



NAAR EEN AMBITIEUS EUROPEES INDUSTRIEBE-  
LEID

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

W [www.serv.be](http://www.serv.be) – T +32 2 209 01 11 – E [info@serv.be](mailto:info@serv.be)

Adviesvraag	Conceptnota van de Vlaamse regering – Naar een ambitieus Europees Industriebeleid
Adviesvrager	Jo Brouns - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw
Ontvangst adviesvraag	18 december 2023
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	15 januari 2024
Contactpersoon	Wim Knaepen <a href="mailto:wknaepen@serv.be">wknaepen@serv.be</a>

De heer De heer Jo Brouns

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

Ellipsgebouw

Koning Albert-II laan 35

1030 Schaarbeek

## Naar een ambitieus Europees industriebeleid

Mijnheer de minister

U vroeg de SERV op 18 december 2023 om spoedadvies over de conceptnota "Naar een ambitieus Europees industriebeleid".

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering het EU-voorzitterschap van de Raad Industrie aangrijpt om een aantal strategische krijtlijnen uit te zetten die toekomstperspectief bieden voor de Europese industrie in het algemeen met aandacht voor de unieke positie van kleine, dichtbevolkte en geïndustrialiseerde regio's zoals Vlaanderen in het bijzonder. De Vlaamse overheid geeft hiermee een aanzet voor een Europese Industrial Deal dat de grenzen van de individuele lidstaten overstijgt en gebaseerd is op het economisch fundament van de EU, nl. de interne markt.

Echter, een echt geïntegreerd Europees industriebeleid moet ook een sociale agenda omvatten opdat geen regio's, ondernemingen en werknemers achtergelaten worden. Op een consultatieforum d.d. 9 november 2023 met onder meer industriële federaties, de overheid alsook de interprofessionele sociale partners werden issues voor dergelijke sociale agenda aangekaart maar jammer genoeg niet opgepikt als input voor de conceptnota. De SERV dringt erop aan dat Vlaanderen als EU-voorzitter van de Raadsformatie Industrie het aspect van de sociale agenda integreert in de Europese beleidsdebatten over het Europees industriebeleid van de toekomst.

Het advies is verder opgebouwd conform de drie werkvelden die in de conceptnota worden onderscheiden: (1) koppeling van het Europese industriebeleid aan onderzoek en innovatie, (2) het uitbouwen van en de transitie richting de industrie van de toekomst en (3) fundamenten van een aantrekkelijk ondernemings- en investeringsklimaat.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Danny Van Assche  
voorzitter

# Inhoud

Advies	6
1. Koppeling van het Europese industriebeleid aan onderzoek en innovatie	7
2. Het uitbouwen van en de transitie richting de industrie van de toekomst	8
3. Fundamenten van een aantrekkelijk ondernemings- en investeringsklimaat	10

# Advies

De wereld wordt sinds 2020 geteisterd door een polycrisis, het samengaan van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende crises, met verregaande impact op de samenleving, economie en industrie in Europa en Vlaanderen. De gezondheids crisis (COVID-19) en de oorlogscrisis (Oekraïne) hebben de kwetsbaarheid van internationale aanvoerlijnen blootgelegd en tot een verschuiving in de mondiale machtsverhoudingen geleid. Tevens werd pijnlijk duidelijk dat de EU in hoge mate afhankelijk was van de Russische aanvoer van fossiel brandstoffen met een ernstige energie- en inflatiecrisis als gevolg. Het beginsel van strategische autonomie voert sindsdien de boventoon aan en wakkert een geopolitieke machtsstrijd om kritieke grondstoffen, materialen als ook technologieën in strategische waardeketens aan, gelinkt aan enorme budgettaire steunkaders. Deze crisissen manifesteren zich bovendien te midden van twee veranderingen die reeds decennia aan het gisten zijn: de klimaatverandering en de digitale ontwikkelingen. Next GenerationEU met daarin de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht, vormt via de Green Deal en de Europese digitale strategie het antwoord van de Europese beleidsmakers op de roep naar meer strategische autonomie en de afbouw van afhankelijkheden, de versterking van de economische veerkracht en de aanpak van de economische en klimaatuitdagingen.

Het hoeft geen betoog dat de industrie door de polycrisis in zwaar weer verkeert en naar Europa kijkt om gezamenlijk – hand in hand met andere beleidsniveaus en cruciale stakeholders – paden te verkennen, te ontwikkelen en te implementeren die haar toelaten om met vertrouwen en houvast de noodzakelijke transitie te realiseren. Of zoals Commissievoorzitter Von der Leyen het in haar State of the Union van 13 september 2023 verwoordde: *"Europe's industry is showing every day that it is ready to power this transition. Proving that modernisation and decarbonisation can go hand in hand."*

De sense of urgency voor een competitieve en slagkrachtige Europese en Vlaamse industrie moet door alle beleidsniveaus opgepikt worden. De SERV vindt het dan ook positief dat de Vlaamse regering het EU-voorzitterschap van de Raad Industrie aangrijpt om een aantal strategische krijtlijnen uit te zetten die toekomstperspectief bieden voor de Europese industrie in het algemeen met aandacht voor de unieke positie van kleine, dichtbevolkte en geïndustrialiseerde regio's in het bijzonder. De Vlaamse overheid geeft hiermee een aanzet voor een Europese Industrial Deal dat de grenzen van de individuele Europese lidstaten overstijgt en gebaseerd is op het economisch fundament van de EU, nl. de interne markt. Echter, een echt geïntegreerd Europees industriebeleid moet ook een sociale agenda omvatten opdat geen regio's, ondernemingen en werknemers achtergelaten worden.<sup>1</sup> Die sociale agenda houdt vanaf het begin rekening met de sociale, economische en milieugevolgen van de transitie en zet alle mogelijke instrumenten in om negatieve gevolgen te verzachten teneinde een kloof tussen sectoren, ondernemingen en

---

<sup>1</sup> SERV (2023), 'Ontwerpprogrammanota Vlaamse industriële energie- en klimaattransitie 2022-2025', 3 april; SERV (2023); SERV (2023), Advies 'Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU in 2024', 27 november.

werknemers te vermijden. De SERV dringt aan dat zowel de sociale partners, werkgevers- en werknemersorganisaties op Europees niveau intensief en vroegtijdig zullen betrokken worden bij het uittekenen van de contouren van het Europees industrieel beleid van de toekomst.

In dit advies formuleert de SERV een aantal aanbevelingen en aandachtspunten die, waar relevant, gestoffeerd worden met SERV-acquis.

## 1. Koppeling van het Europese industriebeleid aan onderzoek en innovatie

De conceptnota beklemtoont terecht de unieke rol van de industrie in het innovatiegebeuren: enerzijds is de industrie een bron van ontwikkeling van nieuwe en duurzame oplossingen, anderzijds moet de industrie zelf transformeren door middel van innovatie. Een onverdroten inzet op onderzoek en innovatie is daarom primordiaal voor de succesvolle realisatie van het industriële transitieverhaal. Verfrissend voor de SERV is dat wordt uitgegaan van een meer verregaande integratie van industrie- en O&I-beleid door te focussen op een beperkt aantal strategische keuzes die worden vastgesteld op basis van een voorwaardenkader. Leidende principes voor de strategische prioritering zijn coherente financiering over het hele innovatietraject, excellentie en wendbaarheid. Hiermee gaat de conceptnota richting een meer missiegedreven industriebeleid dat inzet op selecte strategische keuzes (missies) die gedragen moeten zijn (quadruple helix), kunnen buigen op een efficiënte en gericht financieringsinstrumentarium (maatwerk) en toch voldoende ruimte laat voor bottom-up creativiteit.<sup>2</sup> Een aantal aspecten mogen naar oordeel van de SERV explicieter aan bod komen in de conceptnota:

- Belanghebbenden in het identificatieproces van de strategische keuzes. De conceptnota stelt dat het identificeren van deze strategische prioriteiten een gezamenlijke oefening moet zijn, gedragen door diverse belanghebbenden in de samenleving. Daarbij wordt in eerste instantie gerefereerd naar "*potentiële innovatie- en industrieactoren*" hetgeen wordt ingevuld als "*onderzoekers, innovators, bedrijven en overheden*". De SERV stelt voor om de opsomming van de betrokken partners in Europese industriële samenwerkingsverbanden (voorwaarde 2 van voorwaardenkader voor identificatie strategische prioriteiten) voor de omschrijving van de belanghebbenden in het selectieproces als startpunt te hanteren en als volgt aan te passen: "*Europese lidstaten en regio's, industrie, financiële instellingen, particuliere investeerders, innovatie-actoren, academische instellingen, maatschappelijke organisaties, en andere belanghebbenden.*"
- Vraagsturing als instrument. De conceptnota zoomt sterk in op het Europees financieringsinstrumentarium om marktfalen bij innovatie-infrastructuur te ondervangen. Er is nog een ander domein waarin sprake is van marktfalen is en waar de EU haar aandacht moet op richten, nl. markcreatie voor klimaatneutrale technologieën en groene producten. Dit vergt

---

<sup>2</sup> SERV (2021), Advies '*Het klavertje 5 van een missiegedreven innovatiebeleid*', 22 maart.

een meer vraaggestuurde aanpak van Europa, aangezien investeringen in bepaalde groene technologieën en producten zonder overheidsingrijpen niet tot stand zullen komen omdat er (nog) geen afzetmarkt voor is. Innovatief en duurzaam aanbesteden (zie ook infra) als ook normering zijn overheidsinstrumenten die de vraagkant van innovatie kunnen stutten en kunnen leiden tot marktcreatie.

- Governancestructuur. Om de samenhang en complementariteit tussen industrie- en O&I-prioriteiten en de daarop gealigneerde financieringsinstrumenten te bewaken, te coördineren en te monitoren is er nood aan een governancestructuur op Europees niveau. Deze moet er ook zorg voor dragen dat de belanghebbende stakeholders tijdig via een consultatieproces worden betrokken.

Het excellentiebeginsel dat kenmerkend is voor het Europese onderzoeksprogramma moet volgens de SERV inherent tot het DNA van het Europese en lidstatelijk O&I-beleid behoren. De SERV waardeert ook de verhoogde aandacht voor de innovatie-infrastructuren in de valorisatiefase (de hogere Technology Ready Levels met demonstratieprojecten, opschalingsactiviteiten en pilotinfrastructuur) van de zogenaamde innovatiepijplijn, d.i. de gerichte en coherente financiering van het gehele innovatietraject, die moet leiden tot meer economische en maatschappelijke valorisatie, opschaling en diffusie van innovaties in het bedrijfsleven. Via een geïntegreerde Europese aanpak wordt een meer toegankelijk en voorspelbaar financieringsinstrumentarium beoogd, wat moet leiden tot een grotere deelname van ondernemingen, in het bijzonder kmo's, aan de Europese financieringsprogramma's.

Dat de kmo's niet aan de beleidsaandacht ontsnappen, kan alleen maar worden toegejuicht. In een recent advies<sup>3</sup> heeft de SERV gepleit voor een extra focus op de kmo in de industriële transitie. Elk segment van ondernemingen, zoals startende ondernemingen, Vlaamse kmo's en buitenlandse ondernemingen die in Vlaanderen investeren, heeft immers een rol te spelen in het proces van industriële transformatie en verdient de nodige beleidsaandacht. De SERV pleit er daarom voor dat kmo's in Europa/Vlaanderen optimaal aan bod komen in het industrieel ondersteuningsbeleid. Bijzondere focus moet daarbij uitgaan naar specifieke beleidsmaatregelen om de groeibelemmeringen aan te pakken waarmee veel kmo's worden geconfronteerd.

## 2. Het uitbouwen van en de transitie richting de industrie van de toekomst

De digitale transitie en de transitie naar een klimaatneutrale industrie krijgen zeer terecht de nodige focus in het discours van het Europees industrieel beleid. De SERV stelt echter vast dat een cruciaal onderdeel van de industriële klimaattransitie, nl. circulariteit en de omgang met (kritieke) grondstoffen, in de conceptnota grotendeels aan de aandacht ontsnapt. Dit is niet alleen een aandachtspunt voor de Europese industriële agenda maar ook voor de volgende Vlaamse

---

<sup>3</sup> SERV (2023), Advies 'Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU in 2024', 27 november.



legislatuur. Doordacht inzetten op een circulaire economie verlaagt nochtans ook de druk op milieu en klimaat, biedt kansen aan ondernemingen en zorgt ervoor dat de EU als economische regio minder afhankelijk wordt van buitenlandse grondstoffen. Dit weerspiegelt zich in de ambitie van de Vlaamse Regering om van Vlaanderen een circulaire koploper te maken in Europa. Dat wil ze doen door in circulaire innovatie te investeren, onze materiaalvoetafdruk te ontkoppelen van de economische groei en deze voetafdruk met 30% te verminderen (ten opzichte van 2010) tegen 2030. De SERV pleit er dan ook voor om ook de thematiek van de circulariteit expliciet in de conceptnota op te nemen, tegen de achtergrond van onder meer de komst van de 'Verordening ecologisch ontwerp voor duurzame producten' waarover de onderhandelaars van het Europees Parlement en de Raad een voorlopig politiek akkoord hebben bereikt op 5 december 2023.

Wat de staatssteunregels betreft, hanteert de SERV een visie die zeer nauw aansluit met deze in de conceptnota. Het vitale belang van een gelijk speelveld, zowel ten aanzien van de buitenwereld als intern binnen de Unie, staat daarbij centraal. De geopolitieke rivaliteit gaat gepaard met een subsidierace met gigantische budgettaire steunmiddelen ter vrijwaring en versterking van de eigen marktpositie. De SERV stelt vast dat de EU-beleidsmakers zich in die subsidiewedloop hebben laten meeslepen en dat hiermee het gelijke speelveld van de Europese interne markt op het spel wordt gezet. Grote lidstaten als Duitsland (48,4%), Frankrijk (22,6%) en Italië (7,8%) die dieper in de buidel kunnen tasten dan kleine lidstaten en regio's als Vlaanderen, zijn gezamenlijk al goed voor bijna 79% van de in totaal €742 miljard door Europa goedgekeurde staatssteun sinds februari 2022 (stand van zaken 4 september 2023). De SERV ziet veel meer heil in Europese steunfaciliteiten en programma's die steunen op collectieve Europese financiering met een breed gedragen visie en strategie, algemeen aanvaarde criteria, gestroomlijnde administratieve procedures en governance door de Europese Commissie. Zonder zich uit te spreken over de wijze van financiering, is de SERV daarnaast van oordeel dat, met het oog op het tegengaan van de versnippering van het gelijke speelveld binnen de EU, een EU-breed financieringsmechanisme (zoals het aangekondigde Soevereiniteitsfonds) deel kan uitmaken van de Europese aanpak voor een groene en digitale transitie. Voor een succesvolle implementatie moeten volgens de SERV een aantal randvoorwaarden vervuld zijn: alle ondernemingen in alle lidstaten hebben gelijke kansen om deel te nemen aan de projecten, een brede toegankelijkheid voor kmo's wordt verzekerd en de (administratieve) procedures worden laagdrempelig en transparant uitgerold. De SERV herhaalt zijn oproep aan de Vlaamse regering voor een wake-up call tijdens het EU-voorzitterschap die een einde maakt aan de verbreding en versoepeling van de Europese staatssteunregelen. Dit kan door werk te maken van een overkoepelend Europees industrieel beleid met ook de nodige hefboomen inzake innovatie en financiering.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> SERV (2023), Advies 'Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU in 2024.

### 3. Fundamenten van een aantrekkelijk ondernemings- en investeringsklimaat

De SERV heeft in diverse adviezen gepleit voor een efficiënt flankerend beleid dat niet alleen garant staat voor groei en door groei maar ook de fundamenten onderbouwt die noodzakelijk zijn voor de transitie. Een gunstig omgevingsklimaat voor een duurzame, toekomstgerichte economie bevordert namelijk de opstart van nieuwe ondernemingen, ondersteunt de door groei van ondernemingen, faciliteert continuïteit en overdracht van ondernemingen, bevordert innovatie en trekt buitenlandse investeringen aan.<sup>5</sup>

De interne markt vormt de hoeksteen van het Europese industriële beleid en heeft ervoor gezorgd dat Vlaamse ondernemingen vlot de grenzen kunnen oversteken naar andere lidstaten. Ook vandaag is die intra-Europese export met voorsprong het belangrijkste aandeel in de totale Vlaamse export. Voor de SERV is het verdiepen van deze interne markt een absolute noodzaak - denk bijvoorbeeld aan een interne markt voor diensten en data, maar ook het vinden van kapitaal.<sup>6</sup>

De SERV wil in dit kader de aandacht vestigen op volgende aspecten:

- Het beëindigen van de Europese subsidieraces (zie ook hoger). Onze buurlanden zijn onze grootste concurrenten geworden, terwijl er net werk moet gemaakt worden van een coherent en gecoördineerd Europees industrieel beleid. De voorliggende conceptnota bevat hiervoor voldoende aanknopingspunten.
- De nood aan een rechtszeker en voorspelbaar regelgevingskader. Reeds op de bijeenkomst van 23 maart 2023 riep de Europese Raad ertoe op *“de werkzaamheden voort te zetten onder meer op het vlak van een regelgevingsklimaat dat de groei stimuleert door het algemene regelgevingsklimaat te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, onder meer door vergunningsprocedures te versnellen, concurrentievermogenstoetsen voor nieuwe wetgevingsvoorstellen uit te voeren, en het gebruik van digitale oplossingen (zoals e-ID en machineleesbare en gestandaardiseerde gegevens) aanzienlijk te vergroten. De rapportagevereisten in met name de groene, de digitale en de economische wetgeving van de EU, moeten worden gerationaliseerd.”* Deze oproep werd hernomen op de bijeenkomst van de Europese Raad van 26-27 oktober 2023 om werk te maken *“van een voortzetting en versnelling van de werkzaamheden om de regelgeving te vereenvoudigen en de nodige administratieve lasten, waaronder rapportagevereisten, te verminderen, met name ook voor kmo's en startups”*. De SERV stelt vast dat de oproep tot een helder en voorspelbaar regelgevingskader, administratieve vereenvoudiging en versnelde vergunningsprocedures gehoor heeft gevonden in de conceptnota. Een aspect in de oproep van de Europese Raad dat niet expliciet in de conceptnota aan bod komt, maar daar evengoed een plaats dient te krijgen, is de concurrentievermogenstoets voor nieuwe wetgevingsvoorstellen. Ook handhaving moet volgens de SERV bovenaan de

---

<sup>5</sup> SERV (2015), Advies 'Naar een efficiënt en doeltreffend industrieel KMO-beleid', 19 januari.

<sup>6</sup> SERV (2023), Advies 'Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU in 2024', 27 november.

agenda komen want het is niet nuttig om harmoniseringsregels te ontwikkelen wanneer die niet worden nageleefd.<sup>7</sup>

- De consequente toepassing van het principe van open strategische autonomie. De industrie heeft nood aan een daadkrachtig Europa dat het principe van 'open strategische autonomie' consequent toepast in de huidige geopolitieke machtsstrijd. Open strategische autonomie houdt in dat de EU erin slaagt haar publieke vitale belangen te vrijwaren alsook haar risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen zonder het economisch fundament, zijnde de interne markt, in het gedrang te brengen. Dit belangrijke beginsel belet niet dat de EU moet blijven inzetten op internationale samenwerking en handel om de wereldwijde uitdagingen zoals klimaatverandering en de energiecrisis op een succesvolle manier aan te pakken. Uiteraard moet de EU niet naïef zijn en haar concurrentiepositie zo maar te grabbel gooien. Waar nuttig en noodzakelijk zal zij ten gepaste tijde moeten ingrijpen met instrumenten die haar strategische financieel-economische belangen beschermen, de voorzieningszekerheid verzekeren van cruciale industrietakken en de gelijke werking van de interne markt verzekeren: 'open waar het kan, beschermen waar het moet'.<sup>8</sup>
- De verkenning van en onderzoek naar nieuwe financieringsinstrumenten om de decarbonisatie van de industrie te versnellen. Door de transitie naar de decarbonisatie worden industriële ondernemingen geconfronteerd met stijgende kosten om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te beperken of te vermijden. De SERV begrijpt de in de conceptnota gestelde onderzoeksvraag (kader "aanbevelingen aan de Europese lidstaten", tweede alinea, pg. 14) maar stelt voor deze vraag te verruimen naar *"Onderzoek of en welke instrumenten de overheid heeft om op een efficiënte manier tussen te komen op de hogere kosten en onzekerheden ten gevolge van decarbonisatie en bereken de budgettaire impact van de exploitatiesubsidies voor koolstofvrije werking"*.
- Aandacht voor opleiding en reskilling (herscholing). De SERV vindt het positief dat ook de vaardighedenthematiek als een fundament wordt beschouwd van het omgevings- en investeringsklimaat. De conceptnota vult dit ruim in, maar levenslang leren mag volgens de SERV (meer) in de verf gezet worden. Om de productiviteit en competitiviteit van onze bedrijven te verzekeren en duurzame loopbanen voor werkenden te voorzien, is levenslang leren cruciaal. De snelle ontwikkeling en verspreiding van transitietechnologieën moet daarom gepaard gaan met doeltreffende bij- en omscholing. Levenslang leren moet voor iedereen een levensstijl worden, om ongelijkheden in de samenleving weg te werken, en moet ook op de werkplek een gegeven worden. Dit vraagt een beleid dat zich richt op het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden, het wegwerken van 'skills mismatches' en een vernieuwd competentie-, opleidings- en onderwijsbeleid dat klaar staat voor de uitdagingen van de toekomst.
- Voldoende perspectief bieden voor sterk geïndustrialiseerde regio's. De Vlaamse regering vestigt met de conceptnota de aandacht op de moeilijke situatie waarin dichtbevolkte, industriële regio's met beperkt ruimtegebruik zoals Vlaanderen kunnen verzeild raken, wanneer zij geconfronteerd worden met conflicterende Europese doelstellingen. Het stikstof-dossier in Nederland en Vlaanderen is een goede illustratie van de soms moeilijke

---

<sup>7</sup> SERV (2023), Advies 'Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU in 2024', 27 november.

<sup>8</sup> SERV (2023), Advies en rapport 'Open strategische autonomie'.

evenwichtsoefening tussen Europese ambities op het vlak van milieu en natuur enerzijds en industriële projecten voor verduurzaming en decarbonisatie anderzijds. Een Europees strategisch afwegingskader in functie van de ruimtelijke structuur en de mate van industrialisatie moet het mogelijk maken dat lidstaten en regio's als Vlaanderen een efficiënte en verantwoorde balans kunnen vinden zodat de belangen van zowel natuur en industrie tot hun recht kunnen komen.