbezorger van een soeverein Europa is de Franse president Emmanuel Macron die kort na zijn aantreden in een toespraak aan de Sorbonne³ zijn plannen daaromtrent ontvouwde. In 2017 formuleerde het Franse *Ministère des Armées* in een document met de titel “Strategische evaluatie”⁴ een Franse defensiestrategie rond het concept van strategische autonomie.

In 2019 kondigde Ursula von der Leyen bij haar aantreden aan om leiding te gaan geven aan een ‘Geopolitieke Commissie.’⁵ Wat hiermee bedoelt wordt, is dat de EU streeft naar een autonomere strategie en een onafhankelijker buitenlands en defensiebeleid. De EU wil zichzelf meer als een grootmacht profileren met een vergelijkbare positie als die van andere grote spelers zoals de VS, China, of Rusland. Tegelijkertijd wil zij minder afhankelijk worden van de VS. De Europese Commissie beklemtoonde in opvolging hiervan in mei 2020⁶ dat de EU, tegen deze achtergrond, haar “open strategische autonomie” moet uitbouwen en in stand houden. In een volgende mededeling⁷ zet de Commissie uiteen hoe de EU haar open strategische autonomie op macroeconomisch en financieel gebied kan versterken door de internationale rol van de euro te bevorderen, door financiële infrastructuur in de EU te verstevigen, door de uitvoering en handhaving van EU-sanctieregelingen te verbeteren en door de EU weerbaarder te maken tegen de effecten van de onrechtmatige extraterritoriale toepassing van eenzijdige sancties door derde landen. Deze mededelingen kaderen binnen een ruimer geheel van initiatieven die de open strategische auto-

² European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016, <https://europa.eu/Tr66qx>.

³ Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 Septembre 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuelmacron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

⁴ La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017, 13 octobre 2017, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2017-rs-def1018_cle0b6ef5-1.pdf. Dit document analyseert de strategische context van Frankrijk en definieert het ambitieniveau op het gebied van defensie en nationaal veiligheidsbeleid. De herziening van 2017 bereidt de opstelling van de Loi de programmation militaire 2019-2025 voor. Het is geschreven op verzoek van president Emmanuel Macron in juni 2017, een paar weken na zijn verkiezing.

⁵ Ursula von der Leyen, “*A Union that Strives for More: My Agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024*”, Brussel, Europees Parlement, 2019. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf>

⁶ Europese Commissie (2020), Mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “*Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie*”, COM(2020) 456, 27 mei.

⁷ Europese Commissie (2021), Mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “*Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren*”, COM(2021) 32 final, 19 januari.

nomie en de veerkracht van de EU moeten versterken, zoals een herziening van het handelsbeleid, een gemeenschappelijke mededeling over het versterken van de EU-bijdrage aan een op regels gebaseerd multilateralisme, een geactualiseerde industriestrategie, digitale strategieën, en een nieuwe EU-VS-agenda voor mondiale verandering. Aldus startte de Europese Commissie in juni 2020⁸ een uitgebreide raadpleging over de toekomst van het handelsbeleid. Belangrijk aandachtspunt in die analyse is de afhankelijkheid van de EU van de buitenwereld die, zeker op vlak van essentiële hulpbronnen zoals zeldzame aardmetalen of bepaalde grondstoffen, niet mag onderschat worden. De raadpleging resulteerde in een mededeling van de Commissie⁹ waarin het begrip “open strategische autonomie” wordt verduidelijkt en omschreven als *“het vermogen van de EU om haar eigen keuzes te maken en de wereld om haar heen vorm te geven door leiderschap en betrokkenheid, waarbij haar strategische belangen en waarden tot uiting komen”*. Daarnaast formuleerde de Commissie in mei 2021¹⁰ een actualisatie van de EU-industriestrategie van maart 2020 met het doel ervoor te zorgen dat de strategie ten volle met de nieuwe omstandigheden na de COVID-19-crisis rekening houdt en bijdraagt tot de transformatie naar een duurzamere, meer digitale, veerkrachtigere en wereldwijd concurrerendere economie. De beschreven prioriteiten uit de oorspronkelijke mededeling worden bevestigd maar tegelijk wordt rekening gehouden met de uit de crisis getrokken lessen om het herstel te stimuleren en de open strategische autonomie van de EU te versterken.

Wat aanvankelijk eerder als een slogan of een Franse fantasie werd bestempeld, is vandaag realiteit geworden. De zogenaamde “Verklaring van Versailles”¹¹ van de informele Europese top van Europese staatshoofden en regeringsleiders wil de EU op het spoor naar meer eensgezindheid, meer defensie-inspanningen, meer economische en energiezelfstandigheid en een grotere betrokkenheid van Oekraïne bij de werking van de Europese Unie zetten: *“Confronted with growing instability, strategic competition and security threats, we decided to take more responsibility for our security and take further decisive steps towards building our European sovereignty, reducing our dependencies and designing a new growth and investment model for 2030. In this respect, we addressed today three key dimensions: a) Bolstering our defence capabilities; b) Reducing our energy dependencies; and c) Building a more robust economic base.”*

Het concept van strategische autonomie is aldus geleidelijk verbreed, buiten het militaire domein, om de economie, het energiebeleid, het handelsbeleid, het voedselbeleid en de digitale

⁸ Europese Commissie (2020), Raadplegingsnota “Een vernieuwd handelsbeleid voor een sterker Europa”, 16 juni.

⁹ Europese Commissie (2021), Mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid”, COM(2021) 66 final, 18 februari.

¹⁰ Europese Commissie (2021), Mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa”, COM(2021) 35 final, 5 mei.

¹¹ European Council (2022), *The Versailles declaration*, 10-11 March.

https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf?utm_source=dsmsauto&utm_medium=email&utm_campaign=The+Versailles+declaration%2c+10+and+11+March+2022

technologie¹² en technologie in het algemeen te omvatten. Het concept vond vanuit die bredere invalshoek intussen ook al zijn weg in het regeerakkoord van de nieuwe Duitse en Nederlandse regeringen. De nieuwe Duitse regering¹³ spreekt zich uit voor een sterk en soeverein Europa en heeft de ambitie om de 'strategische autonomie' van Europa de komende jaren te versterken op belangrijke strategische gebieden zoals energie en technologie: "Eine demokratisch gefestigte, handlungsfähige und strategisch souveräne EU ist die Grundlage für unseren Frieden und Wohlstand. [...] Die strategische Souveränität Europas wollen wir erhöhen. Dies bedeutet in erster Linie eigene Handlungsfähigkeit im globalen Kontext herzustellen und in wichtigen strategischen Bereichen, wie Energieversorgung, Gesundheit, Rohstoffimporte und digitale Technologie, weniger abhängig und verwundbar zu sein, ohne Europa abzuschotten." De regering Rutte IV¹⁴ wil dat de EU economisch beter gaat presteren ten aanzien van de VS en China: "We zetten in op open strategische autonomie van de EU en stimuleren innovatiekracht en slimme industriepolitiek. Zo worden we leidend in digitalisering en nieuwe technologieën." Deze 'open strategische autonomie' sluit nauw aan bij de Franse en Duitse visie van een Europa dat zich op economisch en handelsgebied niet langer laat wegspeelen door andere grootmachten. De bevestiging hiervan weerspiegelt zich ook in de gezamenlijke verklaring¹⁵ van Frankrijk en Nederland na afloop van de regeringsconsultaties: "In the face of increasing challenges, they converge on the need for a European Union, reinforcing its strategic autonomy in order to strengthen its role as a resilient global player responsible for its future, while remaining an open economy and in close cooperation with its likeminded partners, taking greater responsibility for its security and defence and allocating the necessary resources. They also coincide on the principle of an ambitious and concrete European strategic compass in the field of security and defence, and to further strengthen their close cooperation in areas of common strategic interest. They also commit to strengthening their close cooperation in regions of strategic interest (Ukraine, Sahel, Levant, Arabic Peninsula and the Indo-Pacific region)."

Deze herijking van de rol van de Europese Commissie in de wereld komt niet uit het niets. Door de opkomst van China groeide er aan de Pacifische kust een grote uitdager voor de Amerikaanse dominantie van de afgelopen 30 jaar. Daarnaast is Rusland op het Europese continent de laatste jaren steeds assertiever en is het daarmee een ongemakkelijke en machtige buur voor Europa.

¹² Onderzoek van het Nederlandse TNO wijst uit dat Europa digitaal steeds afhankelijker wordt van de VS en China. Ruim 90% van de Europese data staat op Amerikaanse servers opgeslagen en het merendeel van de digitale infrastructuur is in handen van een beperkt aantal niet-Europese leveranciers.
<https://www.tno.nl/nl/overtno/nieuws/2022/6/nederland-en-europa-digitaal-steeds-afhankelijker-van-vs-en-china/>;
<https://www.tno.nl/nl/tnoinsights/artikelen/versterking-digitale-sovereiniteit-maakt-europa-politiek-en-economisch-minder-kwetsbaar/>

¹³ Koalitionsverdrag 2021-2025 zwischen Der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen Und Den Freien Demokraten (FDP), *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis Für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, 7 Dezember 2021. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

¹⁴ VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Coalitieakkoord 2021-2025: *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, 15 december 2021. <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omziennaar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

¹⁵ Joint Communiqué on the implementation of the Joint Declaration of 31 August 2021, in the context of the Franco-Dutch consultations of 9 March 2022.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/diplomatiekeverklaringen/2022/03/09/gezamenlijke-verklaring-frankrijk-en-nederland-na-afloop-regeringsconsultaties>

Getuige de Russische invasie in Oekraïne. Na een relatief rustige periode sinds het einde van de Koude Oorlog is de continentale dreiging voor Europa weer een feit.

Ondertussen is de Amerikaanse blik naar Azië verschoven door de door Obama ingezette "*Pivot (of nog Rebalance) to Asia*". Deze koers is agressiever geworden onder Donald Trump en zet zich ook onder Joe Biden door. Zogezegd hoort Europa en de klassieke rivaliteit met Rusland uit de Koude Oorlog steeds minder tot de voornaamste prioriteiten van de VS. Hierdoor kan de EU minder rekenen op haar voornaamste bondgenoot, terwijl het ondertussen ook steeds meer concurrentie van China en Rusland krijgt. Een heroriëntatie van de EU op haar rol als autonoom machtsblok is daarmee niet toevallig.¹⁶

Op 9 mei 2022, Dag van Europa, werd door de Franse president Macron in een toespraak in het Europees Parlement naar aanleiding van de slotceremonie van de Conferentie over de Toekomst van Europa¹⁷ het idee van een 'Europese geopolitieke gemeenschap' gelanceerd om de relaties met buurlanden in de ruime omgeving van de EU te versterken door een brede samenwerking inzake handel, defensie, infrastructuur, energie en buitenlands beleid. Ze moet ook het signaal geven aan Rusland en China dat de EU vastbesloten is de stabiliteit, veiligheid en democratische waarden op het Europese continent te verdedigen door de banden met die landen aan te halen.

Tot slot nog vermelden dat de aandacht voor de strategische autonomie van de EU ook tijdens het Tsjechische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, dat op 1 juli 2022 van start is gegaan, werd gecontinueerd onder het officiële motto: "Europa als een taak: heroverwegen, herbouwen, herbekrachtigen."¹⁸ De focus ligt op het beheersen van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne (de aanpak van de vluchtelingen crisis en de naoorlogse wederopbouw van Oekraïne), de afbouw van de Europese energieafhankelijkheid, de versterking van de defensievermogens en de cyberspacebeveiliging van Europa, de versterking van de strategische autonomie van de EU (de strategische veerkracht van de Europese economie) en de bescherming van de democratische instellingen en waarden van de EU.

¹⁶ Zie ook Helwig, N., Sinkkonen, V. (2022), *Strategic autonomy and the EU as a Global actor: the evolution, debate and theory of a contested term*, European Foreign Affairs Review, April.

¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/eu-affairs/20220506STO29018/toekomst-van-europa-conferentiesluit-af-met-belofte-voor-veranderingen>. Macron had het over "*democratische Europese naties die ons pakket aan waarden onderschrijven*", en een nieuwe ruimte willen vinden "*voor politieke samenwerking, veiligheid, samenwerking op het gebied van energie, vervoer, investeringen, infrastructuur, het verkeer van personen en in het bijzonder van onze jongeren*." Op 6 oktober 2022 kwamen de regeringsleiders van 44 Europese landen, "de E44", voor een eerste maal bijeen te Praag.

¹⁸ https://czech-presidency.consilium.europa.eu/media/fk3pihaw/eng_priorities.pdf

In de eerste helft van 2023 bekleedt Zweden het voorzitterschap van de Raad van de EU. Zweden heeft 4 prioriteiten vastgesteld voor de werkzaamheden onder zijn derde voorzitterschap van de Raad:

- veiligheid – eenheid
- concurrentievermogen
- groene & energietransitie
- democratische waarden en de rechtsstaat – onze grondslag.

Het Zweedse voorzitterschap dat loopt tot 30 juni 2023 zal prioriteit geven aan de voortzetting van de economische en militaire steun aan Oekraïne, en aan steun voor dit land op weg naar EU-lidmaatschap. Het zal bijzondere aandacht besteden aan het Europese concurrentievermogen, het verminderen van de risico's van schommelende energie-prijzen en de hervorming van de energiemarkt, de groene transitie en de handhaving van de rechtsstaat. In het Zweeds programma¹⁹ is 'open strategische autonomie' nooit veraf: *"Russia's invasion of Ukraine is having a major impact on both the European energy market and the European transport market. The consequences, namely high energy prices, an uncertain energy supply and disruptions in the supply of goods, have quite clearly demonstrated that the EU must quickly become independent of Russian fossil fuels and accelerate the green transition, which is also necessary if the Union is to achieve its climate targets. [...] The digital changeover also provides great opportunities for society and individual citizens. At the same time, the EU needs to remain open to the rest of the world in order to become a technological leader and navigate in a more geopolitical world. [...] The ongoing Russian invasion of Ukraine has further highlighted the need to reduce emissions, complete the transition to a more resource-efficient and circular society, and make the EU independent of fossil energy."*

2.2 Een ambigue begrip

Open strategische autonomie²⁰ hoort bij de begrippen waarvan een precieze definitie ontbreekt. De ambiguïteit van het begrip maakt het makkelijker voor lidstaten om zich voor een bepaald doel of project uit te spreken. Open strategische autonomie wordt dus door verschillende actoren op hun eigen manier begrepen en voor eigen politieke doeleinden gebruikt, hetgeen tot gevolg heeft dat minimalistische en ambitieuzere interpretaties door elkaar heen worden gebruikt.

De belangrijkste context voor het begrip open strategische autonomie is het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie. Toen de Franse President Chirac en

¹⁹ <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/programme-of-the-presidency/>

²⁰ Voor meer informatie over de strategische autonomie van de EU wordt verwezen naar het overzicht van de Think Tanks van het Europese Parlement (2022), *EU strategic autonomy in the context of Russia's war on Ukraine. What Think Tanks are Thinking*, 10 March.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729300/EPRS_BRI\(2022\)729300_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729300/EPRS_BRI(2022)729300_EN.pdf)

Voor een overzicht van commentaren, studies en rapporten van internationale denktanks, zie European Parliament, *The EU strategic autonomy debate*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)690532](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)690532)

de Britse Premier Blair in 1998 met een gezamenlijk verklaring het EVDB²¹ aankondigden was 'autonomie' al een centraal begrip. Daarbij dacht Chirac aan besluitvorming zonder de VS, terwijl Blair aan uitbreiding van de Europese capaciteit dacht, juist om de VS een signaal te geven dat Europeanen meer willen investeren in Europese veiligheid. Inmiddels is het GVDB vooral door zijn militaire missies zichtbaar. Daarbovenop faciliteert de EU sinds enkele jaren de samenwerking bij het ontwikkelen van militaire technologieën.

In 2013 besloten de EU-staten om de decembertop vooral te besteden aan de thematiek van veiligheid en defensie. In de conclusies van deze top wordt het begrip strategische autonomie genoemd, nu in het kader van een *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB). In 2016 wordt "*strategic autonomy*" als ambitie genoemd in de global strategy '*Shared vision, common action*'. Na de Russische agressie in de Krim en Oost-Oekraïne, plus de onzekerheid over de toekomst van bondgenootschappelijke verplichtingen van de VS tijdens de Trump-regering, hebben de ontwikkelingen een hoger gevoel van urgentie gekregen in Europa. Ook het Europese interventie-initiatief is een poging om de slagkracht voor militaire interventies te versterken, naast de NAVO en met inachtneming van de beperkingen van de EU-afspraken. Op de Europese Raad van 21 maart 2022 werd het 'Strategisch Kompas'²² formeel goedgekeurd, een ambitieus actieplan om het veiligheids- en defensiebeleid van de EU tegen 2030 te versterken. Het actieplan beoogt de versterking van de strategische autonomie van de EU en haar vermogen om met partners samen te werken teneinde haar waarden en belangen te vrijwaren. Het engagement van de Europese Raad werd op 31 mei 2022 bevestigd op een buitengewone bijeenkomst: "*In deze nieuwe context zal de Europese Unie, herinnerend aan de Verklaring van Versailles en de conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 maart 2022, het strategisch kompas resoluut uitvoeren, haar partnerschappen versterken, haar veerkracht vergroten en haar veiligheids- en defensiecapaciteit opvoeren door middel van meer en betere investeringen, met bijzondere aandacht voor vastgestelde strategische tekortkomingen.*"²³

Economische veiligheid is recent ook een explicieter onderdeel van strategische autonomie geworden. Om die reden schoof de Europese Commissie in haar 'Nieuwe industriestrategie voor Europa'²⁴ het concept van 'strategische autonomie' naar voor: "*De strategische autonomie van Europa draait om het minder afhankelijk van anderen zijn voor de zaken die wij het hardst nodig hebben: kritieke grondstoffen en technologieën, voeding, infrastructuur, beveiliging en andere strategische zaken. Zij bieden de Europese industrie ook een uitgelezen kans eigen markten, producten en diensten te ontwikkelen en daarmee het concurrentievermogen te ontwikkelen.*" Tijdens de corona-epidemie benutte de voorzitter van de Europese Raad het begrip strategische autonomie ook in het kader

²¹ Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, inmiddels Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid geheten.

²² Council of the EU (2022), *A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade*, 7371/22, Brussels, 21 March. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

²³ Europese Raad (2022). Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (30 en 31 mei 2022) – *Conclusies*, 31 mei.

²⁴ Europese Commissie (2020), 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, *Een nieuwe industriestrategie voor Europa*, COM(2020) 102 final, 10 maart.

van buitenlandse handel en technologie. In deze context verwijst het begrip naar de gewenste onafhankelijkheid van internationale supply chains. De Europese Raad heeft vervolgens in oktober 2020 het woord "open" toegevoegd, om de indruk te vermijden van een toenemende rivaliteit van de EU met andere machten, en in het bijzonder China. In de conclusies van de Europese top wordt vermeld dat "Het verwezenlijken van strategische autonomie, met behoud van een open economie, een van de hoofddoelstellingen is van de Unie."²⁵ De Raad van de Europese unie bevestigt recent het belang van de economische en financiële veiligheid als onderdeel van de open strategische autonomie.²⁶

Ondanks het pleidooi van de Europese Commissie voor een assertieve EU die in staat is de veerkracht van de Unie te vergoten door een combinatie van openheid en strategische autonomie, etaleren lidstaten in verschillende groepen verschillende opvattingen over wat 'openheid' inhoudt. Op 1 maart 2021 verstuurden Duitsland, Denemarken, Estland en Finland een gezamenlijke brief²⁷ naar de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, waarin een oproep wordt gelanceerd van een digitaal soevereine EU en een vermindering van de economische en strategische afhankelijkheid van de Europeanen. Ondanks het streven van deze lidstaten naar "*open markten en open toeleveringsketens*", lokte hun gezamenlijke brief een reactie²⁸ uit van acht andere lidstaten (België, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Zweden en Tsjechië Republiek) die de vrees uitspraken dat de oproep tot soevereiniteit een vorm van protectionisme aanmoedigt en aandrongen op het openstellen van de Europese economie. Frankrijk steunde dan weer geen van beide brieven: het Franse standpunt bestaat erin prioriteit te geven aan de ontwikkeling van industriële capaciteiten met behoud van een open markt. Tot slot presenteerden Nederland en Spanje op 25 maart 2021 een non-paper²⁹ die dicht aanleunt bij het standpunt van de groep van acht, met een afwijzing van economisch protectionisme en de formulering van gedetailleerde voorstellen voor pragmatische soevereiniteit als een middel om te handelen eerder dan als een doel op zich.³⁰

Concluderend: er bestaat geen breed gedeeld begrip of definitie van open strategische autonomie. Ondanks de ambiguïteit van het begrip is duidelijk dat het doelt op de ambitie om meer

²⁵ Europese Raad (2020). *Conclusies*, Europese Raad, 1/2 oktober 2020.

²⁶ Raad van de Europese Unie (2022). *Conclusies van de Raad over de economische en financiële strategische autonomie van de EU: één jaar na de mededeling van de Commissie*, 6301/22, 29 maart.

²⁷ Finnish Government, Finland, Germany, Denmark and Estonia Call on EU to Accelerate Digital Transformation, 2 March 2021, <https://vnk.fi/en/-/finland-germany-denmark-and-estonia-call-oneu-to-accelerate-digital-transformation>

²⁸ Philip Stephens, "Supply Chain 'Sovereignty' Will Undo Globalisation's Gains", in Financial Times, 18 March 2021, <https://www.ft.com/content/b5f72f88-814f-4697-8b83-e7d120c81fdc>

²⁹ Spain and Netherlands, *Non-Paper on Strategic Autonomy while Preserving an Open Economy*, 24 March 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlandsnon-paper-on-strategicautonomy-while-preserving-an-open-economy>

³⁰ Fabry, F. and Veskoukis, A. (2021). *Strategic Autonomy in Post-Covid Trade Policy: How Far Should We Politicise Supply Chains?*, Istituto Affari Internazionali and Jacques Delors Institute, IAI Papers 21/33, July.

samenwerking en meer onafhankelijkheid te bereiken zonder dat de EU de haar kenmerkende openheid verliest.

2.3 Toekomstgerichte invulling

De Europese Unie stippelt een strategische weg uit om tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent te worden, de kansen van het digitale tijdperk aan te grijpen, een inclusieve economie op te bouwen, de Europese waarden te promoten, haar verantwoordelijk wereldwijd leiderschap te versterken en de democratie uit te dragen. De EU heeft zich doorheen de jaren voorstander getoond van openheid en gereguleerde internationale en multilaterale samenwerking. Het Europese project is het resultaat van een goed gemanagede interdependentie en open strategische autonomie op basis van gedeelde waarden, cohesie, multilaterale governance en op regels gebaseerde samenwerking.

Via strategische prognoseverslagen wordt getracht een toekomstgerichte invulling te geven aan het concept van open strategische autonomie, rekening houdend met belangrijke mondiale megatrends met gevolgen voor de EU. Nu de snelle ontwikkeling van de geopolitieke situatie de urgentie van meer strategische autonomie doet gevoelen, zoomt het strategisch prognoseverslag 2022³¹ in op een toekomstgericht en alomvattend perspectief op de wisselwerking tussen de digitale en groene transitie in de aanloop naar 2050. De mededeling van de Commissie bouwt voort op het beleidsrapport van het JRC³².

Het strategisch prognoseverslag 2022 levert een toekomstgerichte analyse van de belangrijke rol van digitale technologieën en van de invloed die geopolitieke, economische, sociale en regelgevingsfactoren uitoefenen op de interactie tussen de transitie. In het strategisch prognoseverslag worden 10 actiegebieden genoemd waar moet worden gewerkt om betere kansen te krijgen en potentiële risico's ten gevolge van de interactie tussen de groene en de digitale transitie tot 2050 te minimaliseren:

Versterking van veerkracht en open strategische autonomie in sectoren die cruciaal zijn voor de dubbele transitie, bijvoorbeeld via de werkzaamheden van het EU-observatorium voor kritieke technologieën.

Verdere uitbouw van groene en digitale diplomatie door de regelgevende en normalisatiebevoegdheid van de EU te benutten en de waarden van de EU te promoten en partnerschappen te bevorderen.

Strategisch beheer van de aanvoer van kritieke materialen en grondstoffen door een systemische langetermijnaanpak om een nieuwe afhankelijkheidsval te voorkomen.

³¹ Europese Commissie (2022), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Strategisch prognoseverslag 2022. *Versterken van het verband tussen de groene en de digitale transitie in de nieuwe geopolitieke context*, COM(2022) 289 final, 29 juni.

³² European Commission (2022), *Towards a green and digital future. Key requirements for successful twin transitions in the European Union*, JRC Science for Policy Report, Brussels

Versterking van de economische en sociale samenhang door versterking van de sociale bescherming en de welvaartsstaat.

1. Aanpassing van onderwijs- en opleidingsstelsels aan een snel veranderende technologische en sociaaleconomische realiteit, en ondersteuning van de arbeidsmobiliteit tussen sectoren.
2. Aantrekken van bijkomende toekomstbestendige investeringen in nieuwe technologieën en infrastructuur.
3. Ontwikkeling van toezichtkaders om, meer dan alleen maar het bbp, het welzijn te meten.
4. Uitbouw van een toekomstbestendig regelgevingskader voor de eengemaakte markt dat bevorderlijk is voor duurzame bedrijfsmodellen en consumptiepatronen.
5. Verdere ontwikkeling van een mondiale benadering voor het vaststellen van normen en als pionier op het gebied van concurrerende duurzaamheid benutting van de voordelen daarvan.
6. Bevordering van een robuust kader voor cyberbeveiliging en veilige gegevensuitwisseling om onder meer te verzekeren dat kritieke entiteiten in staat zijn verstoringen te voorkomen, te weerstaan en te herstellen.

3. Specifieke instrumenten van strategische autonomie

Uit bovenstaande schets blijkt dat het concept van open strategische autonomie geleidelijk aan haar weg vond in het Europees industrieel en handelsbeleid. Samenvattend verwijst het dan naar het vermogen van de EU om haar eigen koers te varen in lijn met haar belangen en waarden in een tijd van nieuwe mondiale uitdagingen zoals de dubbele transities van klimaatverandering en digitale transformatie en geopolitieke spanningen die op regels gebaseerde multilaterale regimes bedreigen.³³ In dit luik wordt dieper ingegaan op een aantal specifieke instrumenten waarmee de Europese Commissie invulling geeft aan het concept: de reductie van haar strategische afhankelijkheid in sleutelsectoren, de nood aan diversificatie van toeleveringsketens, de versterking van de industriële productiecapaciteit, de bescherming van de industrie tegen economische dwang en oneerlijke handelspraktijken, de promotie van mensenrechten en milieubescherming alsook de Europese waarden in waarde- en toeleveringsketens. Er wordt niet ingegaan op de instrumenten die, alhoewel ook belangrijk in de context van de strategische autonomie, gebruikelijk deel uitmaken van het Europese flankerend beleid tout court, zoals het stimuleren en verspreiden van innovatie, het versterken van het investerings- en ondernemingsklimaat, het opleidings- en com-

³³ Botti, F., Castelli, C. and Giangaspero, G. (2021), EU Open Strategic Autonomy in a PostCovid World: An Italian Perspective on the Sustainability of Global Value Chains, Istituto Affari Internazionali and Jacques Delors Institute, IAI Papers 21/37, July.

petentiebeleid, het handelsbeleid, Europese programma's³⁴ allerhande enz. Noch betreft het een exhaustieve opsomming van die instrumenten.

Algemeen kunnen de Europese initiatieven als volgt gecatalogeerd worden:

- EU-interventies gericht op industrie- en handelsbeleidsdoelstellingen door middel van directe interventies ten gunste van EU-ondernemingen, zoals het verminderen van de waargenomen afhankelijkheid van niet-EU-leveranciers, onderinvesteringen in O&O en industriële modernisering (groene groei en digitalisering). Deze interventies zijn over het algemeen gericht op het verlenen van voordelen aan ondernemingen in de EU ten opzichte van ondernemingen van buiten de EU. Hiertoe horen onder meer het mechanisme voor de screening van buitenlandse investeringen, flexibelere staatssteun, belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's) en de chipswet.
- EU-interventies gericht op het corrigeren van waargenomen marktfalen in de vorm van marktmacht, maar ook ethische zorgen in verband met grondrechten. Deze interventies hebben onder meer betrekking op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Data Act, de Digital Markets Act (DMA) en de Digital Services Act (DSA).
- EU-interventies gericht op het corrigeren van waargenomen marktfalen in verband met productie- en verwerkingsmethoden met een extraterritoriaal bereik, met inbegrip van veerkracht in de waardeketen en milieunormen. Interventies omvatten onder meer de Corporate Sustainability Due Diligence-verordening en beperkingen op de vrije grensoverschrijdende gegevensstroom zoals bepaald in de Data Act en de AVG.
- Voorwaardelijke interventies als reactie op handelsmaatregelen of handelsgedrag van niet-EU-staten, met inbegrip van reacties op vermeend handelsbeperkend of -verstorend beleid. Dergelijke interventies omvatten onder meer het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), het Foreign Subsidy Instrument en de herziene Trade Enforcement Regulation.

3.1 Europees industrieel beleid

De versterking van de strategische autonomie van de EU-industrie moet beschouwd worden als een algemene missie³⁵ om enerzijds de zwaktes – zoals de onvoldoende financiering van O&O,

³⁴ Een breed scala aan EU-programma's biedt financiering die kan worden gebruikt om de strategische autonomie van de EU-industrie te versterken. Meer specifiek wordt van de Recovery and Resilience Facility³⁴ (RRF, €724 miljard in lopende prijzen oftewel 90 % van de Next Generation EU financiering) verwacht dat het de weerbaarheid, de crisisparaatheid, het aanpassingsvermogen en het groeipotentieel van de lidstaten zal verbeteren, met positieve gevolgen voor de strategische autonomie van de EU. Het is aan de lidstaten om de hervormingen en investeringen te selecteren die moeten worden opgenomen in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen (NRRP). Deze hervormingen en investeringen moeten de EU veerkrachtiger en minder afhankelijk maken door de belangrijkste toeleveringsketens te diversifiëren. Maar ook andere EU-programma's richten zich op onderzoeks- en innovatie-inspanningen om de kloof met wereldwijde concurrenten te verkleinen en daarmee de strategische afhankelijkheden te verminderen (Horizon Europe³⁴, Connecting Europe Facility³⁴, European Space Programme³⁴ en European Defence Fund³⁴).

³⁵ European Parliament (2022), *Future Shocks 2022. Monitoring risks and addressing capabilities for Europe in a contested world*, European Parliamentary Research Service with the Directorates-General for Internal Policies (IPOL) and External

de technologische lacunes, de marktversnippering, de onderinvesteringen en het gebrek aan vaardigheden - en uitdagingen van de Europese industrie en anderzijds de afhankelijkheid van kritieke grondstoffen in strategische Europese industriële sectoren aan te pakken.

Het versterken van de strategische autonomie van de EU-industrie vereist een mix van gecoördineerde binnenlandse en externe beleidsacties. De Europese Commissie heeft in maart 2020 een nieuwe industriële strategie voor Europa uitgetekend, met als doel de EU-industrie wereldwijd concurrerender te maken en de industriële strategische autonomie van Europa te versterken. Het vormde de basis van een ecosysteembenadering met nauwlettende monitoring van strategische afhankelijkheden in 14 gevoelige industriële ecosystemen. In het kader van het groot Europees herstelplan (Meerjarig Financieel Kader van de EU 2021-2027 en tijdelijk Herstelinstrument NextGeneration EU waarvan de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht deel uitmaakt) wordt deze strategie opgepikt door een industriebeleid tot versterking van strategische waardeketens met aandacht voor 14 belangrijke industriële ecosystemen en een versterkte screening van directe buitenlandse investeringen.

3.1.1 Instrumenten met industriële beleidsdoelen

Volgende specifieke instrumenten en actiedomeinen kunnen in het kader van strategische autonomie aangemerkt worden:

- **Critical Raw Material Act.** Het veiligstellen en diversifiëren van het aanbod van kritische ruwe materialen behoort tot de top 10 van strategische kwesties die moeten worden aangepakt (zie hoger) om de vrijheid en het handelingsvermogen van de EU in de komende decennia te waarborgen. Hiertoe wordt een aanpak gevolgd waarbij industrieel, onderzoeks- en handelsbeleid worden gecombineerd met internationale partnerschappen. Van belang hierbij zijn het actieplan van september 2020 voor kritische ruwe materialen³⁶, het actieplan van februari 2021 voor synergieën tussen de civiele, defensie- en ruimtevaartindustrieën³⁷, de routekaart van de Commissie van februari 2022 over veiligheids- en defensietechnologieën³⁸ en de update van de industriële strategie in mei 2021³⁹ gericht op het

Policies (EXPO), April. European Parliamentary Research Service with the Directorates-General for Internal Policies (IPOL) and External Policies (EXPO)

³⁶ Europese Commissie (2020), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Veerkracht op het gebied van kritieke grondstoffen: de weg naar een grotere voorzieningszekerheid en duurzaamheid uitstippelen*, COM(2020) 474 final, 3 september.

³⁷ Europese Commissie (2021), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Actieplan voor synergieën tussen de civiele, defensie- en ruimtevaartindustrieën*, COM(2021) 70 final, 22 februari.

³⁸ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Routekaart voor kritieke technologieën voor veiligheid en defensie*, COM(2022) 61 final, 15 februari.

³⁹ Europese Commissie (2021), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa*, COM(2021) 350 final, 5 mei.

aanpakken van de gevolgen van de pandemie, de veranderende mondiale concurrentiecontext en de versnelling van de ecologische en digitale transitie. Daarbij werden een reeks aanvullende acties gelanceerd om strategische afhankelijkheden aan te pakken. Daartoe heeft de Commissie een gedetailleerde analyse gemaakt van de goederenimport, teneinde in kaart te brengen voor welke goederen/technologieën de Unie erg afhankelijk is van het buitenland. Speciale aandacht gaat hierbij naar goederen die cruciaal zijn voor een succesvolle digitale en ecologische transitie. Na analyse van een uitgebreide databank met handelsstromen voor 5.200 producten, komt de EU tot de vaststelling dat het voor 137 producten erg afhankelijk is van het buitenland.⁴⁰

De Critical Raw Material Act – waarvan een voorstel van de Commissie mag verwacht worden in het eerste kwartaal van 2023 – heeft tot doel de monitoringcapaciteit van de EU te versterken en zowel de waardeketen van de EU – door de identificatie van projecten inzake minerale hulpbronnen en grondstoffen in het strategisch belang van de EU, met een sterke milieubescherming – als het externe beleid van de EU inzake kritieke grondstoffen te versterken. Kritieke grondstoffen zijn essentiële bouwstenen voor technologieën die bijdragen aan de groene en digitale transitie. Voorbeelden zijn de batterijtechnologie, halfgeleiders, medische hulpmiddelen, waterstofproductie, zonnepanelen, windmolens en ledverlichting. De EU wil meer strategische autonomie en economische weerbaarheid creëren voor grondstoffen zoals kobalt, lithium en grafiet.

- **Industriële allianties.** De Commissie ondersteunt nieuwe industriële allianties om Europa's strategische capaciteiten op belangrijke gebieden te ontwikkelen en om de identificatie van potentiële investeringsprojecten te vergemakkelijken. Deze allianties omvatten een breed scala aan partners in specifieke industrieën en waardeketens. Recent werden aldus allianties gesmeed op het gebied van grondstoffen, schone waterstof, industriële data, edge en cloud, micro-elektronica, cloudtechnologieën en emissieloze luchtvaart. Verder overweegt de Commissie een Alliantie voor ruimtelanceersystemen. Industriële allianties kunnen specifieke werkterreinen omvatten om de strategische afhankelijkheden van de veiligheids- en defensiesectoren te verminderen.⁴¹
- **Belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's).** Ook belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's) winnen recent aan belang als een manier om strategische industriële projecten te ondersteunen. IPCEI's vormen een staatssteuninstrument om ernstig marktfalen op het gebied van baanbrekende innovatie

⁴⁰ European Commission (2021), Commission Staff Working Document, *Strategic dependencies and capacities Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, SWD(2021) 352 final, 5 May.

⁴¹ Industriële allianties zijn door de Europese Commissie geïnitieerde samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen, onderzoeks- en kennisinstellingen, EU-instellingen zoals de Europese Investeringsbank (EIB), nationale en regionale overheden, en andere partijen binnen een bepaald ecosysteem zoals NGO's. De Commissie speelt binnen deze allianties vaak een agenderende, coördinerende en faciliterende rol.

https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances_en

en belangrijke infrastructuur te overwinnen. In december 2021 heeft de Commissie in het kader van de lopende evaluatie van EU-concurrentie-instrumenten haar criteria voor de beoordeling van potentiële IPCEI's herzien⁴². Het doel was om de criteria nauwer af te stemmen op de EU-strategieën, waardoor het opzetten van IPCEI's transparanter en toegankelijker wordt voor deelname van kleine en middelgrote ondernemingen.

- **Standaarden.** Het vermogen van de EU om normen vast te stellen is ook van cruciaal belang voor haar industriële concurrentievermogen en strategische autonomie. De Commissie heeft een nieuwe normeringsstrategie aangenomen in februari 2022⁴³, met als doel de impact, omvang en integratie van de interne markt te gebruiken om wereldwijde normen stellen. Dit moet toelaten om sneller geharmoniseerde standaarden vast te leggen voor allerlei producten en diensten. Dat is niet alleen nodig vanwege nieuwe technologieën en de snelle digitalisering van de samenleving, maar ook grote concurrenten als China voor te zijn. De standaarden zijn niet alleen nodig voor een naadloze handel op de eengemaakte Europese markt maar kunnen ook internationaal de toon zetten. Technische standaarden zijn dan ook van strategisch belang. Europa's technologische autonomie, de mogelijkheid om onze afhankelijkheid van anderen te verminderen en de bescherming van Europese waarden hangen af van het vermogen van de EU om een wereldwijde koploper in het zetten van standaarden te zijn. Met de komst en verwachte groei van onder meer elektrische auto's, kunstmatige intelligentie, het gebruik van waterstof in de industrie en chips in allerlei toepassingen wil de Europese Commissie het standaardisatieproces verbeteren en het concurrentievermogen van de EU vergroten.
- **Dataverordening, GDPR, digitale marktenverordening en digitale dienstenverordening.** Steeds meer gegevens worden door mensen en machines gegenereerd, bewaard en hergebruikt. Data en data-analyse kan een bijdrage leveren aan de efficiëntie van maatschappelijke processen, onderzoek en innovatie stimuleren en het concurrentievermogen van industrieën versterken. Veel data is echter niet vrij toegankelijk. De Europese Commissie heeft op 23 februari 2022 **de Europese dataverordening**⁴⁴ ("Data Act") voorgesteld, die het delen van data beoogt te bevorderen. Het voorstel beoogt de verdere voltooiing van een eengemaakte gegevensmarkt waarin gegevens van de overheid, het bedrijfsleven en particulieren optimaal worden benut, met inachtneming van de rechten in verband met die gegevens (zoals privacy rechten) en de investeringen die in het verzamelen ervan zijn gedaan. Deze voorgestelde verordening maakt onderdeel uit van de EU-strategie om de digitalisering van de interne markt te versnellen en vormt een aanvulling op zowel de Data Go-

⁴² European Commission (2021), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A competition policy fit for new challenges*, COM(2021) 713 final, 18 november.

⁴³ Europese Commissie (2022), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een EU-strategie voor normalisatie. Mondiale normalisatie ter ondersteuning van een veerkrachtige, groene en digitale eengemaakte markt in de EU*, COM(2022) 31 final, 2 februari.

⁴⁴ Europese Commissie (2022), Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data (Dataverordening), COM(2022) 68 final, 23 februari.

vernance Verordening als de Verordening inzake digitale markten. De concept-dataverordening is gericht op:

- Fabrikanten van producten en aanbieders van aanverwante diensten die in de Europese Unie op de markt worden gebracht en gebruikers van deze producten en diensten;

Houders van gegevens die gegevens beschikbaar stellen aan ontvangers van gegevens in de Europese Unie;

- Ontvangers van gegevens in de Europese Unie aan wie gegevens ter beschikking worden gesteld;
- De openbare lichamen en instellingen, agentschappen of organen van de Europese Unie die houders van gegevens verzoeken om gegevens beschikbaar te stellen indien er een uitzonderlijke behoefte aan die gegevens bestaat voor de vervulling van een taak van algemeen belang en de houders van gegevens die deze gegevens verstrekken; en
- Aanbieders van gegevensverwerkingsdiensten die dergelijke diensten aanbieden aan klanten in de Europese Unie.

Het beheer en de beveiliging van persoonlijke gegevens van Europese burgers wordt geregeld in de **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)** of GDPR (General Data Protection Regulation).⁴⁵ Sinds 25 mei 2018 moet elke organisatie kunnen aantonen welke persoonsgegevens ze verzamelt en hoe de data gebruikt en beveiligd worden. Alle bedrijven, overheidsdiensten, organisaties en instellingen die in Europa persoonsgegevens verwerken, gebruiken, registreren of bewaren, moeten voldoen aan deze richtlijn. Centraal staan een aantal principes i.v.m. gegevensbescherming, die ook al in de huidige regelgeving staan, maar in de nieuwe GDPR-regelgeving versterkt worden:

- Een rechtmatige, behoorlijke en transparante verwerking van gegevens. Elke organisatie moet toestemming vragen om gegevens te verzamelen en te gebruiken.
- De gegevens moeten juist zijn en zo nodig worden bijgewerkt. Er moeten maatregelen genomen worden om onnauwkeurige of onvolledige gegevens te verbeteren.
- De gegevens moeten volgens een afdoend veiligheidsniveau worden verwerkt door gebruik te maken van passende, technische en organisatorische maatregelen.
- De persoonsgegevens worden verkregen voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde en mogen niet worden verwerkt op een manier die onverenigbaar is met dit doeleinde. In grote organisaties moet een DPO (Data Protection Officer) aangesteld worden om dit te bewaken. Dit moet iemand zijn met

⁴⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *PB L 119*, 4 mei 2016.

een goede juridische kennis op het vlak van de gegevensbeschermingswetgeving, maar ook op het vlak van administratief recht. Daarnaast moet een DPO ook een goed inzicht moeten hebben in de uitgevoerde verwerkingsactiviteiten, de informatiesystemen en de behoeften van de verwerkingsverantwoordelijke op vlak van gegevensbescherming en gegevensbeveiliging. Een specifiek diploma of bijzondere certificering is niet vereist.

- Uitsluitend de gegevens die noodzakelijk zijn voor de vastgestelde doeleinden mogen verwerkt worden.
- De bewaartermijn van de gegevens is beperkt en is duidelijk vastgelegd. De persoonsgegevens moeten ontoegankelijk worden nadat de vastgestelde bewaartermijn is afgelopen.

Technologiegiganten zoals Google, Apple, Facebook en Amazon hebben een grote impact op de interne markt. Hun zeer sterke marktpositie zorgt ervoor dat ze concurrenten de toegang tot de markt kunnen versperren, of ervoor zorgen dat ze minder marktmacht kunnen opbouwen. Daardoor worden dergelijke technologiegiganten ook wel poortwachters ('gatekeepers') genoemd. Om op te treden tegen oneerlijke concurrentie moeten mededingingsautoriteiten momenteel overtredingen vaststellen via de weg van het klassieke mededingingsrecht. Die zijn juridisch en feitelijk complex, waardoor het in de praktijk vaak lang duurt voordat een sanctie kan worden opgelegd. De **Digital Markets Act**⁴⁶ komt hieraan tegemoet door de poortwachters duidelijke verplichtingen en verboden op te leggen. Onder andere 'self-preferencing' - de praktijk om diensten en producten die worden aangeboden door de poortwachter zelf, hoger te rangschikken dan soortgelijke diensten of producten die worden aangeboden door op diens platform aanwezige derden - is opgenomen in de lijst van verboden praktijken.

Wat offline illegaal is moet ook online illegaal zijn, dat is het kernprincipe van de **Digital Services Act**⁴⁷. Om de veiligheid van de producten en diensten die aangeboden worden op de onlinemarktplaatsen te garanderen, moeten onlineplatforms voortaan volgens het 'know your business customer'-principe gegevens van handelaren verzamelen en weergeven op hun platform. Dat gaat van de contactgegevens van de handelaar tot de verklaring dat ze enkel producten zullen aanbieden die conform de Europese regelgeving zijn. De DSA zal er ook voor zorgen dat mensen meer controle krijgen over wat ze online te zien krijgen. Gebruikers zullen betere informatie krijgen over de redenen waarom ze specifieke inhoud aanbevolen krijgen. Gerichte reclame voor minderjarigen wordt verboden en het gebruik van gevoelige gegevens, zoals seksuele geaardheid, godsdienst of etnische afkomst, wordt niet toegestaan. Het toepassingsgebied van de wet is zeer ruim: de DMA zal gelden voor al-

⁴⁶ Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitale-marktenverordening), *PB L* 265, 12 oktober 2022.

⁴⁷ verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eenge-maakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening), *PB L* 277, 27 oktober 2022.

le tussenpersonen die digitale diensten aanbieden in de Europese Unie. De opgelegde verplichtingen zullen wel in verhouding staan tot de aard van de diensten en het aantal gebruikers van die tussenpersoon. Voor zeer grote online platforms (diensten met meer dan 45 miljoen actieve maandelijkse gebruikers in de Europese Unie) zullen dus strengere eisen gelden dan voor micro- en kleine ondernemingen.

- **Regelgevende kaders voor sleutelindustrieën.** De Commissie heeft ook een aantal regelgevingskaders voorgesteld die gericht zijn op belangrijke industrieën, bijvoorbeeld de halfgeleidersector (microchip)⁴⁸. Met de Europese **Chipswet** wil de EU tekorten aan halfgeleiders aanpakken en het technologische leiderschap van Europa versterken. Het voorstel van december 2020⁴⁹ voor een verordening betreffende een nieuw regelgevingskader voor **batterijen** heeft tot doel het circulair en efficiënt gebruik van hulpbronnen te verbeteren door meer recycling en terugwinning van kritieke grondstoffen, teneinde de strategische autonomie van Europa te versterken. Het legt minimumniveaus op voor de terugwinning van kobalt, lood, lithium en nikkel uit afval voor hergebruik in nieuwe batterijen. In december 2021⁵⁰ heeft de Commissie een regeling voor **waterstof en koolstofvrij gas** voorgesteld – de belangrijkste grondstoffen voor de industriële processen. Het pakket heeft tot doel de energiezekerheid en het mondiale industriële leiderschap te versterken.
- **Bescherming vitale infrastructuur en cyberbeveiliging.** De bestaanszekerheid van Europese burgers en de goede werking van de interne markt zijn afhankelijk van verschillende infrastructuren voor de betrouwbare verlening van diensten die nodig zijn om kritieke maatschappelijke en economische activiteiten in stand te houden. Op 16 januari 2023 trad, op voorstel van de Europese Commissie⁵¹ de zogenaamde CER-richtlijn⁵² in werking die tot doel heeft de verlening van diensten binnen de interne markt die voor het behoud van vitale maatschappelijke functies of economische activiteiten van essentieel belang zijn, te verbeteren door de veerkracht van de kritieke entiteiten die dergelijke diensten verlenen, te vergroten. Onder de richtlijn vallen entiteiten uit 11 sectoren, waaronder energie, vervoer, digitale infrastructuur, gezondheid, drinkwater, afvalwater en ruimtevaart. Sommige bepalingen van de richtlijn zullen ook gelden voor bepaalde centrale overheidsinstanties. De lidstaten moeten een nationale strategie formuleren om de weerbaarheid van kritieke entiteiten te vergroten, ten minste om de 4 jaar een risicobeoordeling uitvoeren en bepalen wel-

⁴⁸ Europese Commissie (2022), *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor halfgeleiders*, COM(2022) 46 final, 8 februari.

⁴⁹ Europese Commissie (2020), *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake batterijen en afgedankte batterijen, tot intrekking van Richtlijn 2006/66/EG en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020*, COM(2020) 798 final, 10 december.

⁵⁰ Europese Commissie (2021), *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof (herschikking)*, COM(2021) 804 final, 15 december.

⁵¹ Europese Commissie (2020), *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veerkracht van kritieke entiteiten*, COM(2020) 829 final, 16 december.

⁵² Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad, *PB L 333*, 27 december 2022.

ke kritieke entiteiten essentiële diensten leveren. Kritieke entiteiten moeten de risico's in kaart brengen die de levering van essentiële diensten aanzienlijk kunnen verstoren, passende maatregelen nemen om hun weerbaarheid te waarborgen en versturende incidenten melden aan de bevoegde autoriteiten. De richtlijn bevat ook regels voor de identificatie van kritieke entiteiten van bijzonder Europees belang. Een kritieke entiteit wordt als van bijzonder Europees belang beschouwd indien zij een essentiële dienst verleent aan 6 of meer lidstaten. In dat geval kunnen de lidstaten de Commissie verzoeken een adviesmissie te organiseren of kan de Commissie zelf voorstellen de maatregelen te beoordelen die een entiteit heeft genomen om aan haar verplichtingen te voldoen, indien de lidstaten hiermee instemmen.

In reactie op de sabotage van de Nord Stream-pijpleiding en de nieuwe risico's van de Russische agressie tegen Oekraïne, heeft de Raad van de Europese Unie een aanbeveling⁵³ uitgevaardigd die de versterking van de weerbaarheid van kritieke infrastructuur beoogt. Doel is een snellere uitvoering van de doelstellingen van de richtlijn kritieke entiteiten en de NIS 2-richtlijn (zie hierna), en de EU beter in staat te stellen haar kritieke infrastructuur te beschermen. Hiertoe bevat de aanbeveling een reeks gerichte acties voor belangrijke sectoren zoals energie, digitale infrastructuur, vervoer en ruimtevaart.

Samen met de richtlijn inzake kritieke entiteiten trad ook de richtlijn betreffende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van cyberbeveiliging in de EU (NIS2-richtlijn, Network and Information Security Directive)⁵⁴ in werking. Die beoogt dezelfde doelen, maar dan op cybergebed. Meer specifiek bevat de richtlijn een nieuwe strategie inzake cyberbeveiliging met als doel de strategische autonomie van de Unie te versterken om haar veerkracht en collectieve respons te verbeteren en een open en mondiaal internet op te bouwen. Overheden maken steeds meer gebruik van digitale technologieën bij hun dienstverlening. Met deze toenemende digitale dienstverlening stijgt echter ook het risico op cyberaanvallen of andere vormen van cybercriminaliteit. Het belang van goede cybersecurity in een organisatie is dus heel groot. Daarom is de Europese Unie al jaren bezig met het ontwikkelen van een cyberdefensiebeleid. Ook ondernemingen die 'essentiële diensten' leveren zoals Internet service providers, bepaalde sociale netwerken, energie- en watermaatschappijen, telecombedrijven, postdiensten en zelfs voedselproducenten moeten in 2023 voldoen aan de nieuwe 'cyber security'-richtlijnen.

- **Noodinstrument voor de interne markt.** Recente crises, zoals de COVID-19-pandemie of de Russische invasie in Oekraïne, hebben aangetoond hoe kwetsbaar de eengemaakte markt en de toeleveringsketens ervan zijn bij onvoorziene verstoringen en hoe sterk de Eu-

⁵³ Raad van de Europese Unie (2022), *Aanbeveling van de Raad betreffende een Uniebrede gecoördineerde aanpak om de weerbaarheid van kritieke infrastructuur te versterken*, 8 december.

⁵⁴ Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/172 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn), *PB L 333*, 27 december 2022.

ropese economie afhankelijk is van een goed functionerende eengemaakte markt. In de toekomst kunnen naast geopolitieke instabiliteit ook klimaatverandering en daaruit voortvloeiende natuurrampen, biodiversiteitsverlies en wereldwijde economische instabiliteit andere, nieuwe noodsituaties teweegbrengen. Daarom moet de werking van de eengemaakte markt in tijden van nood worden gewaarborgd. De Europese Commissie heeft daarom een voorstel van verordening⁵⁵ geformuleerd dat beoogt de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, diensten en personen in tijden van crisis en tekorten aan crisisrelevante goederen en diensten aan te pakken. Uitzonderlijke maatregelen zoals bevordering van een opgeschaalde productiecapaciteit van crisisrelevante goederen en diensten, versnelling van de vergunningsprocedures, prioritering van bestellingen en het opbouwen en verdelen van strategische reserves vallen eronder en moeten een coherente respons op toekomstige crises waarborgen en versnippering van de eengemaakte markt voorkomen. Een Europees aangestuurde crisisinterventie moet voorkomen dat lidstaten elkaar de loef afsteken met bilaterale deals. De noodinterventie telt drie fasen: van een goede planning over waakzaamheid tot een noodsituatie op de interne markt. Met het noodinstrument wil de Commissie de veerkracht waarborgen en het concurrentievermogen van de EU-industrie in stand houden in een geopolitieke context waarin internationale partners en concurrenten van de EU reeds beschikken over juridische instrumenten die hen in staat stellen verstoringen van toeleveringsketens gestructureerd te monitoren en mogelijke responsmaatregelen vast te stellen, zoals strategische reserves.

3.1.2 Screeningsmechanisme buitenlandse directe investeringen (BDI)

Het wederkerigheidsbeginsel bij BDI: de case EU-China

1. Een gewijzigde wereldorde

De relatie tussen de EU en China ging aanvankelijk onder een goed gesternte van start. In 2013 brachten beide partijen nog samen de strategische agenda voor “EU-China samenwerking in 2020” uit. Hierin werden ontwikkelingsplannen naar voren gebracht om de samenwerking te versterken en tot gedeelde voordelen te komen. Echter is er in de tussentijd veel veranderd (zie ook verder ‘Het Europees beleid tot screening van BDI’).

Binnen de Europese Unie is met de jaren het besef dat de relatie naast grote voordelen ook enorme risico’s met zich mee brengt. Los van de economische kansen die het land biedt is het vrij duidelijk dat de EU en China heel anders over de wereld en economische ordening denken. De vermeende risico’s vloeien voort uit de snelheid waarmee de Chinese economie is gegroeid, en de realisatie dat het de volgende economische en geopolitieke supermacht aan het worden is. Dit betekent dat, naarmate China sterker wordt, Westerse landen zich uitgedaagd voelen in hun internationale rol en belangen. Het besef is ingedaald dat de EU zal moeten dealen met een meer

⁵⁵ Europese Commissie (2022), Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een noodinstrument voor de eengemaakte markt en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad, COM(2022) 459 final, 19 september 2022.

gefragmenteerde wereld orde; een wereldorde die bipolair lijkt te worden, met op het voorplan de VS aan de ene kant, en China aan de andere.

De veranderende balans in de wereld impliceert dat de EU een steeds kleiner aandeel van het mondiale bbp voor haar rekening neemt en dat deze relatieve neergang van de Unie het strategische belang van de economische relatie met China vergroot. Europa streeft er dan ook naar om de economische relatie tussen China en de EU meer in evenwicht te brengen. Ook al blijft China een veelbelovende exportmarkt en bestemming voor investeringen, in Europa is de overtuiging gegroeid dat Europese ondernemingen geholpen moeten worden om hun producten op de snel groeiende Chinese consumentenmarkt af te zetten. Dit zou niet alleen moeten helpen het handelstekort van de EU met China weg te werken, maar tevens een meer gelijk speelveld creëren tussen de enerzijds overmatig beschermde Chinese ondernemingen en anderzijds de Europese bedrijfswereld. Steeds meer Europese ondernemingen maken zich zorgen over de beperkingen die China oplegt aan buitenlandse ondernemingen die er willen investeren en de handelsbelemmeringen alsook het valutabeleid en (gebrek aan) handhaving van intellectuele eigendomsrechten. Dit alles samen betekent dat er in het Europese bedrijfsleven en de politiek stemmen opgaan voor een assertiever handelsbeleid, gericht op de bescherming van de Europese belangen en waarden en een gelijk speelveld met de Chinese ondernemingen.

2. Het wederkerigheidsbeginsel op het vlak van buitenlandse directe investeringen

Wederkerigheid is een belangrijk principe binnen de internationale economische en politieke betrekkingen. In politiek-economische zin betekent het dat landen elkaars ondernemingen hetzelfde behandelen, ongeacht uit welk land ze komen. In de context van de internationale economie wordt het meestal in verband gebracht met het liberale gedachtegoed en vormt het een centraal ideaal van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Een belangrijke kanttekening is hier zijn plaats: de integratie van opkomende economieën in mondiale akkoorden zoals de WTO is gebaseerd op het principe dat achtergestelde economieën handelsbelemmeringen geleidelijk kunnen afbouwen naarmate zij zich ontwikkelen. Dit biedt hen de mogelijkheid om hun concurrentiekracht ten aanzien van de ontwikkelde westerse economieën te verbeteren en hun ontwikkeling te versnellen. Dit worden ook wel relatieve wederkerigheid concepten genoemd omdat ze perioden van uitfasering van handelsbelemmering toestaan.

Deze wederkerigheidsbeginselen hebben echter voornamelijk betrekking op handelsovereenkomsten, terwijl de toepassing ervan op investeringsgebied veel beperkter is. Dit heeft ertoe geleid dat, bij gebrek aan internationale verdragen, de wereldwijde openheid van investeringsbeleid voornamelijk werd bevorderd door een coalitie van ontwikkelde economieën. Zij hebben unilaterale maatregelen genomen om de instroom van buitenlands kapitaal te vergemakkelijken, ongeacht een gelijke behandeling in het buitenland. Een voorbeeld hiervan zijn de EU-verdragen,

waarin het beginsel van vrij verkeer van kapitaal niet alleen voor EU-leden, maar ook voor landen daarbuiten, op een expliciete niet-wederkerige basis is opgenomen.⁵⁶

Deze onvoorwaardelijke investeringsopenheid heeft bijna drie decennia goed gefunctioneerd. Voornamelijk omdat grensoverschrijdende investeringsstromen werden gedomineerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), een groep van voornamelijk ontwikkelde economieën die soortgelijke beginselen van wederzijdse investeringsopenheid hanteerden. Dit houdt in dat tot voor kort de ongelijkheden in de investeringsopenheid tussen de OESO-economieën en China geen prioriteit kregen, aangezien China op grond van de WTO-regels weinig wettelijke verplichtingen had om de toegang voor buitenlandse investeringen te liberaliseren. In combinatie met de winstgevende activiteiten van westerse multinationals in China en beloften van de Chinese regering om de gesloten sectoren van de economie verder open te stellen betekende dit dat wederkerigheid eenvoudigweg geen prioriteit kreeg.

De recente crises hebben de situatie veranderd: Europa wil een meer gelijk speelveld, maar China is niet geneigd om hieraan tegemoet te komen. Peking heeft zich terughoudend opgesteld ten aanzien van de liberalisering van directe buitenlandse investeringen (DBI) en andere marktvriendelijke hervormingen, terwijl de uitgaande DBI van China sterk zijn gestegen. Hierdoor kunnen Chinese ondernemingen van de open EU-markt profiteren terwijl zij in eigen land tegen buitenlandse concurrentie worden beschermd door toegangsbeperkingen in tal van sectoren. China hanteert daarbij een zeer ruim gedefinieerd kader voor nationale veiligheid dat ingezet wordt als beschermingsmechanisme tegen buitenlandse investeringen.

Naast toegangsbeperkingen moeten buitenlandse investeerders in China ook opboksen tegen de voorkeursbehandeling van staatsbedrijven die kunnen rekenen op rijkelijke subsidiestromen en andere voordelen. Dit geldt overigens ook voor grote Chinese particuliere multinationals, die vaak actief zijn in sectoren van aanzienlijk nationaal belang, of belangrijk zijn op lokaal niveau omwille van hun belastinginkomsten of werkgelegenheid. Kortom, veel van China's wereldwijd opererende ondernemingen profiteren van voorkeursbehandelingen van lokale of centrale overheden, met alle concurrentievoordelen vandien.

Om tot een meer gelijk speelveld te komen heeft Europa beleid ontwikkeld dat wederkerigheid afdwingt op het gebied van investeringen. Een goed voorbeeld hiervan is het beleid op het gebied van screening van buitenlandse investeringen.

Het Europees beleid tot screening van BDI

In de EU is, net als in de rest van de wereld, het aandeel van Chinese investeerders snel gegroeid in de nasleep van de wereldwijde financiële crisis. Door de Europese kredietcrisis groeide vanaf 2008 de behoefte aan Chinese directe investeringen. Vanaf 2012 groeide de instroom van Chinese investeringen in de EU zeer snel in omvang. De voornamelijk open houding jegens investerin-

⁵⁶ Vermeer, M. (2021), De EU-China handelsrelatie, een zoektocht naar evenwicht? – Deel I, Shaping Europe, 9 februari.

gen nam echter pas sinds 2016 af. Dat was het jaar waarin China's ambities op het gebied van de geavanceerde maakindustrie (bekend als Made in China 2025) wereldwijd zichtbaar werden. De overname door een Chinese fabrikant van airconditioners van het gerenommeerde Duitse robotica-bedrijf Kuka in hetzelfde jaar betekende een keerpunt in de Duitse opstelling ten opzichte van Chinese investeringen. Om te voorkomen door Chinese investeerders tegen andere EU-landen uitgespeeld te worden deed de Duitse regering in 2017 samen met Frankrijk en Italië een publieke oproep tot investeringstoetsing op EU-niveau. In september 2017 volgde de Europese Commissie deze oproep op met een voorstel voor een coördinatiemechanisme, dat met enige aanpassingen in 2019 aangenomen werd door de Europese Raad en het Europees Parlement. De nieuwe regelgeving is niet formeel aan China gerelateerd, maar de zorgen over Chinese investeringen vormen wel de voornaamste aanleiding.⁵⁷

De EU stelt zich sindsdien op de lijn van openheid voor buitenlandse investeringen maar deze openheid is niet onvoorwaardelijk. Om de economische uitdagingen van vandaag het hoofd te bieden, de belangrijkste Europese activa veilig te stellen en de collectieve veiligheid te beschermen, beoogt de Europese Commissie een efficiënte samenwerking met de lidstaten bij de screening van investeringen in de EU. Op die manier wil de Commissie de open strategische autonomie realiseren.

Met de in maart 2019 aangenomen verordening⁵⁸ over de screening van buitenlandse directe investeringen is een EU-breed kader vastgesteld waarbinnen de Europese Commissie en de lidstaten hun maatregelen op het gebied van buitenlandse investeringen kunnen coördineren. Na de formele inwerkingtreding van de verordening betreffende de screening van buitenlandse directe investeringen in april 2019 hebben de Commissie en de lidstaten gewerkt aan de invoering van de nodige operationele vereisten voor de volledige toepassing van de verordening met ingang van 11 oktober 2020. Dit omvatte:

- de kennisgeving door de EU-lidstaten van hun bestaande nationale screeningmechanismen aan de Commissie;
- de oprichting van formele contactpunten en beveiligde kanalen in elke lidstaat en binnen de Commissie voor de uitwisseling van informatie en analyse over overnames of investeringen uit derde landen die een risico vormen voor de openbare orde van een lidstaat. Indien een lidstaat een buitenlandse directe investering onderwerpt aan een screening, moet die lidstaat actief informatie verschaffen aan de Europese Commissie en de andere lidstaten. Die informatie heeft betrekking op onder andere de eigendomsstructuur, de waarde van de investering, de activiteiten van de doelonderneming, de lidstaten waarin de buitenlandse investeerder en de doelonderneming investeren en de financiering en bron van de investering;

⁵⁷ van der Putten, F-P., Dekker, B. Martin, X. (2020). *Geopolitieke factoren in relatie tot China als grond voor toetsing van buitenlandse directe investeringen*, Policy Brief, Clingendael - Netherlands Institute of international relations, december.

⁵⁸ Verordening (EU) 2019/452 van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de EU, *PB L 79I*, 21 maart 2019.

- de invoering van de vereiste procedures voor de lidstaten en de Commissie om snel te kunnen reageren bij problemen rond buitenlandse directe investeringen en om adviezen te kunnen uitbrengen. Lidstaten hebben de mogelijkheid (niet de verplichting) om zelf een screeningsmechanismes vast te stellen. Het coördinatiekader houdt in dat screeningsmechanismen overeenkomstig de Verordening moeten worden gehandhaafd, gewijzigd of vastgesteld. De door lidstaten gehanteerde regels, procedures en termijnen moeten transparant zijn en geen onderscheid maken tussen derde landen. Lidstaten moeten met name de omstandigheden die de screening in gang zetten, de redenen voor screening en de gedetailleerde procedurevoorschriften vaststellen. Ook moeten zij termijnen toepassen en moet binnen de screeningsmechanismen van de lidstaten rekening worden gehouden met de opmerkingen van andere lidstaten en adviezen van de Europese Commissie. Lidstaten moeten in het kader van een screeningsmechanisme verworven vertrouwelijke informatie beschermen. Verder moet het mogelijk zijn voor buitenlandse investeerders en de betrokken onderneming om tegen een screeningsbesluit van de nationale autoriteiten in beroep te gaan. Ten slotte moeten lidstaten zorgen voor de handhaving, wijziging of vaststelling van maatregelen die nodig zijn om het omzeilen van screeningmechanismen en screening-besluiten op te sporen en te voorkomen.
- bijwerking van de aan de verordening gehechte lijst van projecten en programma's van Uniebelang. De Commissie kan een advies uitbrengen aan een EU-land waarin een BDI wordt gepland of is voltooid, wanneer zij van oordeel is dat de BDI gevolgen kan hebben voor projecten en programma's van EU-belang om redenen van veiligheid of openbare orde. De huidige lijst, die de Commissie via een gedelegeerde handeling kan wijzigen, bevat de volgende projecten en programma's van EU-belang: Europese GNSS-programma's (Galileo en Egnos), Copernicus, Horizon 2020, The European Union Governmental Satellite Communications (GovSatcom), trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T), trans-Europese energienetwerken (TEN-E), trans-Europese telecommunicatienetwerken, Industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie, Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) op het gebied van defensie en veiligheid, het ITER-programma rond kernfusie.

Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat de Europese regelgeving geen harmonisatie inhoudt van nationale systemen voor screening. Niets weerhoudt een EU-land ervan om te besluiten al dan niet een nationaal screeningmechanisme in te voeren of een bepaalde buitenlandse investering (BDI) al dan niet te screenen. Indien een BDI niet wordt gescreend door het EU-land van ontvangst, kan een ander EU-land opmerkingen indienen wanneer het van oordeel is dat de BDI gevolgen kan hebben voor zijn veiligheid of openbare orde, welke opmerkingen ook met de Europese Commissie worden gedeeld. Die andere lidstaat moet vervolgens rekening houden met deze opmerkingen, maar het definitieve besluit inzake de buitenlandse directe investering blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van die lidstaat zelf. De Commissie kan een advies uitbrengen wanneer zij van oordeel is dat de BDI gevolgen kan hebben voor meer dan één EU-land. De Europese Commissie brengt een advies uit indien dat gerechtvaardigd is, nadat ten minste een derde van de lidstaten van oordeel is dat een buitenlandse directe investering gevolgen kan hebben voor hun veiligheid of openbare orde.

Naar aanleiding van de aanbeveling⁵⁹ van de Commissie van maart 2020 zijn de lidstaten ook overeengekomen dat zij informeel zullen samenwerken op het gebied van de screening van buitenlandse directe investeringen, wanneer een buitenlandse investering gevolgen kan hebben voor de eengemaakte markt van de EU.

Op 1 juni 2022 bereikte het Overlegcomité in België een akkoord over een screeningsmechanisme voor buitenlandse investeringen in gevoelige sectoren die van belang zijn voor de openbare orde en veiligheid of strategische belangen. Er wordt een Interfederale Screeningscommissie opgericht met vertegenwoordigers van de verschillende overheidsinstanties en een voorzitter afgevaardigd door de FOD Economie, waar ook het secretariaat zich zal bevinden. De screeningscommissie zal zich vanaf 1 januari 2023 buigen over investeringen die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid, de openbare orde of de strategische belangen én indien er sprake is van een duurzame directe betrekking tussen de buitenlandse investeerder en de onderneming of ondernemer. In het samenwerkingsakkoord wordt duidelijk gemaakt wat als dergelijke investering kan worden beschouwd.

Het is nuttig erop te wijzen dat ook de VS een screeningsmechanisme hebben geïnstalleerd naar aanleiding van hun technologievete met China. In juni 2016 kondigde Donald Trump, toen nog als presidentskandidaat, aan als president de invoertarieven voor Chinese producten te zullen verhogen om de handelsbalans, die al decennialang sterk in het voordeel van China was, te veranderen. De aangekondigde handelsoorlog ging in maart 2018 van start, op initiatief van de regering Trump. Steeds als de Amerikaanse regering hogere invoerrechten instelde op Chinese producten, volgde China met verhoogde heffingen op de import van Amerikaanse producten. Terwijl de handelsoorlog intensiverde, namen de VS ook stappen op het gebied van technologieoverdrachten. Daarbij ging de aandacht onder andere uit naar Chinese directe investeringen in de VS. In de zomer van 2018 bekrachtigde president Trump de Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA). Deze wetgeving heeft de aanscherping en uitbreiding van de nationale veiligheidsbeoordelingen door de Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) tot doel en is op 13 februari 2020 in werking getreden.⁶⁰ De door de VS gehanteerde systemen verschillen aanzienlijk met die van de EU in die zin dat zij expliciet gericht zijn op het verwerven van technologisch leiderschap en de beperking van de toegang tot kritieke technologieën en niet nader gespecificeerde doelen van het buitenlands beleid dienen. Aan de regering wordt ruime discretionaire bevoegdheid toegekend om die doelen nader in te vullen. Dit staat in contrast met de EU-initiatieven die gemotiveerd worden vanuit zeer specifieke doelstellingen, waarvan technologisch leiderschap geen onderdeel is.⁶¹

⁵⁹ Europese Commissie (2020), Mededeling van de Commissie van 26 maart 2020 '*Richtsnoeren voor de lidstaten betreffende buitenlandse directe investeringen en vrij verkeer van kapitaal uit derde landen en de bescherming van de strategische activa van Europa, in afwachting van de toepassing van Verordening (EU) 2019/452*' ("*Verordening screening BDI*"), PB C 99I van 26 maart 2020.

⁶⁰ SERV (2022), Rapport '*Reshoring. To reshore or not, that's the question*', Brussel, 5 december.

⁶¹ Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Ribakova, E., Shapiro, J., Wolff, G. (2019), *Redefining Europe's economic sovereignty*, Bruegel, Policy Contribution, Issue n° 9, June.

3.2 Het Europees internationaal (handels)beleid

Het nieuwe beleidsmotto van de Europese Unie, open strategische autonomie, wordt gedefinieerd als *"het vermogen van de EU om haar eigen keuzes te maken en de wereld om haar heen vorm te geven door leiderschap en betrokkenheid, waarbij haar strategische belangen en waarden tot uiting komen"*. Al bij al een vage definitie, passend bij de verschillende gevoeligheden in de EU-lidstaten (zie supra).

De wetgevingsmachine van de EU is druk bezig geweest met het produceren van regelgeving om deze visie na te streven. Voorbeelden⁶² van dit beleid zijn het antidwanginstrument, het internationaal aanbestedingsinstrument, het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), de buitenlandse subsidieregeling, de due diligence duurzaam ondernemen, het ontbossingsinitiatief, de handhavingsregeling handelsgeschillen, de richtsnoeren tegen buitenlandse inmenging in O&O en innovatie en regelingen betreffende exportcontroles en -beperkingen. Deze instrumenten worden hierna kort toegelicht.

- **Antidwanginstrument (anti-coercion instrument).** De Europese Commissie heeft op 8 december 2021 een nieuw instrument⁶³ voorgesteld om het gebruik van economische dwang door derde landen tegen te gaan. Dit rechtsinstrument is een reactie op het feit dat de EU en haar lidstaten de laatste jaren het doelwit van economische druk zijn geworden en stelt de EU in staat zich op het wereldtoneel beter te verdedigen. Het doel is te voorkomen dat landen handel of investeringen beperken of ermee dreigen dat te doen om een beleidswijziging in de EU teweeg te brengen op gebieden als klimaatverandering, belastingen of voedselveiligheid. Het antidwanginstrument is ontworpen om te de-escaleren en om, als eerste stap, door een dialoog de afschaffing van specifieke dwangmaatregelen teweeg te brengen. Eventuele tegenmaatregelen van de EU zouden slechts een laatste redmiddel zijn, als geen andere aanpak mogelijk is van economische intimidatie, die vele vormen kan aannemen. Deze variëren van landen die tegen de EU expliciete dwang en handelsbeschermingsinstrumenten aanwenden, over selectieve grenscontroles of voedselveiligheidscontroles op goederen uit een bepaald EU-land, tot boycots van goederen van een bepaalde oorsprong. Het doel is het legitieme recht van de EU en de lidstaten om beleidskeuzes te maken en besluiten te nemen in stand te houden en ernstige inmenging in de soevereiniteit van de EU of haar lidstaten te voorkomen. De EU zal rechtstreeks met het betrokken land overleggen om de economische intimidatie een halt toe te roepen. Als de economische intimidatie niet onmiddellijk ophoudt, zal het nieuwe instrument de EU in

⁶² Zie ook Erixon, F., Guinea, O., Lamprecht, Ph., Sharma, V. and Zilli, R. (2022), *The new waves of defensive trade policy measures in the European Union: Design, structure, and trade effects*, European Centre for Political Economy (ECIPE), Occasional Paper 4/2022, May.

⁶³ Europese Commissie (2021), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad *betreffende onder de bevoegdheid van de Commissie vallende maatregelen die de Commissie kan nemen wanneer zij overeenkomstig de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen responsmaatregelen van de Unie vaststelt om een economische dwangmaatregel van een derde land tegen te gaan*, COM(2021) 774 final, 8 december.

staat stellen snel en doeltreffend te reageren, nu het op maat gesneden en evenredige antwoorden biedt op elke situatie, gaande van het opleggen van douanerechten en het beperken van de invoer uit het land in kwestie, over beperkingen op diensten of investeringen tot maatregelen om de toegang van het land tot de interne markt van de EU te beperken.

- **Internationaal Aanbestedingsinstrument (international procurement instrument).** Het internationaal instrument voor internationale overheidsopdrachten⁶⁴ is een antwoord van de EU op het gebrek aan gelijke concurrentievoorwaarden op de mondiale aanbestedingsmarkten. Het is een offensief handelsinstrument waarmee de EU druk wil uitoefenen bij derde landen om hun aanbestedingsmarkten open te stellen voor Europese bedrijven, en een gelijk speelveld te creëren. Een open aanbestedingsmarkt zorgt voor meer concurrentie en transparantie, betaalbare publieke goederen en diensten voor de belastingbetaler, en minder risico op corruptie. Echter, door het aanbestedingsinstrument kan de EU, per geval, de toegang tot haar markt voor openbare aanbestedingen kunnen beperken of verbieden voor ondernemers uit landen die beperkende of discriminerende maatregelen hanteren voor EU-bedrijven. Het Internationaal Aanbestedingsinstrument zorgt ervoor dat aanbestedende diensten een fictieve scoreopslag opleggen op inschrijvingen uit het derde land. Als een bedrijf uit dat land meedoet aan een overheidsaanbesteding in de EU wordt de prijs waarvoor het bedrijf de dienst of het product aanbiedt verhoogd. Hierdoor wordt het aanbod van dit bedrijf onaantrekkelijker dan de inschrijvingen van EU-bedrijven die dezelfde opdracht willen gaan uitvoeren. Als de aanbesteding op kwaliteit wordt gegund, mag de scoreopslag maximaal 50 procent zijn. Wanneer enkel op prijs wordt gegund, wordt de fictieve opslag verdubbeld. In bepaalde gevallen kan de EU ook besluiten om bedrijven uit het derde land uit te sluiten van aanbestedingen. Aanbestedende diensten moeten een maatregel toepassen als aanbestedingen boven bepaalde opdrachtwaarden uitkomen. Voor werken en concessies geldt de verplichting vanaf €15 miljoen. Bij aanbestedingen voor goederen en diensten vanaf €5 miljoen.
- **Mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM).**⁶⁵ Op 12 december 2022 bereikten de Raad en het Europees Parlement een voorlopig politiek akkoord over CBAM. Dit akkoord was echter onder voorbehoud van een voorlopig akkoord over het voorstel tot de ETS (Emission Trading System)-herziening en een nieuw Sociaal Klimaatfonds. Dat akkoord kwam er tijdens de trilogie van 16 tot 18 december 2022. Het CBAM, het ETS en Sociaal Klimaatfonds vormen onderdelen van het Fit-for-55 programma⁶⁶. Het akkoord betreft de invoer in het douanegebied van de EU van

⁶⁴ Verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derde landen (Instrument voor internationale overheidsopdrachten — IIO), PB L 173, 30 juni 2022.

⁶⁵ Europese Commissie (2021), *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens*, COM(2021) 564 final, 14 juli.

⁶⁶ Europese Commissie (2021), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit*, (COM(2021) 550 final, 14 juli.

bepaalde goederen met ingebedde broeikasgasemissies. Producenten die gevestigd zijn in de EU worden geconfronteerd met extra CO₂-kosten als gevolg van het Europees klimaatbeleid. Die kosten bezorgen de producenten een financieel nadeel ten opzichte van de producenten elders in de wereld waar minder of geen aandacht is voor het klimaatbeleid. Via een CBAM – waarbij de invoerders van goederen die zijn geproduceerd in landen met een minder ambitieus klimaatbeleid dan dat van de EU een belasting moeten betalen die afhankelijk is van de broeikasgasemissies bij de productie van die goederen – wil de Europese Commissie opnieuw een ‘level playing field’ creëren voor de Europese producenten. Maar de Europese Commissie hoopt ook dat het CBAM de andere landen zal aanzetten tot het voeren van een doorgedreven klimaatbeleid. Dat zou vooral positief zijn voor het klimaat maar ook automatisch dat ‘level playing field’ met betrekking tot klimaatkosten herstellen. Het CBAM is gericht op de invoer van producten in koolstofintensieve sectoren. Het mechanisme moet, geheel volgens de internationale handelsafspraken, voorkomen dat de inspanningen van de EU om haar broeikasgasemissies te verminderen, worden tenietgedaan doordat de productie zich verplaatst naar niet-EU-landen (met een minder ambitieus klimaatbeleid) of doordat er meer koolstofintensieve producten worden ingevoerd, waardoor de uitstoot van broeikasgassen buiten de EU toeneemt. Dit fenomeen heet koolstoflekkage. Koolstofintensieve sectoren zijn ijzer en staal, cement, meststoffen, aluminium, elektriciteit en waterstof, en ook sommige precursoren en een beperkt aantal downstreamproducten. De verordening heeft ook betrekking op indirecte emissies, die duidelijk worden gedefinieerd. Later zal de Commissie evalueren of het toepassingsgebied moet worden uitgebreid tot andere goederen waarvoor een risico op koolstoflekkage bestaat zoals organische chemicaliën en polymeren. Ingevoerde goederen worden vrijgesteld van de koolstofgrensbelasting als ze worden geproduceerd in landen of gebieden die de EU-ETS toepassen. Ook goederen die daadwerkelijk een koolstofprijs in rekening brengen die gelijkwaardig is aan die welke in de EU-ETS worden betaald, worden vrijgesteld. Volgens het akkoord zal het CBAM vanaf oktober 2023 operationeel zijn. Eerst zal er een vereenvoudigd CBAM gelden, met enkel rapportageverplichtingen voor importeurs. Het doel daarvan is het verzamelen van gegevens. Daarna treedt het volledige CBAM in werking. Het zal vanaf 2026 geleidelijk worden ingevoerd, gelijktijdig met de afschaffing van de gratis emissierechten voor de betrokken sectoren gespreid over 9 jaar. Die afschaffing maakt onderdeel uit van het herziene EU-emissiehandelssysteem (ETS). Dit moet ervoor zorgen dat het CBAM verenigbaar is met de internationale handelsafspraken. Het is ook een van de weinige mechanismen om de internationale handelspartners te stimuleren hun industrie koolstofvrij te maken. Tegen 2034 zal CBAM volledig ingevoerd zijn.

- **Buitenlandse subsidie instrument (Foreign Subsidy regulation).**⁶⁷ Buitenlandse subsidies kunnen de interne markt verstoren indien een onderneming die uit de buitenlandse subsidie voordeel haalt, een economische activiteit in de Unie uitoefent. De correcte toepassing en handhaving van het instrument moet ertoe bijdragen dat de interne markt beter bestand is tegen door buitenlandse subsidies veroorzaakte verstoringen en op die ma-

⁶⁷ Verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren, *PB L 330*, 23 december 2022.

nier bijdragen tot de open strategische autonomie van de Unie. De verordening stelt derhalve voorschriften vast voor alle ondernemingen die een economische activiteit in de Unie uitoefenen, met inbegrip van openbare ondernemingen waarover een staat directe of indirecte zeggenschap uitoefent. De Commissie krijgt de bevoegdheid om financiële bijdragen van overheidsinstanties van derde landen aan ondernemingen met een economische activiteit in de EU te onderzoeken. Het gaat over drie types:

- Is de overgenomen onderneming of één van de fuserende ondernemingen gevestigd in de EU en heeft die een omzet van minstens 500 miljoen en ontvingen de betrokken ondernemingen de afgelopen drie jaar meer dan 50 miljoen aan buitenlandse subsidies, dan moet de onderneming de ontvangen buitenlandse subsidies aanmelden bij de Commissie.
- Ontvangt een onderneming buitenlandse subsidies en schrijft die zich in op een Europese overheidsopdracht met een waarde van minstens 250 miljoen euro, dan moet een inschrijver op een aanbesteding vooraf alle buitenlandse subsidies die zij de afgelopen drie jaar heeft ontvangen melden bij de aanbestedende dienst. De aanbestedende dienst stuurt deze informatie door naar de Commissie.

Voor die twee types economische verrichtingen geldt een meldingsplicht waarvoor de drempel hoog genoeg is om de meest problematische gevallen op te sporen. Bij niet-naleving van de meldingsplicht zou de Commissie die ondernemingen sancties kunnen opleggen.

- Vermoedt de Commissie dat een buitenlandse subsidie leidt tot oneerlijke concurrentie in overige marktsituaties en bij kleinere overnames en aanbestedingen, dan kan de Commissie zelf een onderzoek starten. De Europese Commissie kent zichzelf namelijk een controlerecht ex officio toe, een eigen onderzoeksbevoegdheid. Ze zou onder meer 'greenfield'-investeringen of acquisities en overheidsopdrachten kunnen onderzoeken die onder de meldingsdrempels zitten.

De Commissie zal onderzoeken kunnen instellen naar subsidies die tot 5 jaar vóór de inwerkingtreding van de verordening, zijnde 12 januari 2023, zijn verleend en die de interne markt na de inwerkingtreding verstoren. Voor een uniforme toepassing van de verordening in de hele EU krijgt de Commissie de exclusieve bevoegdheid voor het toezicht op de naleving. Wel zullen de lidstaten regelmatig over de uitvoering worden geïnformeerd en zullen ze via de raadplegingsprocedure worden betrokken bij besluiten die in het kader van de verordening worden aangenomen. Een financiële bijdrage van minder dan 5 miljoen euro gespreid over de drie laatste boekjaren zou geen verstoring veroorzaken en dus niet meteen in aanmerking komen. In de praktijk zou de Commissie zich elk jaar moeten uitspreken over ongeveer 30 acquisities, 13 tot 36 inschrijvingen op overheidsopdrachten en 30 tot 45 andere operaties.

Als een bedrijf niet voldoet aan de verplichting om een gesubsidieerde concentratie of een financiële bijdrage in een openbare aanbestedingsprocedure boven de vastgestelde drem-

pels aan te melden, kan de Commissie boetes opleggen en de transacties onderzoeken alsof ze waren aangemeld. Net als in het EU-kader voor staatssteuncontrole zal de Commissie, wanneer zij het bestaan van een buitenlandse subsidie en een verstoring van de mededinging constateert, een afwegingstoets verrichten om het evenwicht tussen de positieve en de negatieve effecten van de subsidie te beoordelen. Bij grotere negatieve dan positieve effecten krijgt de Commissie de bevoegdheid hebben om herstelmaatregelen op te leggen of in te gaan op toezeggingen van de betrokken bedrijven om de verstoring te verhelpen. Aldus kan de begunstigde onderneming worden verplicht de subsidie terug te storten, een deel van haar activiteiten te desinvesteren of ook nog bepaalde marktgedragingen bij te sturen... Blijkt geen van de compenserende maatregelen toereikend, dan zou de Commissie de mogelijkheid hebben om de transacties die onder de meldingsplicht vallen te verbieden. Met dit instrument vult de EU een lacune in de regelgeving op. Want voor buitenlandse subsidies is er (nog) geen systeem zoals dat voor 'interne' staatssteun die lidstaten toekennen binnen de interne markt. De traditionele handelsbeschermingsinstrumenten (trade defense instruments of TDI's) gelden immers alleen voor de invoer van buitenlandse producten op het Europese grondgebied.

- **Zorgvuldigheidsrichtlijn (corporate sustainability due diligence).**⁶⁸ Op 30 november 2022 heeft de Europese Raad zijn onderhandelingsstandpunt ("algemene oriëntatie") over de richtlijn betreffende de zorgvuldigheidseisen voor ondernemingen aangenomen. Om de EU in staat te stellen haar klimaat- en duurzaamheidsdoelen te verwezenlijken en de bescherming van de mensenrechten te waarborgen, is het belangrijk dat bedrijven de gevolgen van hun activiteiten voor de mensenrechten en het milieu in kaart brengen en voorkomen, beëindigen of beperken. De zorgvuldigheidsrichtlijn bevat dan ook regels inzake verplichtingen voor grote ondernemingen met betrekking tot werkelijke en potentiële negatieve gevolgen voor de mensenrechten en het milieu, met betrekking tot hun eigen activiteiten, die van hun dochterondernemingen en die van hun zakenpartners. De richtlijn bevat ook regels inzake sancties en burgerlijke aansprakelijkheid voor inbreuken op deze verplichtingen. Ten slotte worden ondernemingen verplicht een plan aan te nemen dat ervoor zorgt dat hun bedrijfsmodel en -strategie verenigbaar zijn met het Akkoord van Parijs van 12 december 2015. De richtlijn zal de EU helpen bij de overgang naar een meer klimaatneutrale en groene economie, zoals beschreven in de Europese Green Deal en de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. De regels van de zorgvuldigheidsrichtlijn gelden voor grote EU-ondernemingen en voor niet-EU-ondernemingen die in de EU actief zijn. Voor EU-ondernemingen zijn de criteria die bepalen of een onderneming onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt, gebaseerd op het aantal werknemers en de wereldwijde netto-omzet van de onderneming, terwijl voor niet-EU-ondernemingen het criterium betrekking heeft op de netto-omzet die in de EU wordt behaald. Indien een niet-EU-onderneming voldoet aan het criterium betreffende de in de EU behaalde netto-omzet, valt

⁶⁸ Europese Commissie (2022), Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, COM(2022) 71 final, 23 februari.

zij onder het toepassingsgebied van de zorgvuldigheidsrichtlijn, ongeacht of zij een bijkantoor of een dochteronderneming in de EU heeft. De tekst van de Raad voorziet in een gefaseerde toepassing van de regels van de richtlijn. De regels zouden voor het eerst van toepassing zijn op zeer grote ondernemingen met meer dan 1000 werknemers en een wereldwijde netto-omzet van 300 miljoen euro of, voor niet-EU-ondernemingen, een netto-omzet van 300 miljoen euro die in de EU wordt behaald, drie jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn.

- **Het ontbossingsinitiatief** (deforestation initiative).⁶⁹ De EU is een niet te verwaarlozen consument van grondstoffen die met ontbossing en bosdegradatie verband houden en heeft geen specifieke en doeltreffende regels om haar aandeel in die verschijnselen te verminderen. Dit initiatief is er dan ook op gericht een halt toe te roepen aan ontbossing en bosdegradatie als gevolg van de consumptie en productie in de EU. Dit zal naar verwachting leiden tot de terugdringing van broeikasgasemissies en het wereldwijde verlies aan biodiversiteit. Het initiatief is er ook op gericht de consumptie van producten afkomstig van toeleveringsketens die met ontbossing of bosdegradatie verband houden, tot een minimum te beperken en de vraag naar “ontbossingsvrije” grondstoffen en producten in de EU, alsook de handel daarin, te doen toenemen. Om de bijdrage van de Unie aan het stoppen van ontbossing en bosdegradatie te versterken en ervoor te zorgen dat grondstoffen en producten van toeleveringsketens die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, niet in de Unie in de handel worden gebracht, mogen desbetreffende grondstoffen en producten niet in de Unie in de handel worden gebracht of op de markt van de Unie worden aangeboden, noch uit de markt van de Unie worden uitgevoerd, tenzij zij ontbossingsvrij zijn en geproduceerd zijn overeenkomstig de desbetreffende wetgeving van het land van productie. Om te bevestigen dat dit het geval is, moeten zij altijd vergezeld gaan van een zorgvuldigheidsverklaring. Daartoe moeten marktdeelnemers zorgvuldigheidsprocedures vaststellen en uitvoeren. De op grond van deze verordening vereiste zorgvuldigheidsprocedure moet drie elementen omvatten: informatievoorschriften, risicobeoordeling en risicobeperkende maatregelen.
- **Handhaving internationale handelsregels** (enforcement regulation for trade disputes).⁷⁰ Verordening (EU) nr. 654/2014 is niet van toepassing op situaties waarin de Unie een recht van handelen heeft in reactie op een maatregel die door een derde land wordt gehandhaafd, maar de geschillenbeslechting door middel van arbitrage is geblokkeerd of anderszins niet mogelijk is doordat het derde land dat de maatregel heeft vastgesteld, niet meewerkt. Indien de geschillenbeslechting wordt geblokkeerd, is de Unie niet in staat om inter-

⁶⁹ Europese Commissie (2021). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010*, COM(2021) 706 final, 17 november.

⁷⁰ Verordening (EU) 2021/167 van het Europees Parlement en de Raad van 10 februari 2021 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 654/2014 betreffende de uitoefening van de rechten van de Unie voor de toepassing en handhaving van de internationale handelsregels, *PB L 49*, 12 februari 2021.

nationale handelsovereenkomsten te handhaven. Eén van de factoren die daarin meespeelt is het huidige gebrek aan nieuwe benoemingen in de beroepsinstantie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) die ertoe heeft geleid dat het tweede niveau van haar mechanisme voor geschillenbeslechting niet kan functioneren. Daarom moet het toepassingsgebied van Verordening (EU) nr. 654/2014 worden uitgebreid tot dergelijke situaties. Daartoe moet de Unie concessies of andere verplichtingen uit hoofde van internationale handelsovereenkomsten, met inbegrip van regionale of bilaterale overeenkomsten, snel kunnen opschorten indien een doeltreffend beroep op bindende geschillenbeslechting onmogelijk is omdat het derde land niet meewerkt aan een dergelijk beroep. Samenvattend beogen de wijzigingsbepalingen volgende doelstellingen:

- handhavingsmaatregelen mogelijk maken in situaties waarin de EU een gunstige uitspraak verkrijgt van een WTO-panel voor geschillenbeslechting en de procedure vervolgens wordt geblokkeerd omdat het derde land in beroep gaat bij de niet-functionerende WTO-beroepsinstantie en niet instemt met tussentijdse arbitrage in beroep overeenkomstig artikel 25 van het memorandum inzake geschillenbeslechting van de WTO;
 - handhavingsmaatregelen mogelijk maken wanneer een handelspartner in het kader van een bilaterale of regionale handelsovereenkomst illegale handelsmaatregelen oplegt en vervolgens niet de nodige stappen onderneemt om de geschillenbeslechtingsprocedure in het kader van die overeenkomst te laten functioneren;
 - uitbreiding van de werkingssfeer van mogelijke tegenmaatregelen tot de handel in diensten en bepaalde handelsgerelateerde aspecten van intellectuele eigendomsrechten. Deze uitbreiding gaat vergezeld van waarborgen om ervoor te zorgen dat de meest efficiënte en evenredige tegenmaatregelen worden gebruikt en dat de autoriteiten van de EU-lidstaten en de belanghebbenden worden geraadpleegd.
- **Buitenlandse inmenging in O&O en innovatie.** De Europese Commissie is zich bewust dat de voor de EU kenmerkende openheid bij samenwerking zich voltrekt in een getransformeerde mondiale omgeving. Sommige landen streven in toenemende mate naar technologisch leiderschap langs de weg van discriminerende maatregelen die oneerlijk zijn jegens Europese innovatoren, ondernemingen en in het bijzonder start-ups. Tegelijkertijd kunnen de integriteit en autonomie waarop de onderzoeks- en innovatiesystemen in de EU zijn gebouwd, worden aangetast door buitenlandse inmenging. Niettemin blijft de EU een believer van de Europese inzet voor internationale openheid en fundamentele waarden op het gebied van onderzoek en innovatie, maar die samenwerking moet aansluiten bij de Europese belangen en waarden en de open strategische autonomie van de EU versterken. Om die redenen streeft de EU-aanpak naar een herbalancering, zodat haar belangen, waarden en deskundigheid beter kunnen worden beschermd, haar veerkracht wordt vergroot en tegelijkertijd een grote mate van bereidheid tot samenwer-

king blijft bestaan. In een mededeling⁷¹ zet de Europese Commissie een aantal actielijnen uit die moeten uitmonden in een gelijk speelveld en wederkerigheidsmaatregelen toelaten. Eén van die actielijnen betreft de opstelling van richtsnoeren⁷² voor het aanpakken van buitenlandse inmenging die zich richt op onderzoekinstellingen en instellingen voor hoger onderwijs in de EU. Deze richtsnoeren beogen fundamentele waarden te beschermen door de academische vrijheid, de integriteit en de institutionele autonomie te waarborgen, en door studenten, onderzoekers en innovatoren alsook belangrijke onderzoeksresultaten tegen dwingende, heimelijke, misleidende of corrumperende buitenlandse actoren te beschermen. Een andere actielijn betreft het voornemen van de Commissie om, indien nodig, gebruik te maken van artikel 22, lid 5, van de verordening betreffende Horizon Europa dat bepaalt dat in het werkprogramma de deelname aan acties in het kader van het Horizon Europa-programma kan worden beperkt wanneer er een gemotiveerde noodzaak bestaat voor de bescherming van strategische activa, belangen, autonomie of veiligheid van de EU. uitzonderlijke en gerechtvaardigde omstandigheden kan de EU de deelname aan het programma beperken tot juridische entiteiten die uitsluitend in lidstaten zijn gevestigd of tot juridische entiteiten die in bepaalde geassocieerde of andere derde landen zijn gevestigd. Het werkprogramma kan tevens in de Unie of in geassocieerde landen gevestigde juridische entiteiten die direct of indirect onder zeggenschap staan van niet-geassocieerde derde landen uitsluiten. Tegelijkertijd stelt de Commissie voor om, bij wijze van preventieve maatregelen, op gepaste wijze gebruik te maken van de bepalingen van de verordening betreffende Horizon Europa om zo de risico's voor de EU-belangen verder te beperken, zoals risico's inzake de exploitatie van resultaten in niet-geassocieerde derde landen (artikel 39, lid 6), de overdracht van het eigendom van de resultaten (artikel 40, lid 4), of inzake beveiligingsovereenkomsten met derde landen (artikel 20, lid 1).

- **Exportcontroles en -beperkingen.** In de EU was, nog voor het uitbreken van de Oekraïne-oorlog, een regulering⁷³ van kracht betreffende de exportcontrole van conventionele wapens en van technologieën die ook voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt (zogeheten dual-use-technologieën), die recent werd gewijzigd⁷⁴. Het doel van de nieuwe verordening is om ter naleving van de internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten en van de Unie, met name wat non-proliferatie, regionale vrede, veiligheid en stabiliteit en de eerbiediging van de mensenrechten en het internationale humanitaire recht betreft, een doeltreffend gemeenschappelijk controlesysteem voor de uitvoer van pro-

⁷¹ Europese Commissie (2021), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Over de totaalaanpak voor onderzoek en innovatie. De strategie van Europa voor internationale samenwerking in een veranderende wereld*, COM(2021) 252 final, 18 mei.

⁷² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3faf52e8-79a2-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-en>

⁷³ Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweemaal gebruik, *PB L 134*, 29 mei 2009.

⁷⁴ Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweemaal gebruik, *PB L 206*, 11 juni 2021.

ducten voor tweeërlei gebruik in te stellen. Daarnaast heeft de EU bij wijze van sanctie⁷⁵ een aantal beperkingen op de in- en uitvoer van producten naar en uit Rusland opgelegd. Doel van de lijst met verboden producten is de Russische economie zo hard mogelijk te raken, maar de gevolgen voor Europese bedrijven en burgers te beperken. Om de Russische bevolking geen schade te berokkenen, staan producten die hoofdzakelijk bestemd zijn voor consumptie en gezondheids-, farmaceutische en landbouw-producten en levens-middelen niet op de lijst. Thans gaan stemmen op om in de EU een gemeenschappelijk standpunt in te nemen en een Europese strategie te ontwikkelen die meer strategische exportcontroles mogelijk zou maken. Aanleiding is de escalerende technologische rivaliteit tussen de VS en China. De VS hebben in oktober 2022 verregaande exportbeperkingen naar China afgekondigd voor halfgeleider technologieën. Deze exportbeperking is zeer verregaand en legt elke onderneming in de wereld, die in zijn producten of productieprocessen gebruik maakt van originele Amerikaanse technologie of intellectuele eigendom, op om een VS-licentie te verkrijgen voor zijn export. Aangezien verwacht wordt dat de halfgeleidersector in de VS op termijn zal groeien, zal ook verhoudingsgewijze de Amerikaanse controle en de impact ervan op aanverwante sectoren zoals ICT- en AI-ondernemingen toenemen met alle gevolgen van dien voor Europese handels- en investeringsbeslissingen. Europese ondernemingen zullen immers geneigd zijn om hun R&D, fusie- en overnameplannen aan te passen aan de dwingende Amerikaanse maatregelen. Verdergaand wordt gevreesd dat, om Amerikaanse sancties te ontlopen, Europese ondernemingen in de armen van China worden gedreven wat dan weer de strategische autonomie van de EU zou ondergraven. Een evaluatie van de bestaande multilaterale exportcontroleregimes zoals het Wassenaar akkoord⁷⁶, dringt zich daarom op en moet de EU toelaten een strategische tussenpositie in te nemen in de lopende VS-China technologieoorlog.

Tenslotte is er nog de verordening betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer⁷⁷, op grond waarvan de Europese Commissie bepaalde categorieën producten bij uitvoer buiten de EU kan onderwerpen aan uitvoertoezicht of een uitvoervergunning. EU-landen kunnen vrijwaringsmaatregelen nemen indien zij dat door een uitzonderlijke ontwikkeling van de markt noodzakelijk achten. Daarvoor wordt vooreerst voorzien in een informatie- en overlegprocedure. Voordat een EU-land vrijwaringsmaatregelen uitvoert, moet het de Commissie daarvan op de hoogte brengen. De Commissie licht vervolgens de andere EU-landen in. De Commissie wordt bijgestaan door een Comité vrijwaringsmaatre-

⁷⁵ Beperkende maatregelen of 'sancties' zijn een essentieel onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Sancties worden opgelegd om een verandering in het beleid of de activiteiten van de betrokkene tot stand te brengen, en zodoende bij te dragen tot de verwezenlijking van de GBVB-doelstellingen.

⁷⁶ Het Wassenaar Arrangement (voluit The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies) is een akkoord over de beperking van de export van conventionele wapens en van technologieën die ook voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt (zogenoemde dual-use-technologieën). De afspraken werden op 19 december 1995 in Wassenaar uitgewerkt en op 12 mei 1996 werd in Wenen (Oostenrijk) het akkoord door 33 landen ondertekend. Er zijn thans 42 deelnemende staten aan het Wassenaar Arrangement. Zie <https://www.wassenaar.org/>

⁷⁷ Verordening (EU) 2015/479 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer, *PB L 83*, 25 maart 2015.

gelen, samengesteld uit vertegenwoordigers van ieder EU-land en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. De Commissie kan aan de EU-landen vragen haar statistische gegevens te verstrekken over de ontwikkeling van de markt van het betreffende product om de economische en commerciële situatie ervan te kunnen bepalen. Ze kan hun eveneens vragen toezicht te houden op de uitvoer van bepaalde producten, conform de nationale wetgeving en op de door de Commissie aangegeven wijze. De vrijwaringsmaatregelen zelf beogen de bescherming van de belangen van de EU om een door schaarste aan essentiële goederen veroorzaakte crisistoestand te voorkomen of te onderwerpen of om de naleving mogelijk maken van door de EU of alle EU-landen aangegane internationale verplichtingen, met name met betrekking tot de handel in basisproducten. Het betreft doorgaans kwantitatieve beperking op de uitvoer. De Commissie kan op verzoek van een EU-land of op eigen initiatief de uitvoer van een bepaald product afhankelijk stellen van de overlegging van een uitvoervergunning, welke wordt afgegeven volgens de voorschriften en binnen de begrenzings die zij vaststelt, in afwachting van een later besluit van de Raad. De getroffen maatregelen worden aan de Raad en de EU-landen meege-deeld en zijn onmiddellijk van toepassing. Deze vrijwaringsmaatregelen kunnen beperkt worden tot de uitvoer naar bepaalde landen of de uitvoer van bepaalde gebieden van de EU. De verordening is van toepassing op zowel de industriële als de landbouwproducten.

4. Spanningsveld tussen openheid en autonomie

Zoals hoger werd toegelicht, evolueerde het concept van strategische autonomie in de EU naar dat van 'open' strategisch autonomie. Het motto van open strategische autonomie voert sinds de recente crises de boventoon in de Europese politieke beleidsagenda's. Elk woord heeft daarin een betekenis die, al naargelang het politiek ambitieniveau en de specifieke context, enger of ruimer kan ingevuld worden. Dit plaatst Europa vaak voor een moeilijk afwegingsproces, waarin zich een spanningsveld aftekent tussen de 'open' en 'autonome' component. Dat spanningsveld doet zich zowel voor in het concurrentiebeleid als het internationaal (handels)beleid van de EU en kan repercussies hebben op het functioneren van de interne markt.

4.1 Het belang van de interne markt

De interne markt is de ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de Europese Unie is gewaarborgd. Het begrip interne markt heeft alleen betrekking op het vrij verkeer binnen de Unie en niet op de handel met derde landen. Voor de import van goederen van buiten de Europese Unie hanteren de lidstaten een gemeenschappelijk importtarief. Concurrentievermogen op de interne markt moet aldus worden onderscheiden van dat op de wereldmarkt. In het eerste geval gaat het om concurrentie inzake gelijke voorwaarden, harmonisering van regels en het opheffen van belemmeringen, in het tweede geval om gunstige voorwaarden en betere en toegankelijke producten en diensten in concurrentie met

mededingers buiten de EU. Een goed functionerende interne markt is ook bevorderlijk voor het wereldwijde concurrentievermogen.

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt. Dat betekent dat de lidstaten maatregelen mogen nemen, mits de EU geen maatregelen heeft genomen. Zo zijn de markten voor energie of telecommunicatie van de verschillende lidstaten nog gescheiden. Maar om de interne markt goed te kunnen laten functioneren, mogen bedrijven bijvoorbeeld geen geheime afspraken maken om producten extra duur te verkopen. Bovendien mogen landen niet zomaar geld geven om bedrijven in eigen land te helpen. Bepaalde sectoren (zoals de energiesector) kennen nog steeds geen volledige concurrentie. Alleen de defensie-industrie valt nog volledig buiten de interne markt.

Binnen de interne markt bestaat een vergoederde harmonisatie van btw-tarieven en accijnzen en zijn handelsbarrières of maatregelen met gelijkaardige werking verboden. De Europese Commissie ziet streng toe op een gelijk speelveld voor alle Europese ondernemingen en op gelijke rechten voor consumenten. Naast barrières kunnen verschillen in nationale regelgeving van technische aard de werking van de interne markt belemmeren. Om deze reden moet dergelijke regelgeving worden gemeld bij de Commissie, die optreedt als hoeder van de mededingingsregels.

In een studie uit 2002 schat de Europese Commissie dat de open grenzen sinds 1992 hadden bijgedragen tot €877 miljard extra welvaart in de landen van de Europese Unie. De Europese Commissie schat meer recent dat dankzij de eengemaakte markt het bbp van de EU 8 tot 9% hoger is dan wanneer de EU-landen alleen handel zouden voeren onder de bestaande regels van de Wereldhandelsorganisatie (WHO).⁷⁸ Een beter functionerende eengemaakte markt zou bovendien per jaar naar schatting een toename opleveren van € 183-269 miljard aan vervaardigde producten € 297 miljard aan diensten. Alleen al deze bedragen zijn goed voor zo'n 12% extra bbp.⁷⁹

Een meer recente inschatting⁸⁰ van de welvaartswinsten in de lidstaten en regio's van de EU wijst uit dat de welvaartswinst per capita jaarlijks gemiddeld met €840 is toegenomen, ten aanzien van een scenario waarin geen sprake is van de interne markt. Wel wordt een sterke heterogeniteit in de welvaartswinsten vastgesteld: landen en regio's in het hart van de EU zien de welvaart per capita toenemen tot €3.600 (+ 4,7%), terwijl de toename in sommige perifere regio's beperkt blijft tot €150 (+2%). Voor België bedraagt de welvaartswinst 4,35% per jaar in vergelijking met een scenario zonder interne markt.

⁷⁸ Europese Commissie (2018), 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, *De eengemaakte markt in een veranderende wereld. Een unieke troef die hernieuwde politieke betrokkenheid nodig heeft*, COM(2018) 772 final, 22 november.

⁷⁹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/deeper-single-market/>
<https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/single-market/>

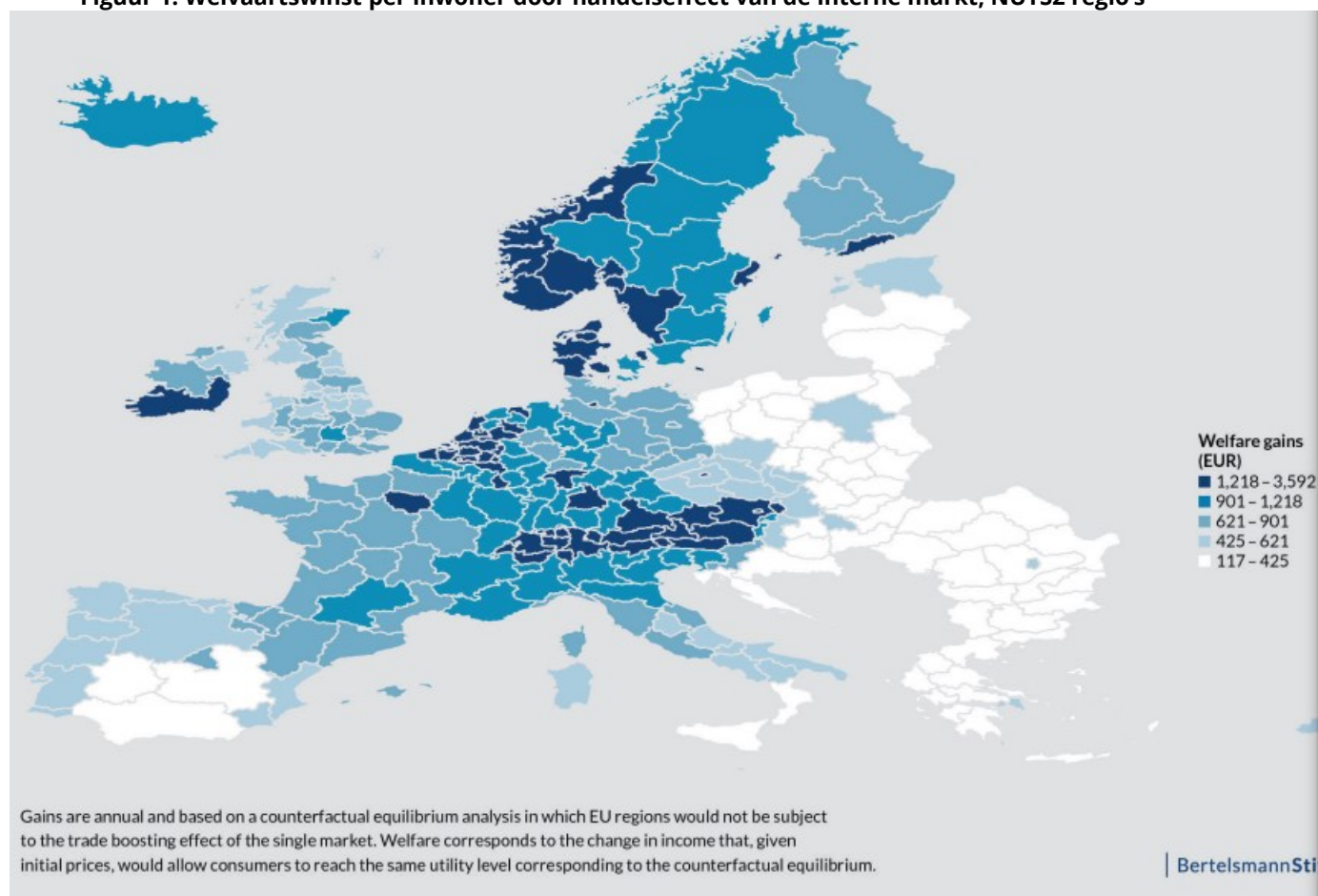
⁸⁰ Prof. Mion, G., Dr. Ponattu, D. (2019), *Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions*, Bertelsmann Stiftung, Policy Paper.

Tabel 1: Economische voordelen van de interne markt, op landenniveau

Country	Change Productivity (%)	Change Markups (%)	Change Welfare (%)	Change Welfare in EUR (per capita)	Aggregate Welfare Change (Million EUR)
AUS	-0.959	0.950	-0.305	-143	-3,484
AUT	3.199	-3.305	3.918	1,583	13,839
BEL	3.604	-3.739	4.351	1,627	18,401
BGR	2.062	-2.106	2.851	193	1,371
BRA	-1.118	1.106	-0.520	-41	-8,431
CAN	-0.879	0.871	-0.230	-88	-3,196
CHE	3.444	-3.567	4.016	2,914	24,264
CHL	-1.054	1.043	-0.447	-55	-1,009
CHN	-0.873	0.866	-0.265	-19	-26,847
CYP	1.454	-1.476	2.166	462	392
CZE	3.157	-3.260	3.985	666	7,031
DEU	2.052	-2.095	2.741	1,046	86,139
DNK	2.789	-2.869	3.463	1,682	9,601
ESP	1.730	-1.760	2.446	589	27,351
EST	2.020	-2.062	2.775	446	585
FIN	1.841	-1.875	2.523	992	5,443
FRA	2.401	-2.460	3.113	1,074	69,360
GBR	1.443	-1.465	2.119	776	50,943
GRC	1.746	-1.777	2.485	401	4,328
HRV	2.744	-2.821	3.568	397	1,655
HUN	2.627	-2.698	3.438	408	4,011
ISL	1.429	-1.449	2.073	1,131	380
IND	-1.040	1.030	-0.449	-7	-9,225
IRL	2.602	-2.672	3.235	1,894	8,900
ISR	-1.430	1.410	-0.791	-266	-2,270
ITA	2.035	-2.077	2.755	763	46,303
JPN	-0.844	0.837	-0.200	-70	-8,947
KOR	-0.821	0.814	-0.188	-47	-2,395
LTU	2.230	-2.281	3.007	405	1,162
LUX	3.725	-3.869	4.334	2,834	1,632
LVA	2.136	-2.183	2.910	368	725
MEX	-0.793	0.787	-0.180	-14	-1,747
MLT	1.986	-2.026	2.720	615	277
NLD	2.970	-3.061	3.675	1,516	25,814
NOR	2.126	-2.173	2.746	1,753	9,205
NZL	-0.936	0.927	-0.296	-104	-495
POL	2.593	-2.662	3.404	382	14,492
PRT	2.020	-2.061	2.769	497	5,136
ROM	2.041	-2.084	2.822	242	4,788
RUS	-0.770	0.765	-0.156	-13	-1,805
SVK	2.782	-2.862	3.592	537	2,914
SVN	3.086	-3.185	3.896	763	1,574
SWE	2.130	-2.177	2.800	1,302	13,011
TUR	-0.881	0.873	-0.269	-26	-2,096
USA	-0.979	0.970	-0.315	-164	-53,015

Notes: Columns 2 to 6 provide counterfactual changes in productivity and product diversity (column 2; % changes), markups (column 3; % changes), welfare (columns 4, 5 and 6; % changes, per capita changes in euros and aggregate changes in Million euros, respectively). Productivity corresponds to value added per worker. Welfare corresponds to the change in income that, given initial prices, would allow consumers to reach the same utility level corresponding to the counterfactual equilibrium. Markups (as defined in the model) are equivalent to price over marginal cost.

Figuur 1: Welvaartswinst per inwoner door handelseffect van de interne markt, NUTS2 regio's



Tabel 2: Economische voordelen van de interne markt, de Belgische NUTS2 regio's en Brussel

Country	Region	Change Productivity (%)	Change Markups (%)	Change Welfare (%)	Change Welfare in Euros (per capita)	Aggregate Welfare Change (Million EUR)
BEL	Brussels	3.291	-3.403	3.914	2.473	2.970
BEL	Prov. Antwerpen	3.720	-3.864	4.446	1.969	3.600
BEL	Prov. Limburg (BE)	3.829	-3.981	4.635	1.428	1.238
BEL	Prov. Oost-Vlaanderen	3.606	-3.741	4.378	1.530	2.278
BEL	Prov. Vlaams-Brabant	3.471	-3.596	4.207	1.705	1.914
BEL	Prov. West-Vlaanderen	3.655	-3.794	4.420	1.625	1.924
BEL	Prov. Brabant Wallon	3.547	-3.678	4.278	1.808	719
BEL	Prov. Hainaut	3.663	-3.802	4.498	1.083	1.453
BEL	Prov. Liège	3.854	-4.009	4.685	1.260	1.391
BEL	Prov. Luxembourg (BE)	3.845	-3.999	4.695	1.110	315
BEL	Prov. Namur	3.753	-3.900	4.584	1.185	583

In april 2021 hebben de Rad en het Europees Parlement het programma voor de eengemaakte markt voor de periode 2021-2027 aangenomen⁸¹. De voornaamste doelstellingen zijn:

- de eengemaakte markt doeltreffender maken
- EU-ondernemingen, in het bijzonder kmo's, concurrerder maken
- hoogwaardige Europese normen tot stand brengen
- consumenten mondiger maken en beschermen
- de gezondheid van mens, dier en plant, en ook het dierenwelzijn verbeteren
- een kader voor de financiering van statistieken van hoge kwaliteit opzetten.

Het nieuwe programma bundelt activiteiten die voorheen afzonderlijk werden gefinancierd, om ze efficiënter te beheren. Het omvat ook nieuwe initiatieven om de eengemaakte markt beter te laten functioneren. De totale begroting van het programma bedraagt €4,2 miljard.

4.2 Spanningsveld binnen het concurrentiebeleid: de IPCEI's

Open concurrentie (mededinging) is een belangrijke voorwaarde voor een vrije Europese handel en het totstandbrengen en goed laten functioneren van de Europese interne markt. De Europese Unie zorgt voor regels die de concurrentie bevorderen, om zo een goede prijs/kwaliteitverhouding voor de consument te garanderen en technologische innovatie te stimuleren.

De Europese Commissie heeft de bevoegdheid op te treden bij concurrentievervalsing, bijvoorbeeld bij prijsafspraken tussen bedrijven maar ook bij het toekennen van staatssteun.

⁸¹ Verordening (EU) 2021/690 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van een programma voor de interne markt, het concurrentievermogen van ondernemingen, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, het gebied van planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders, en Europese statistieken (programma voor de interne markt), en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 99/2013, (EU) nr. 1287/2013, (EU) nr. 254/2014, en (EU) nr. 652/2014, *PB L 153*, 3 mei 2021.

Staatssteun is in principe verboden omdat het de bedrijven die de steun ontvangen een oneerlijk voordeel geeft ten opzichte van concurrenten. De staatssteunregels zijn neergelegd in de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Indien overheden steun willen verlenen, is het van belang dat deze bepalingen in acht worden genomen. Staatssteun is in principe verboden en is afhankelijk van vijf cumulatieve criteria zoals benoemd in artikel 107 lid 1 VWEU. Voldoet een steunmaatregel aan de vijf cumulatieve staatssteuncriteria, moet deze maatregel volgens de Europese staatssteunregels worden aangemeld bij de Europese Commissie (artikel 108, lid 3 VWEU). Omdat overheidssteun soms noodzakelijk is, bevatten artikel 107, lid 2 en 3 een aantal uitzonderingen op het verbod van staatssteun die van rechtswege verenigbaar (lid 2) of die verenigbaar kunnen worden beschouwd (lid 3) met de interne markt. In beide gevallen moet de steun bij de Europese Commissie worden aangemeld. In het bijzonder art. 107, lid 3, b) is in het kader van de geschetste context belangrijk: *“3. Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd: b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen.”* Dit artikel kan een wettelijke basis bieden voor het subsidiëren van kritieke productiecapaciteiten. Met name vraagt dit om beleid om zowel de bestaande productiecapaciteit in de EU in stand te houden en om nieuwe of beperkte productiecapaciteit voor producten op te bouwen, wanneer die binnenlandse productiecapaciteit volledig ontbreekt, maar als kritiek wordt beschouwd. De steunverlening van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's) moet binnen dit kader gesitueerd worden.

IPCEI's (Important Projects of Common European Interest) zijn door de lidstaten geleide ambitieuze grensoverschrijdende innovatie- en infrastructuurprojecten die een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de verwezenlijking van EU-strategieën, waaronder de Europese Green Deal en de digitale strategie. Tegelijkertijd zorgen de projecten voor positieve effecten buiten de deelnemende lidstaten voor de economie en de burgers van de hele EU. Cruciaal is dat IPCEI's worden gefinancierd uit nationale begrotingen. Lidstaten beslissen dus zelf over de reikwijdte en governance van het project en over de selectie van deelnemende bedrijven (bij voorkeur na open oproepen). Wel moet overheidssteun van lidstaten aan de projecten en aan op grond van de IPCEI-mededeling deelnemende bedrijven die volgens de EU-regels staatssteun vormt, voor toetsing en goedkeuring bij de Commissie worden aangemeld. Na de formele aanmelding toetst de Commissie de voorgestelde projecten aan de IPCEI-mededeling. Kortom, IPCEI betreft de toelating aan de lidstaten om de beperking die Europa oplegt wat het percentage staatssteun aan de (private) actoren betreft, te overschrijden. Een onderneming kan financiering aanvragen voor verschillende deelprojecten van een IPCEI in verschillende lidstaten van de EU. De goedkeuring van de Europese Commissie zou in principe moeten beletten dat er mogelijk grote marktverstorende effecten optreden.

Hoewel IPCEI's worden gezien als een gericht instrument ter versterking van de strategische autonomie van de EU, heeft het model van ondersteuning dat uitgaat van financieringsbeslissingen op lidstatelijk niveau en niet van door de Europese Commissie beheerde middelen, tot heel wat controverse geleid omdat het gelijke speelveld op de interne markt dreigde verstoord te worden.

Immers, zo werd gevreesd, zou dit model in het voordeel spelen van de grote, verticaal sterk geïntegreerde (Duitse en Franse) ondernemingen en grote Europese lidstaten met slagkrachtigere budgetten.⁸² Hoewel de recente herziening van de IPCEI-mededeling⁸³ de inclusie van kleinere lidstaten en kmo's beoogt te bevorderen, gaan er nog steeds stemmen⁸⁴ op die pleiten voor een Europees gecoördineerd governance-model en striktere criteria voor de toekenning van IPCEI-staatssteun.

⁸² Eisl, A. (2022), *Important Projects of Common European Interest (IPCEIs) as a new form of differentiation: an analysis of their challenges for the European Single Market*, EUIDEA, Policy Paper N° 18, February.

⁸³ Europese Commissie (2021), Mededeling van de Commissie, *Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang*, COM(2021) 8481 final, 25 november.

⁸⁴ Zie Molthof, L. & Köbben, L. (2022), *How to 'open' Strategic Autonomy*, Clingendael Institute, Policy Brief, October; Eisl, A. (2022), *EU industrial policy in the making. From ad hoc exercises to key instrument: how to make IPCEIs fit for the long run*, Jacques Delors Institute, Policy Paper No 286, December.

Tabel 3: Uitgaven voor individuele IPCEI's in nationale herstelplannen

Country	IPCEIs Hydrogen	IPCEI Micro-electronics 2	IPCEI Cloud Systems
Austria	€125m	€125m	
Belgium	€387.2m	€252m	
Bulgaria			
Cyprus			
Czechia		€181.64m	
Germany	€1500m	€1500m	€750m
Denmark			
Greece			
Estonia			
Spain	€1555m	€500m	
Finland	€156m	€15m	
France	€1275m		
Croatia			
Ireland			
Italy	€1500m		
Lithuania			
Luxembourg			
Latvia	>€98m		
Malta			
Poland			€11m
Portugal			
Romania		€500m	
Slovenia		€7.5m	
Slovakia		€73.5m	
Sweden			
Overall	~€5.5bn	~€3.3bn	~€1.7bn

▲ Notes: Spending envelopes for IPCEIs and extent of their earmarking. Dark blue: full earmarking of a specified IPCEI spending envelope, Light blue: possible/likely earmarking, White: IPCEI spending as part of a broader spending envelope.

▲ Source: Updated version of Eisl (2022: 17); own data analysis of IPCEI spending derived from NRRP Council Implementing Decisions, their annexes, and Commission Staff Working Documents

4.3 Spanningsveld binnen het internationaal (handels)beleid

4.3.1 Inflation Reduction Act

Wat betreft het internationaal (handels)beleid vormen de relaties tussen de EU en de VS in het kader van de Inflation Reduction Act (IRA)⁸⁵ een voorbeeld bij uitstek van hoe een op autonomie gerichte strategie het open karkater van de interne markt onder druk kan zetten.

De EU en de VS zijn bondgenoten in de strijd tegen de energie- en klimaatcrisis. De VS helpen de EU om het tekort aan energie-import vanuit Rusland aan te pakken, de EU heeft in het kader van de realisatie van de Green Deal er alle belang bij dat ook internationale partners hun ambitieniveau verhogen. Ook hier is de VS is een belangrijke partner. Als een van 's werelds grootste CO₂-uitstoters speelt de VS een sleutelrol bij het bereiken van de doelstellingen van het Akkoord van Parijs.

Met de Inflation Reduction Act wil de regering Biden die de klimaatverandering als één van de topprioriteiten van het Amerikaanse beleid heeft gepiloteerd, miljarden dollars in de Amerikaanse economie pompen door de voorkeur te geven aan in de VS gemaakte schone energie en technologie. Het omvat een veelheid aan klimaat- en energiegerelateerde belastingvoordelen en subsidies zoals heffingskortingen voor elektriciteit uit hernieuwbare energie en financiering voor de productie van schone voertuigen, koolstofverwijderingsprocessen, energie-efficiëntieprojecten en energie-infrastructuur.

Hoewel de Amerikaanse investeringen in clean technologies en de bijdrage aan de klimaatbestrijding worden verwelkomd, maken de leiders van de Europese Unie zich zorgen over de bepalingen in de Inflation Reduction Act die Amerikaanse fabrikanten bevoorrechten en daarmee Europese exporteurs discrimineren. In een eerste reactie van Europa op de IRA, pleitte Europees Commissievoorzitter Von der Leyen in haar State of the Union-toespraak van september 2022⁸⁶ voor de oprichting van een nieuw Europees soevereiniteitsfonds en een waterstofbank, zonder echter verdere details te geven in dit stadium. Thierry Breton, commissaris voor de interne markt, heeft zich ontpopt als een uitgesproken pleitbezorger van een EU-reactie op de IRA. In een blog⁸⁷ pleit hij voor *'het behoud van de integriteit van de interne markt door collectivisering van investeringen'* via een Europees soevereiniteitsfonds dat wordt gefinancierd met gemeenschappelijke schulden. Hij bestempelt de IRA als een 'game-changer' en is van oordeel dat ook de EU moet gaan voor een *'Industry Made in Europe-beleid'*.

In december 2022⁸⁸ identificeert von der Leyen de drie meest zorgwekkende aspecten van de IRA: de *'Buy American'*-logica, de belastingvoordelen die zouden kunnen leiden tot discriminatie

⁸⁵ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47385>

⁸⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493

⁸⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543

⁸⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7727

en de productiesubsidies die Europese bedrijven benadelen. Von der Leyen stelt vier actiemaatregelen voor. Ten eerste moet Europa zijn eigen staatssteunregels verbreden zodat rekening kan gehouden worden met mondiale omstandigheden in plaats van alleen de Europese situatie. Ten tweede heeft Europa op middellange termijn behoefte aan een meer structurele oplossing in de vorm van een gemeenschappelijk Europees industriebeleid met gemeenschappelijke Europese financiering. Ten derde oppert zij de idee voor de oprichting van een '*raw materials club*' met de VS en andere partners en ten vierde benadrukt zij het belang van een verdere versnelling van de transitie van de EU naar groene energie.

Tenslotte kondigt von der Leyen in een toespraak⁸⁹ op het World Economic Forum in Davos in januari 2023 de opmaak van een EU Green Deal industrieel plan aan, gebaseerd op vier pijlers:

- een net-zero industrie act, gemodelleerd naar de chipswet om doelstellingen voor Europese clean tech tegen 2030 vast te stellen en om vergunningsprocessen te versnellen en dit in samenhang met de aangekondigde '*critical raw materials act*';
- een tijdelijke aanpassing van de EU-staatssteunregels, met inbegrip van eenvoudige belastingvoordeelmodellen. Om versnippering van de interne markt te voorkomen, zou een Europees soevereiniteitsfonds worden opgericht als onderdeel van de tussentijdse herziening van het meerjarige begrotingskader van de EU (MFK), gepland voor later in 2023;
- het ontwikkelen van vaardigheden voor de energietransitie als prioriteit voor het Europees Jaar van Vaardigheden;
- het faciliteren van open en eerlijke handel met een ambitieuze handelsagenda. De EU zou ernaar streven overeenkomsten te sluiten met Mexico, Chili, Nieuw-Zeeland en Australië en progressie te boeken in de relaties met India en Indonesië, bovenop de hervatte besprekingen over de Mercosur-akkoord.

Bovenstaande schets geeft aan dat de EU worstelt met het formuleren van een coherente reactie op de Amerikaanse IRA, zowel om externe als interne bekommernissen.

Extern dreigt een reactie van de EU op de IRA een regelrechte handelsoorlog met de VS te ontkenen die de transatlantische eenheid ondermijnt in tijden van oorlog en het beeld van een verdeeld Westen uitstuurt naar zowel Rusland als China. De verdeelde slagorde binnen de EU wordt in de hand gewerkt door verschillende meningen over de precieze impact van de IRA op het Europese concurrentievermogen. Holger Görg, president van het Duitse Kiel Instituut voor de Wereldeconomie, waarschuwt⁹⁰ voor Europese subsidies als respons op de Amerikaanse IRA, stellende dat de impact van de IRA 'niet zo dramatisch' is in vergelijking met het Next GenerationEU-fonds van de EU dat omvangrijker is, uitgedrukt als percentage van het bbp. Een soortgelijk gevoel wordt weerspiegeld in een opmerking van CEPS⁹¹ waarin staat dat de EU 'niet meegesleurd

⁸⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232

⁹⁰ <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/medieninformationen/2022/subventionspaket-ira-der-usa-furcht-vor-abwanderung-von-firmen-aus-eu-uebertrieben/>

⁹¹ <https://www.ceps.eu/in-a-green-subsidy-race-the-eu-should-not-imitate-the-us/>

mag worden in een heviger wordende subsidiewedloop'. Andere commentatoren daarentegen pleiten voor meer investeringen in groene technologie die verder gaan dan wat het Next Generation EU-fonds/ Faciliteit voor Herstel en Veerkracht al bieden, niet in de laatste plaats om de verschuiving van de energievoorziening weg van Rusland en fossiele brandstoffen in het algemeen, sterker te ondersteunen. Martin Sandbu, opiniëschrijver in de Financial Times, stelt dat de EU de groene transitie moet omarmen en moet evolueren naar een energiezuinige en koolstof-arme economie en tegelijkertijd meer moet investeren in nieuwe technologieën: *"Europe's concern should be that it subsidises too little – especially in renewables and grid capacity – not that the US subsidises too much. More EU common spending is needed, and new fiscal rules must coax more investment out of national budgets Europe's concern."*⁹²

Aangezien fundamentele versoepelingen van de IRA onwaarschijnlijk mogen geacht worden, wordt de discussie praktisch volledig naar het Europese kamp en de interne markt verlegd, gecentreerd rond twee fundamentele vragen waarover Europese (en dus ook nationale) beleidsmakers zich moeten buigen en die de werking van de interne markt kunnen impacteren:

- Moet een mogelijke reactie, zoals extra investeringen of andere vormen van ondersteuning, zich enkel op het Europese dan wel op het nationale niveau situeren? Aangezien de EU geen fiscale bevoegdheden heeft, zijn belastingvoordelen alleen mogelijk op nationaal niveau. Dergelijke steunmaatregelen op nationaal niveau dreigen echter de interne markt te versnipperen als gevolg van de uiteenlopende budgettaire middelen van de lidstaten.
- Als er naar een Europese oplossing wordt gezocht, zal deze dan bestaan uit het creëren van nieuwe financieringsinstrumenten, en waar zullen deze middelen vandaan komen?

Het is duidelijk dat de discussie over de Europese reactie op de IRA een sluimerend debat heeft aangewakkerd over een actiever industriebeleid op EU-niveau. Een debat dat zich afspeelt tegen de achtergrond van de verlenging en versoepeling van het tijdelijke crisiskader, dat uitzonderingen op de EU-staatssteunregels mogelijk maakt.

4.3.2 Europese beschermingsinstrumenten

Heel wat beschermingsinstrumenten vormen tegenreacties om de belangen van de EU te verdedigen en tegelijkertijd de open toegang van niet-Europese ondernemingen tot de interne markt aan gelijke spelregels te onderwerpen. Bovendien kunnen zij ook impact hebben op het Europese internationale handelsbeleid. Zij vormen immers binnen de context van open strategische autonomie het resultaat van een autonoom unilateraal beslissingsproces, hetgeen evenwel de ruimte voor bilaterale initiatieven verkleint.

Autonome maatregelen zijn 'one-size-fit-all', aangezien ze gelijkelijk op alle landen moeten worden toegepast om te voldoen aan de multilaterale handelsregel van non-discriminatie. Dit staat

⁹² European Parliament (2023), EU-US climate and energy relations in light of the Inflation Reduction Act, Briefing European Parliamentary Research Service, 20 January.

in schril contrast met de filosofie van bilaterale (en multilaterale) handelsovereenkomsten, waarbij landen onderhandelen totdat ze overeenstemming bereiken over bindende regels om hun economische relaties te bevorderen. Aangezien de autonome maatregelen van de EU deel uitmaken van haar eigen regelgevingsacquis, zullen ze worden goedgekeurd zonder enige onderhandeling met de handelspartners. Over de impact op toekomstige vrijhandelsakkoorden is er een dubbel gevoel. Enerzijds is het mogelijk dat bilaterale handelsbesprekingen met de EU stroever en moeilijker zullen verlopen, aangezien eenzijdige verplichtingen worden opgelegd aan potentiële handelspartners. Anderzijds is het mogelijk dat de EU door haar eigen beleidsruimte te verkleinen, extra invloed zou kunnen uitoefenen op handelsbesprekingen. Zo gebruikte de EU tijdens haar onderhandelingen met Canada en Japan haar eigen regels voor gegevensbescherming (GDPR) om deze twee landen te sturen (*nudge*) naar de Europese invulling van dataprivacy. Desalniettemin vormen dezelfde gegevensbeschermingsregels momenteel een belemmering om handelsliberalisering met andere handelspartners, zoals de VS, te bevorderen.

Aangezien verschillende beschermingsinstrumenten die de open strategische autonomie gestalte geven, directe kosten met zich meebrengen voor de handelspartners van de EU, is het risico niet onbestaande dat potentiële handelspartners worden ontmoedigd om handel te drijven op de gemeenschappelijke markt. Een dergelijk scenario kan indruisen tegen de inspanningen van de EU om haar handelsafhankelijkheid te verminderen – door haar invoerbronnen te diversifiëren – en om toegang te krijgen tot belangrijke grondstoffen, die hard nodig zijn voor haar digitale en energietransitie.

Kortom, elke (defensieve) handelsbeleidsmaatregel die wordt uitgevoerd om de open strategische autonomie te verwezenlijken, zal ook een impact hebben op de EU-agenda voor markttoegang. In de wetenschap dat tegen 2025 85% van de economische wereldgroei van buiten de EU afkomstig zal zijn en de urgentie om haar strategische afhankelijkheden te verminderen, moet de EU blijvend inzetten op de versterking van haar handelsliberaliseringsagenda.⁹³

Alleszins moet erkend worden dat er een inherente spanning heerst tussen strategische autonomie aan de ene kant en openheid aan de andere kant en dat trade-offs tussen de twee doelstellingen kunnen plaatsvinden. Om te beginnen kan de open strategische autonomie-agenda een escalatie van defensieve en/of protectionistische reacties triggeren. Bovendien, en vooral, kunnen enkele van de EU's voorstellen en initiatieven – zoals de oproep tot invoering van een screeningsmechanisme voor buitenlandse investeringen en het Carbon Border Adjustment Mechanism – een protectionistische tegenreactie uitlokken van potentiële handelspartners en daardoor een direct effect hebben op de openheid van de EU-economie.⁹⁴

⁹³ Guinea, O., (2022). *The EU stuck between trade openness and strategic autonomy*, Blog, European Centre for International Political Economy (EPICE), 22 November; Bauer, M. (2022), *The impacts of EU strategy autonomy policies – a primer for Member States*, ECIPE policy Brief, No. 9.

⁹⁴ Molthof, L., Zandee, D., Cretti, G. (2021), *Unpacking Open strategic autonomy. From concept to practice*, Clingendael, Clingendael Report, November.

Tot slot kan er nog op gewezen worden dat de economische structuur van de lidstaten binnen de EU aanzienlijk verschilt. Grote westerse lidstaten zoals Duitsland en Frankrijk hebben een groter aantal grote ondernemingen dan kleinere lidstaten. Grote ondernemingen zijn over het algemeen beter uitgerust om zich aan te passen en te voldoen aan nieuwe wetgevende vereisten. Sommigen van hen kunnen er zelfs hun voordeel mee doen indien er afschermingsmaatregelen worden genomen die markttoegang bemoeilijken en potentiële concurrentie van buiten de EU smoren. Grote ondernemingen in grote westerse lidstaten zijn bovendien ook meer productief en internationaal competitiever dan hun soortgenoten in kleine, minder ontwikkelde vooral Oost-Europese lidstaten, in het bijzonder in sectoren die voorwerp zijn van strategische autonomie-initiatieven zoals de maakindustrie en de ICT.⁹⁵ De regionale en sectorale diversiteit van de EU voegt op die manier een dimensie toe aan het spanningsveld tussen autonomie en openheid van de interne markt.

⁹⁵ Bauer, M. (2022), *The costs of the EU's strategic autonomy agenda – Why member states should stop ignoring them*, ECIPE, blog, September.