Rapport

Strategisch handelen

Beleid voor een geopolitieke economie

WRR

Strategisch handelen
Beleid voor een geopolitieke economie

Strategisch handelen: Beleid voor een geopolitieke economie is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR-Rapport 115 is voorbereid en geschreven door:
Prof. dr. A. (Ab) Klink (raadslid en voorzitter projectgroep),
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom (raadslid),
Mr. drs. J.R. (Josta) de Hoog (projectcoördinator),
Dr. B.J.P. (Bart) Stellinga (projectmedewerker),
Prof. dr. H. (Haroon) Sheikh (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en gericht op een langetermijnperspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A. (Andrea) Evers †,
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. A. (Ab) Klink,
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom,
Prof. dr. T. (Tanja) van der Lippe,
Prof. dr. J. (Judi) Mesman,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers †,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries.

Secretaris Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2026

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2026). Strategisch handelen: Beleid voor een geopolitieke economie. WRR-rapport 115, Den Haag: WRR.

Rapport

Strategisch handelen

Beleid voor een geopolitieke economie

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Redactie: Paul van Vliet, Utrecht
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: Things To Make And Do. Den Haag
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren en tabellen: Things To Make And Do. Den Haag
ISBN: 9789083499697
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070 356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de minister-president
Voorzitter van de ministerraad
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

datum
21 augustus 2026

onderwerp
WRR-rapport nr. 115 *Strategisch handelen: Beleid voor een geopolitieke economie*

Geachte heer Jetten,

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Strategisch handelen: Beleid voor een geopolitieke economie* aan te bieden.

Er is wereldwijd sprake van een geopolitisering van economische relaties. Wederzijdse economische afhankelijkheden worden vaker ingezet voor geopolitieke macht, in het bijzonder door de VS en China. Europa is in deze situatie kwetsbaar, vanwege haar grote en asymmetrische afhankelijkheden van deze twee landen. Hoewel de urgentie van deze problematiek gevoeld wordt, worden Europese afhankelijkheden niet kleiner. Dit komt door twee achterliggende dynamieken: de internationale innovatierace en de scheefgetrokken internationale handel.

In de Europese en Nederlandse beleidsdiscussie is terecht veel aandacht voor de internationale innovatierace. Een daadwerkelijk effectief industriebeleid met voldoende richting en schaal zal nog een grote inspanning vergen. Zonder een dergelijk beleid raken Europa en Nederland achterop en nemen vitale afhankelijkheden alleen maar toe. Maar wanneer niet ook een oplossing wordt gevonden voor de scheefgetrokken handel, lopen we het risico veel geld uit te geven én allerlei Europese verworvenheden en ambities op het gebied van bijvoorbeeld privacy, arbeidsvoorwaarden en klimaat op het spel te zetten – zonder dat dit daadwerkelijk leidt tot een vermindering van onze vitale afhankelijkheden.

De centrale boodschap van dit rapport is dan ook nadrukkelijk dat beide antwoorden in combinatie nodig zijn: zowel een antwoord op de scheeftrekking van de handel als de inzet op een sterk innovatiesysteem. In het rapport worden verschillende mogelijke routes en de aandachtspunten hierbij besproken.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter,

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Buitenhof 34, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
070-356 46 00, info@wrr.nl, wrr.nl

Inhoud

	Ten geleide	**9**
	Samenvatting	**11**
1	**Inleiding**	**15**
2	**De geopolitisering van afhankelijkheden en de kwetsbaarheid van Europa**	**17**
3	**Internationale innovatierace**	**23**
3.1	Het Chinese innovatiesysteem	23
3.2	Het Amerikaanse innovatiesysteem	29
3.3	Tussenconclusie	33
4	**Scheeftrekking van internationale handel**	**35**
4.1	De omvang van de handelsonevenwichtigheden	35
4.2	Een exportoverschot als gevolg van structureel beleid	37
4.3	De gevolgen voor Europa	40
5	**Een opgave op vier niveaus**	**45**
5.1	Een opgave op het niveau van aannames	45
5.2	Een opgave op het niveau van instituties	47
5.3	Een opgave op het niveau van internationale samenwerking	48
5.4	Een opgave op het niveau van beleidsinstrumenten	50
6	**Een strategisch antwoord: Routes en aandachtspunten**	**51**
6.1	Routes voor de scheefgetrokken wereldhandel	52
6.2	Aandachtspunten voor een nieuw industriebeleid	58
6.3	Tot slot: hoofdboodschappen	66
	Gesproken personen	**71**
	Literatuurlijst	**73**
	Rapporten aan de regering	**87**

Ten geleide

Dit rapport is voorbereid door een projectgroep onder leiding van Ab Klink (raadslid). De projectgroep bestond daarnaast uit Maarten Lindeboom (raadslid), Josta de Hoog (projectcoördinator), Bart Stellinga (staflid) en Haroon Sheikh (staflid). In een eerdere fase hebben Sander Gerritsen (staflid) en de stagiairs Emma Ravenhorst, Thijmen Vernède en Thom Scheltema deel uitgemaakt van de projectgroep. Waardevolle ondersteuning werd verzorgd door Maurits van IJsendoorn, Mitra Javanmardi en Magda de Wit.

De aanleiding voor het rapport *Strategisch handelen: Beleid voor een geopolitieke economie* is een in de Tweede Kamer aangenomen motie van Mirjam Bikker c.s. waarin de WRR werd verzocht om advies te geven over de verhouding tussen overheid, samenleving en markt in het licht van een aantal grote transities.[1] Deze motie heeft geleid tot een officiële adviesaanvraag aan de WRR.[2] In het project heeft de WRR gekozen voor een focus op de geopolitisering van economische relaties, omdat deze ontwikkeling op veel manieren de fundamenten van ons denken over markt, staat en samenleving onder druk zet en leidt tot zeer urgente vragen voor Europa en Nederland.

Een groot aantal gesprekspartners is bereid geweest om kennis en inzichten met ons te delen, waarvoor wij hen dankbaar zijn. Hun namen staan in de bijlage van dit rapport. In de laatste fase van het project is een conceptversie van het rapport voorgelegd aan Sander Tordoir (Centre for European Reform) en Stephan Raes (OECD). We danken hen voor hun waardevolle suggesties.

1 Kamerstuk 29 023, nr. 471.
2 Bijlage bij Kamerstuk 29 023, nr. 523.

Samenvatting

Economische relaties zijn geopolitiek geworden – we leven steeds meer in een geopolitieke economie. Waar wederzijdse economische afhankelijkheden eerder vooral als positief werden gezien, worden zij nu evenzeer ingezet voor macht op het internationale toneel. De Europese Unie, en daarmee Nederland, is in deze situatie in het bijzonder kwetsbaar, omdat Europa op belangrijke gebieden afhankelijk is van de VS en China, terwijl deze vitale afhankelijkheden omgekeerd veel kleiner zijn. Hoewel de urgentie van deze problematiek gevoeld wordt, worden de afhankelijkheden van Europa niet kleiner. Dit komt door twee achterliggende dynamieken: (1) de internationale innovatierace en (2) de scheeftrekking van de internationale handel.

Internationale innovatierace
Er is wereldwijd een innovatierace gaande waarin niet alleen bedrijven, maar ook landen met hun innovatiesystemen met elkaar concurreren. Dit speelt vooral rond kritieke technologieën die van vitaal belang zijn voor de samenleving, zoals op het gebied van digitale diensten en energie. Voor veel van deze technologieën geldt dat de schaalvoordelen immens zijn, vanwege hoge R&D-kosten, hoge opstartkosten en de benodigde kennis en vaardigheden. Dit betekent dat behaalde voorsprongen niet zo gemakkelijk kunnen worden ingehaald en bedrijven en landen er veel aan is gelegen om voorop te blijven of te komen.

De VS was de voorloper op technologisch gebied, maar is inmiddels op verschillende terreinen ingehaald door China. Beide landen hebben krachtige innovatiesystemen, die uiteraard van elkaar verschillen maar ook een aantal belangrijke overeenkomsten hebben. Ten eerste is dat de combinatie van regie en competitie, waarbij de overheid bedrijven continu uitdaagt om te innoveren.
Ten tweede is er aandacht voor de gehele keten, van de toeleveringsketen tot de afzetmarkt, en het ecosysteem daaromheen, zoals grondstoffen, energie en infrastructuur. Ten derde gaan de landen strategisch om met buitenlandse bedrijven.

Scheeftrekking van de internationale handel
Er is sprake van grote onevenwichtigheden in de internationale handel.
De VS heeft een enorm handelstekort, terwijl China op het gebied van goederen juist een enorm exportoverschot heeft. Dat enorme overschot is geen toeval, maar het resultaat van een bewuste strategie. Er zijn drie achterliggende factoren die dit enorme exportoverschot mede verklaren.

- Een lage binnenlandse vraag. Die is mede zo laag door lage lonen en het feit dat huishoudens, door beperkte publieke voorzieningen voor ziekte en ouderdom, relatief veel sparen.
- Hoge staatssubsidies. Volgens de OECD krijgen Chinese bedrijven – in een naar eigen zeggen conservatieve schatting – drie tot acht keer zoveel overheidssteun als bedrijven binnen OECD-landen. Deze staatssubsidies kunnen een groot deel van de groei in het mondiale marktaandeel van Chinese bedrijven verklaren.
- Een ondergewaardeerde yuan. De onderwaardering van de yuan wordt geschat op 12 tot meer dan 30%. Dit levert China een groot concurrentievoordeel op. Het managen van de wisselkoers gebeurt door de Chinese centrale bank en de grote staatsbanken.

Als gevolg hiervan staat een groot deel van de Europese industrie onder druk. Studies laten zien dat de producten van Chinese bedrijven meer dan 30% goedkoper zijn dan dezelfde producten van Europese bedrijven. Dat maakt het haast onmogelijk voor Europese bedrijven om met Chinese bedrijven op de wereldmarkt te concurreren. Economische afhankelijkheden dreigen hierdoor alleen maar groter te worden.

De opgave voor Europa en Nederland

Europa en Nederland staan dus voor een grote opgave. De VS en China, de twee grootste economieën van de wereld, zetten economische afhankelijkheden in toenemende mate in als geopolitiek machtsmiddel. Europa is in het bijzonder kwetsbaar, vanwege de vitale afhankelijkheden van deze twee landen. Hoewel het besef hierover doordringt, nemen onze afhankelijkheden vooralsnog niet af, maar eerder toe. Een krachtig antwoord is dus nodig.

Dat is geen eenvoudige opgave; feitelijk is er sprake van een opgave op vier niveaus:

- Een opgave op het niveau van aannames: we moeten ons wereldbeeld aanpassen.
- Een opgave op het niveau van instituties: we hebben instituties nodig die zowel een sterkere regie kunnen voeren als responsief zijn.
- Een opgave op het niveau van internationale samenwerking: hoe kiezen we in deze fragmenterende wereldorde onze partners en hoe gaan we om met een multilaterale handelsorde die steeds minder goed functioneert?
- Een opgave op het niveau van instrumenten: we hebben niet alle beleidsinstrumenten om goed met deze situatie om te kunnen gaan. Op internationaal niveau niet en evenmin op Europees en nationaal niveau.

Hoofdboodschappen
Omdat het een vraagstuk is dat zoveel van onze fundamenten – in denken en in instituties – aan het wankelen brengt, is een pasklaar antwoord niet mogelijk. Het antwoord zal stap voor stap gezocht moeten worden, in samenwerking met andere landen. In het slothoofdstuk van dit rapport bespreken we mogelijke routes en de aandachtspunten daarbij. Hieruit komen vier hoofdboodschappen naar voren.

1. **Industriebeleid is belangrijk, maar onvoldoende om een antwoord te zijn op het vraagstuk van strategische afhankelijkheden. Formuleer een inzet op én de scheefgetrokken handel én op innovatie.**

In de Europese en Nederlandse beleidsdiscussie is terecht veel aandacht voor de internationale innovatierace. Maar wanneer er vol wordt ingezet op een industriebeleid en concurrentievermogen om mee kunnen te doen met de internationale innovatierace, zonder de dynamiek van scheefgetrokken handel te beschouwen, lopen we het risico veel geld uit te geven én allerlei Europese verworvenheden en ambities op het gebied van bijvoorbeeld privacy, arbeidsvoorwaarden en klimaat op het spel te zetten. Dit zonder dat het daadwerkelijk leidt tot een vermindering van onze vitale afhankelijkheden. Tegelijkertijd is een stevig industriebeleid van cruciaal belang. China en de VS lopen in technologisch opzicht uit en hebben sterke innovatiesystemen. In een toenemend geopolitieke wereld, waarin economische afhankelijkheden vaker als machtsinstrument worden ingezet, is het belangrijk om een grotere rol te spelen in kritieke technologieën. De eerste hoofdboodschap van dit rapport is nadrukkelijk dat beide nodig zijn: én een antwoord op de scheeftrekking van de handel én inzet op een sterk Europees innovatiesysteem.

2. **Niets doen heeft ook een hoge prijs. Durf daarom alle opties rond de scheefgetrokken handel te overwegen, ook als deze pijnlijk zijn.**

Grote delen van de Europese industrie staan onder druk. In Duitsland is al sprake van grootschalig banenverlies. Niets doen in deze situatie heeft dus ook een hoge prijs. Dan zullen onze afhankelijkheden toenemen en zullen we economisch hard geraakt worden. Een stevige reactie heeft eveneens een prijs. Er zal overheidssteun nodig zijn, handelspartners zullen reageren, prijzen kunnen omhoog gaan. Deze nadelen weerhouden de EU en haar lidstaten tot

op heden van het formuleren van een stevig antwoord. Maar de kosten moeten ook afgewogen worden tegen de potentiële schade van geo-economische machtsuitoefening, onverwachte handelsschokken en de economische kosten op de lange termijn. Daarom zullen alle opties daadwerkelijk overwogen moeten worden, ook als deze pijnlijk zijn.

3. Europa loopt achter waar het gaat om het toepassen en opschalen van technologische innovaties. Zet in op een samenhangend Europees innovatiesysteem.

Om risicovolle afhankelijkheden te beperken, is een sterk Europees innovatiesysteem onontbeerlijk. Waar China en de VS samenhangende innovatiesystemen hebben, is het Europese systeem nog gefragmenteerd en loopt het achter op het gebied van opschaling en het naar de markt brengen van technologische innovaties. Er is een consistent beleid voor de verschillende fasen van de innovatiecyclus nodig, vanaf het stadium van baanbrekende innovaties tot aan de marktintroductie. Waarbij de overheid ambitieuze doelen stelt, zodat er daadwerkelijk stappen gezet kunnen worden. Op dit moment is er sprake van een wederzijdse begrenzing tussen de Europese Unie en haar lidstaten. Lidstaten zijn begrensd in de schaal die zij hebben, de steun die zij mogen geven en de voorwaarden die zij mogen stellen. Maar ook de Europese Unie is beperkt in haar budget en bevoegdheden, waardoor een volwaardig Europees industriebeleid niet van de grond komt. Het is zaak om deze patstelling te doorbreken.

4. De wereld zoals we die kenden bestaat niet meer. Durf buiten de bestaande kaders te denken.

Als relatief klein en welvarend handelsland heeft Nederland veel baat gehad bij een wereld van vrijhandel volgens internationale afspraken. De pijlers van deze naoorloge, multilaterale handelsorde zijn aan het afbrokkelen. Voor die veranderende realiteit mogen wij niet blind zijn. Nu de wereld fundamenteel is veranderd, is het van belang ingesleten posities over handelsbeleid, industriebeleid, overheidsregie en competitie te heroverwegen. Doen we dat niet, te weinig of wachten we er te lang mee, dan lopen we grote risico's. Alleen door onorthodox te durven denken, kunnen we bouwen aan een welvarende toekomst voor Europa en Nederland.

1 Inleiding

In 2019 en wederom in 2023 geeft de Nederlandse overheid toe aan de druk van de Verenigde Staten om ASML geen vergunning te verlenen om bepaalde geavanceerde chipmachines te exporteren naar China. In september 2025 grijpt de Nederlandse overheid in bij de chipfabrikant Nexperia, op basis van een wet uit de jaren vijftig. Dit bedrijf is sinds 2019 in Chinese handen en door het handelen van de ceo zijn zorgen ontstaan over de leveringszekerheid van chips in Europa. Deze stap leidt tot grote spanningen met de Chinese overheid, die tegenmaatregelen neemt in de vorm van exportbeperkingen, waar vervolgens andere Europese producenten, met name in Duitsland, veel hinder van ondervinden. In het voorjaar van 2026 dreigt Solvinity – het bedrijf dat de clouddiensten voor DigiD en de strafrechtketen verzorgt – overgenomen te worden door een Amerikaans bedrijf, waarmee ook deze data mogelijk toegankelijk worden voor de Amerikaanse overheid. Het Bureau Toetsing Investeringen (BTI) adviseert om de overname te verbieden, een advies dat wordt overgenomen door het ministerie van Economische Zaken. In juni 2026 verbiedt de Amerikaanse overheid het gebruik van de nieuwste AI-modellen buiten de Verenigde Staten (VS).

Het zijn enkele voorbeelden van een nieuwe realiteit: de geopolitisering van economische relaties. Waar wederzijdse economische afhankelijkheden eerder vooral als positief werden gezien, worden zij nu vaker ingezet voor geopolitieke macht. Daarmee worden ook economische posities onderdeel van het geopolitieke spel. De Europese Unie is in deze situatie in het bijzonder kwetsbaar, omdat Europa op belangrijke gebieden afhankelijk is van de VS en China, terwijl dat omgekeerd veel geringer is. Europa loopt dus het risico dat vitale afhankelijkheden tegen haar in worden gezet en zij een speelbal wordt van een geopolitieke strijd.

Het is deze thematiek die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar voren wil brengen in dit rapport. Deze thematiek van de geopolitisering van economische afhankelijkheden en wat dat betekent voor beleid, wordt onder verschillende noemers besproken, waaronder (open) strategische autonomie, soevereiniteit, economische veiligheid, *supply chain resilience*, *de-risking*, en *dual circulation*.[3] In dit rapport nemen we niet één van deze termen als vertrekpunt, maar stellen we de geopolitisering van economische afhankelijkheden als vraagstuk centraal.[4]

---

3 Deze laatste term staat centraal in de strategie van China, we komen hier later op terug.

4 Daarbij kijken wij nadrukkelijk naar dit vraagstuk op economisch gebied. Vraagstukken rond militaire strategische autonomie vallen buiten de scope van deze publicatie.

Het besef van de urgentie van deze problematiek dringt steeds meer door, maar het antwoord komt slechts moeizaam op gang: de feitelijke afhankelijkheden van Europa blijven gelijk of nemen zelfs toe.[5] Om een passend antwoord te vinden op deze problematiek is het noodzakelijk om twee achterliggende dynamieken goed te doorgronden: (1) de internationale innovatierace en (2) de scheeftrekking van de internationale handel. Deze vraagstukken worden vaak los van elkaar besproken, maar voor het formuleren van een toereikend antwoord is het noodzakelijk hun onderlinge samenhang te begrijpen.

In de Europese en Nederlandse beleidsdiscussie is er terecht veel aandacht voor de internationale innovatierace.[6] Maar vol inzetten op een industriebeleid en concurrentievermogen, zonder de dynamiek van de groeiende handelsonevenwichtigheden te beschouwen, is onverstandig. We lopen dan het risico veel geld uit te geven én allerlei Europese verworvenheden en ambities op het gebied van bijvoorbeeld privacy, arbeidsvoorwaarden en klimaat op het spel te zetten, zonder dat het daadwerkelijk leidt tot een vermindering van onze vitale afhankelijkheden. Dat neemt niet weg dat een goed industriebeleid wel een onderdeel van de oplossing zal moeten zijn, omdat Europa anders dreigt op technologisch gebied op een onoverbrugbare afstand te komen, met grote gevolgen voor de Europese autonomie.[7] De centrale boodschap van dit rapport is nadrukkelijk dat beide nodig zijn: én een antwoord op de scheeftrekking van de handel én een stevig industriebeleid.

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken we het vraagstuk van de geopolitisering van afhankelijkheden en de specifieke kwetsbaarheid van Europa daarin. Hoofdstuk 3 beschrijft de internationale innovatierace die gaande is en hoofdstuk 4 de scheefgetrokken wereldhandel. In hoofdstuk 5 zullen we bespreken hoe fundamenteel de vragen eigenlijk zijn en waarom het zo lastig is om hier een goed antwoord op te formuleren. Hoofdstuk 6 vormt de slotbeschouwing van dit rapport, waarin we suggesties doen voor een antwoord op de scheefgegroeide handel en voor het vormgeven van een goed industriebeleid.

---

5 Zie bijvoorbeeld Spohr 2026; Chimits 2024.

6 Zie bijv. Draghi 2024; Wennink 2025. Internationaal begint er meer aandacht te komen voor de scheefgetrokken wereldhandel. Zie bijvoorbeeld Lombardelli & Cesa-Bianchi 2026; Cesa-Bianchi et al. 2026a; IMF 2026a; Rey et al. 2026; Jochheim 2026.

7 Zie bijv. Hagelüken 2026.

2 De geopolitisering van afhankelijkheden en de kwetsbaarheid van Europa

Mondiale productieketens en de bijbehorende wederzijdse economische afhankelijkheden werden lange tijd vooral in een positief daglicht gezien. Zij leveren een grote bijdrage aan onze economische welvaart door de wereldwijde specialisatie die hierdoor mogelijk is. En, zo was lang het idee, zij dragen ook bij aan onze veiligheid, omdat met elkaar verweven landen minder geneigd zijn het conflict op te zoeken. De laatste jaren hebben echter laten zien dat deze economische afhankelijkheden ook ingezet kunnen worden als geopolitiek wapen.[8]

Dat is niet enkel een denkbeeldig of theoretisch risico. De Chinese overheid heeft de export van grondstoffen al een aantal keer als geopolitiek instrument ingezet, bijvoorbeeld in 2010 na een incident met Japan rond de Oost-Chinese Zee, en meer recent in 2025 in reactie op de door de Amerikaanse president Trump afkondigde importheffingen. De drijfveren voor het inzetten van economische afhankelijkheden kunnen ook op de grens van geopolitiek en economie liggen, zoals de casus van Northvolt en de export van grafiet naar Zweden illustreert (zie Box 2.1). Dit voorbeeld laat bovendien zien dat buitenlandse overheden opgebouwde afhankelijkheden ook kunnen inzetten om Europese pogingen tot grotere onafhankelijkheid te hinderen.

Box 2.1 Northvolt en de export van grafiet naar Zweden

Het Zweedse Northvolt werd in 2015 opgericht met als doel een sterke positie te verwerven op het gebied van lithium-ionbatterijen. Het vestigde zich onder meer in Skellefteå, een stad in Noord-Zweden met een ruime beschikbaarheid van stroom op waterkracht.
Al snel werd het bedrijf door verschillende overheden gezien als een potentiële uitdager van Chinese bedrijven (met name CATL en BYD) die de lithium-ionbatterijmarkt domineren.[9] Verschillende overheden boden financiële steun aan Northvolt.

8 Farrell en Newman (2019) hebben deze ontwikkeling in een invloedrijk artikel 'the weaponisation of interdependencies' genoemd. Zie ook WRR 2024 voor een uitgebreidere bespreking van deze ontwikkeling. Voor eerdere perspectieven op de internationale economie als interstatelijke machtsstrijd, zie Gilpin 1987; Luttwak 1990; Mastanduno 1998.

9 Ragonnaud 2025.

Tegelijkertijd leunde Northvolt sterk op expertise, technologie en materialen vanuit China.[10] De competenties voor grootschalige batterijfabricage waren in Europa niet voorhanden.[11] Er werd dan ook sterk geleund op buitenlands personeel, met een belangrijke rol voor Chinese werknemers: in de Skellefteå-fabriek werkten honderden Chinezen die een substantieel deel van de machines installeerden en bedienden.[12] Daarnaast was het bedrijf ook voor grondstoffen sterk afhankelijk van China. In 2020 beperkte China de export van de cruciale grondstof grafiet naar Zweden. In eerste instantie werd deze exportbeperking in verband gebracht met Chinese onvrede over dat PEN Sweden, een organisatie die opkomt voor de vrijheid van meningsuiting, een prijs had toegekend aan Gui Minhai, een uitgever en dissident die in China gevangen zit. Later ontstonden vermoedens dat de maatregel eerder geo-economisch gemotiveerd was en bedoeld om de Europese batterijproductie te belemmeren.[13] Hoewel de steun voor Europese batterijproductie deels werd ingegeven door de wens minder afhankelijk te worden van Chinese producenten, was de afhankelijkheid op bepaalde onderdelen – expertise, technologie, materialen – al zodanig dat het de Europese productie belemmerde.

Northvolt is uiteindelijk ten onder gegaan aan verschillende problemen: het kampte met productievertragingen, de batterijen bleken van matige kwaliteit, de kosten waren hoog en de vraag naar EV-batterijen viel terug. In november 2024 vroeg het bedrijf faillissement aan.

Het is zeker niet alleen de Chinese overheid die economische afhankelijkheden als wapen inzet in de geopolitieke strijd. Zo heeft de Amerikaanse regering het Nederlandse kabinet verschillende keren onder grote druk gezet om de export van bepaalde geavanceerde ASML-machines naar Chinese bedrijven aan banden te leggen. Het Amerikaanse Congres werkt bovendien op dit moment aan een wetsvoorstel om het onderhoud van ASML-machines die al in China opereren aan banden te leggen.[14] Ook op het gebied van digitale diensten bestaan er grote afhankelijkheden die reeds gebruikt zijn om druk uit te oefenen. Dat Microsoft de e-mailtoegang blokkeerde van de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof in Den Haag, Karim Khan, was voor veel

10 Ragonnaud 2025 noemt ook afhankelijkheid van Zuid-Koreaanse technologie en werknemers.
11 Bellandi et al. 2025.
12 Onderzoeker Sandström geeft aan dat de gebruikte Chinese technologie te wensen overliet en suggereert zelfs dat sprake was van een zekere mate van "industriële sabotage". Zie: Sandström 2026.
13 The Economist 2023.
14 Dit gaat om de zogeheten MATCH Act (Multilateral Alignment of Technology Controls on Hardware). Zie Van Gerven 2026.

organisaties een wake-up call.[15] Verschillende rechters van het Strafhof hadden door Amerikaanse sancties geen toegang meer tot creditcards en andere internationale betaalsystemen, omdat de VS het niet eens was met beslissingen van het hof.[16] En in december 2025 dreigde de Amerikaanse regering sancties in te stellen tegen het hele Strafhof, tenzij Trump en andere prominenten uit zijn regering bij voorbaat werden vrijgesteld van alle strafvervolging. Deze sancties zouden betekenen dat Amerikaanse bedrijven niet meer aan het Strafhof zouden mogen leveren. Het dataverkeer van het Strafhof draait voor een groot deel op de apparatuur en diensten van Amerikaanse bedrijven. Het hof heeft toen voor de zekerheid allerlei dossiers geprint en het salaris van medewerkers enkele maanden vooruitbetaald.[17]

De geopolitieke inzet van economische afhankelijkheden is dus een reëel risico geworden.[18] Het daadwerkelijke inzetten daarvan kan allerlei vervelende consequenties hebben. Er is het risico op een verstoring van de toegang tot goederen, diensten en infrastructuur die voor het functioneren van economie en samenleving cruciaal zijn. Dit gaat met bredere economische risico's gepaard, zoals het stilvallen van productie. Daarnaast is er de mogelijkheid tot chantage en beleidsbeïnvloeding: afhankelijkheden kunnen worden gebruikt om strategische eisen te stellen. Daar komt bij dat de overheden en bedrijven waarvan we afhankelijk zijn, er niet zelden hele andere opvattingen op nahouden over bijvoorbeeld individuele vrijheden en democratie, of openlijk pleiten voor een afschaffing of indamming van de democratie. Bepaalde techbazen in Silicon Valley menen dat de mens moet worden getemd en beheerst.[19] Het feit dat landen en (mega)bedrijven economische afhankelijkheden wereldwijd steeds meer inzetten als geopolitiek machtswapen brengt, kortom, voor Europa en Nederland aanzienlijke economische, politieke en maatschappelijke risico's met zich mee.

Wat deze ontwikkeling nu anders maakt dan bijvoorbeeld de geopolitieke spanningen tijdens de Koude Oorlog, is dat de onderlinge economische verwevenheden tussen geopolitieke rivalen veel groter zijn. Ook is het karakter van de handel veranderd. Waar mondiale goederenhandel eerder vooral bestond uit eindproducten, hebben zich tegenwoordig op allerlei gebieden mondiale productieketens ontwikkeld en bestaat een belangrijk deel van de handel uit handel in tussenproducten (halffabricaten). Hierbij geldt overigens dat

15 Hartholt 2025.
16 Van Straaten 2026; U.S. Department of State 2025a.
17 Van Straaten 2025.
18 Zie ook Gaastra 2026.
19 Sheikh 2026.

de verschillende stadia van veel ketens eerder in een paar landen of in een regio geconcentreerd zijn, dan werkelijk mondiaal verspreid.[20] Voor de productie van zeer geavanceerde chips (halfgeleiders) bijvoorbeeld spelen producenten in tientallen landen een belangrijke rol, maar uiteindelijk vormt een beperkt aantal bedrijven in Taiwan en Zuid-Korea de onmisbare schakel. Iets vergelijkbaars speelt bij de meest geavanceerde chipmachines: terwijl bij de productie ervan ontzettend veel bedrijven betrokken zijn, is het uiteindelijk het Nederlandse ASML dat hierin een sleutelrol vervult.[21] Globale en complexe productieketens gaan dus hand in hand met een aantal onmisbare schakels. Deze worden ook wel *control points* of *choke points* genoemd. Als daar iets mis gaat, of als zo'n schakel geopolitiek wordt ingezet, zijn de gevolgen voor hele keten groot. Zulke onmisbare schakels zijn in de huidige mondiale economische structuren alomtegenwoordig. Of, zoals de invloedrijke econoom Paul Krugman het zei: "(…) there are potential choke points everywhere you look".[22]

Uiteraard zijn niet alle afhankelijkheden, en zelfs niet alle *choke points*, een probleem. De zorgen gaan vooral over strategische afhankelijkheden. Om te bepalen wat die zijn, worden vaak vier criteria gehanteerd. Ten eerste het maatschappelijk belang: het moet gaan om vitale goederen en diensten – of componenten daarvan – waarvan een beperkte toegang aanzienlijke economische of maatschappelijke schade oplevert. Ten tweede de mate van afhankelijkheid: komt de import van een beperkt aantal landen of onmisbare leveranciers? Ten derde het risico op verstoringen: uit welke landen komen de leveranciers en is er een reële kans op het geopolitiek inzetten van de afhankelijkheid? Ten vierde de vraag of een verstoring tijdig kan worden opgevangen, bijvoorbeeld via voorraden of substitutie.

De geopolitisering van mondiale economische afhankelijkheden raakt bijna ieder land, maar dat neemt niet weg dat Europa bijzonder kwetsbaar is. Uit analyses van de positie van de EU komt een beeld naar voren van grote en kwetsbare afhankelijkheden op het gebied van energie, kritieke grondstoffen en digitale producten en diensten.[23] Zo komt meer dan de helft van de fossiele energie van buiten de EU.[24] Bij *clean tech* – zonnepanelen, windmolens en lithium-ionbatterijen (cruciaal voor elektrische auto's en energieopslag) – is de EU sterk afhankelijk van China. De wereldwijde productie van

---

20 Deze ontwikkeling heeft de WRR eerder uitgebreider beschreven in het rapport Naar een lerende economie (WRR 2013). Zie ook Cattaneo et al. 2010 en Krugman 1991 & 2011.

21 Miller 2022; Hijink 2024.

22 Krugman 2026a.

23 Zie: Arjona et al. 2023; García-Herrero et al. 2023; DenkWerk 2026; Berg & Meyers 2025; Ferreira Gomes et al. 2026.

24 ECB 2023: 45-46.

zonnepanelen is de laatste tien jaar verschoven van Europa, Japan en de VS naar China, waarbij het mondiale marktaandeel van China nu boven de 80% ligt.[25] Ook bestaan er belangrijke importafhankelijkheden op het gebied van kritieke grondstoffen. Chinese bedrijven hebben een dominante positie in de winning en verwerking van veel grondstoffen die onmisbaar zijn voor de productie van *clean tech* en voor digitale producten. Wat betreft digitale diensten bestaan de grootste afhankelijkheden op het terrein van software en clouddiensten, waarvan Amerikaanse partijen de grootste leverancier zijn. Voor cloud-voorzieningen zijn Europese huishoudens, bedrijven en overheden nagenoeg volledig afhankelijk van drie grote Amerikaanse techbedrijven: Amazon, Google en Microsoft.[26]

Europa beschikt weliswaar zelf ook over een aantal belangrijke *choke points*. De bekendste voorbeelden zijn chipmachinemaker ASML en het Duitse ZEISS, dat de lenzen en spiegels maakt voor deze machines. Maar ook op bijvoorbeeld het gebied van bepaalde farmaceutische producten heeft Europa een sterke positie richting China en de VS.[27] Bovendien is toegang tot de Europese markt een belangrijk strategisch wapen dat de EU in huis heeft. Tegelijkertijd is China in beperktere mate afhankelijk van vitale goederen en diensten afkomstig uit de EU dan andersom het geval is.[28] Onze afhankelijkheden van China nemen bovendien op de korte termijn sterk toe.[29] En we zijn als Nederland en Europa ook afhankelijker van de Verenigde Staten dan zij van ons.[30]

Het gaat bij de nieuwe strategische afhankelijkheden in deze geopolitieke wereld voor een deel om hoogtechnologische producten en hoogtechnologische productieketens. Deze producten, die soms op zichzelf weer uit honderden onderdelen bestaan, komen in de genoemde lange mondiale productieketens tot stand en zijn (op bepaalde punten) aan verregaande concentratie onderhevig. Dit betekent dat een voorsprong behouden of behalen op deze producten een kwestie van economische veiligheid is geworden. Dit betekent dat het bij deze kritieke technologieën niet meer enkel gaat om een concurrentie tussen bedrijven, maar ook om een concurrentie tussen staten. Daarom mengen staten zich zo nadrukkelijk in de internationale innovatierace.

---

25 International Energy Agency 2022.
26 Sheikh 2024.
27 Zie Sultan & Mattes 2025; Sigl-Glöckner et al. 2026; Geostrategic Europe Taskforce 2026; Teer et al. 2025.
28 Lefebvre & Wibaux 2024; ECB 2025: 85.
29 ECB 2025.
30 Meijerink et al. 2024.

Kortom, er is sprake van een geopolitisering van economische afhankelijkheden en Europa is hierin in het bijzonder kwetsbaar. Ondanks het groeiende besef van deze problematiek nemen de afhankelijkheden van Europa niet af, maar juist toe. Om dat te begrijpen, is het belangrijk twee achterliggende dynamieken goed te begrijpen: (1) De internationale innovatierace; en (2) De scheeftrekking van de internationale handel. We bespreken deze dynamieken in de volgende twee hoofdstukken.

3 Internationale innovatierace

Er is een internationale innovatierace gaande, waarbij niet alleen bedrijven met elkaar concurreren, maar ook landen en hun innovatiesystemen. De VS en China zijn de twee grootste economieën van de wereld en koplopers in allerlei technologieën. Het is dan ook van deze twee landen dat de EU het meeste afhankelijk is.[31] De beide landen hebben bovendien al laten zien dat ze bereid zijn deze afhankelijkheden als wapen in zetten. Daarom richten wij ons hier specifiek op hun innovatiesystemen.

3.1 Het Chinese innovatiesysteem

De economische opkomst van China in de afgelopen decennia was spectaculair. Nog nooit heeft zo'n groot land zo lang zo'n hoge economische groei meegemaakt. Het land heeft de economie weten te sturen richting hoogwaardige productie en innovatie. Van goedkoop productieland is het inmiddels leidend geworden in allerlei technologieën zoals batterijen, elektrische voertuigen, zonnepanelen en 5G-telecomnetwerken. Een deel van de ontwikkeling van China kunnen wij begrijpen als 'catch-up' groei, maar daarbovenop heeft het land een zeer krachtig innovatiesysteem ontwikkeld.[32] Dat heeft een aantal kenmerkende elementen: (1) Een combinatie van centrale regie en competitie; (2) Aandacht voor de gehele keten: van toelevering tot afzetmarkt; en (3) Selectieve toegang voor buitenlandse bedrijven.[33]

Combinatie van centrale regie en competitie

Van China wordt in het Westen soms nog gedacht dat het, zoals een klassiek communistisch regime betaamt, een centralistische regie van de economie kent. Of men denkt juist dat het zich heeft doorontwikkeld tot een kapitalistische markteconomie die sterk lijkt op die van de VS of landen binnen de EU. Beide beelden zijn onjuist. Feitelijk heeft China een geheel eigen, door onze westerse bril niet altijd direct herkenbare, combinatie van regie en competitie.[34] Een belangrijk element in die regie zijn grootse ontwikkelingsplannen. Het voorlaatste vijfjarenplan uit 2020 introduceerde het concept *dual circulation*. Dit betekent dat China buitenlandse afhankelijkheden voor vitale sectoren

---

31 Ülgen 2026.

32 Uiteraard hebben de elementen daarvan zich ook ontwikkeld en veranderd over tijd, zie daarvoor bijvoorbeeld Naughton 2021.

33 De beschrijving van het Chinese innovatiesysteem is gebaseerd op Ang 2026; Boullenois et al. 2026; Breznitz & Murphree 2011; García Herrero & Schindowski 2024; Heilmann 2008; Heilmann 2018; Lan 2024; Tsai & Lin 2022; US-China Economic and Security Review Commission 2025; Xu 2011; Yang & Li 2026; Zenglein & Gunter 2023.

34 Heilmann (2008) spreekt van *experimentation under hierarchy*.

van de economie volledig afbouwt (de *internal circulation*), terwijl het land tegelijkertijd een cruciale positie wil verwerven in vitale mondiale handelsketens (*external circulation*).[35] Het recent verschenen 15e vijfjarenplan legt ook veel nadruk op technologische innovatie, vermindering van de afhankelijkheid van buitenlandse technologie, vergroening en industriële zelfvoorziening.[36] Eerder was er het invloedrijke document uit 2015: *Made in China 2025*. Daarin werden tien sectoren aangewezen waarin China een leidende producent moest worden, waaronder telecommunicatie, halfgeleiders en satelliettechnologie.

Het gebruik van dergelijke plannen kan een pure top-downbenadering suggereren, maar dat zou een misvatting zijn. In deze documenten worden de algemene doelen geformuleerd, maar de concrete invulling van doelen en de stappen daar naartoe worden bewust opengelaten.[37] Op verschillende niveaus leidt dit vervolgens tot een competitie om deze doelen te behalen: tussen bedrijven (publiek en privaat) onderling, maar ook tussen gemeenten en tussen provincies. Lokale overheden gaan met elkaar de strijd aan om de status te krijgen van nationale hub, met daarbij toegang tot extra kapitaal.

Regio's en hun bedrijven zetten vol in op industrialisering en innovatie. Wanneer de beoogde innovaties en capaciteiten in een bepaalde sector sterk ontwikkeld zijn, vindt er een vorm van consolidatie plaats. Dit is een repeterend proces van doelen stellen, innovaties uitlokken en consolideren, met ook de schaduwzijde van overproductie. Reden waarom de centrale overheid meer greep op het proces wil krijgen en competitie nu ook meer organiseert als methode voor toegang tot specifieke, innovatiegerichte overheidsbudgetten, met stapsgewijs opgevoerde producteisen – om zo die innovatie aan te jagen.[38]

Een ander element in de centrale regie is de sturing via grootschalige financiering, in de vorm van subsidies en leningen. Die sturing loopt niet alleen via financiering vanuit de Chinese staat. Ook Chinese banken en andere kapitaalverstrekkers volgen in het verstrekken van leningen het beleid van de centrale regering. Regie vindt in China daarnaast plaats door directe sturing in het bedrijfsleven. Er zijn nog veel staatsbedrijven, terwijl er bij andere bedrijven vaak partijleden in het bestuur zitten. Als een bedrijf te veel uit de pas gaat lopen

---

35 Allen 2023.
36 Grünberg & Davey 2026.
37 Dit wordt *Slogan Politics* genoemd: Beijing ontwikkelt algemene slogans waarvan de inhoud nog onhelder is, zoals *Belt and Road Initiative* of *harmonious society*, en laat de invulling ervan aan bedrijven en lokale autoriteiten (Zeng 2020).
38 Al kunnen die specifieke productie-eisen ook onbedoelde gevolgen hebben. Zo leidde een verhoging van de eisen op het gebied van energiedichtheid van batterijen onder China's NEV-subsidieregeling tot een toename van gerapporteerde batterijstoringen (Chen & Chen 2025).

met het nationale beleid, worden zelfs strafmaatregelen niet uitgesloten.[39] Beleidsmakers zijn ook nauw inhoudelijk betrokken bij de dynamiek van een specifieke markt. Regels die innovatie en opschaling in de weg zitten, zijn snel in beeld en worden rap aangepast.[40] Deze responsiviteit wordt nog eens versterkt door de hierboven genoemde competitie tussen lokale overheden.[41]

Aandacht voor de gehele keten: van toelevering tot afzetmarkt

Een tweede kenmerk is dat het innovatiebeleid zich rekenschap geeft van de gehele keten – van toelevering tot afzetmarkt – en de benodigde voorwaarden, zoals een goede infrastructuur. Het beleid richt zich niet slechts op de bedrijven in geprioriteerde sectoren, maar ook op de activiteiten eromheen die nodig zijn om een bepaalde economische activiteit tot een succes te maken.

De overheid investeert bijvoorbeeld enorm in infrastructuur, zodat de benodigde wegen of energienetten aanwezig zijn. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in locaties waar ecosystemen van technologie en bedrijven kunnen ontstaan. Werken aan de beschikbaarheid van voldoende talent, zowel binnenlands opgeleid als overzees aangetrokken, maakt eveneens onderdeel uit van de strategie.[42] Ook zet China sterk in op kennisontwikkeling en -diffusie, onder meer via het gericht alloceren van kapitaal voor relevant universitair onderzoek en –controversiëler – via *forced technology transfers*. Dit is de praktijk waarbij buitenlandse bedrijven die in China willen opereren, gedwongen worden om technologie, knowhow of intellectueel eigendom te delen met Chinese partners, als voorwaarde voor markttoegang. Zoals we hierboven zagen, is het land nu zelf een leider in veel technologieën. In het verleden heeft het voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld auto's en hogesnelheidslijnen op deze manier echter veel buitenlandse kennis binnengehaald (zie ook Box 3.1).

Deze brede inzet van industriebeleid vertaalt zich ook in het bewust genereren van *spin-off* effecten waarvan verschillende industrieën profiteren. Door een dominante positie te verwerven op één gebied, kan China een vergelijkbare dominantie verwerven in verwante domeinen. Door te werken aan een sterke staalindustrie, kan het gemakkelijker een positie opbouwen op het gebied van bijvoorbeeld scheepsbouw of windturbines. Een grote staalindustrie creëert

---

39 Von Carnap & Tan 2021. Dat gebeurde bijvoorbeeld met Jack Ma, de ceo van Alibaba, die na kritische opmerkingen over het financiële toezicht in het land een tijd lang niet meer in het openbaar mocht verschijnen en wiens bedrijven (zoals Ant Financial) toen ook beperkingen zijn opgelegd.

40 Het moge duidelijk zijn dat hier ook grote nadelen aan kunnen zitten op het gebied van individuele rechten. Denk aan een buurt die snel moet wijken voor een snelweg of een nieuwe technologiehub.

41 Zie onder meer: Ang 2016.

42 Hannas & Tatlow 2020.

dan weer mogelijkheden voor de (door)ontwikkeling van groene waterstof, dat een belangrijke rol kan spelen in de energietransitie. Staalfabrieken zijn namelijk een belangrijke potentiële klant daarvoor.[43]

In het Chinese innovatiesysteem stuurt de overheid ook bewust op het creëren van afzetmarkten. Een interessant voorbeeld is het stimuleren van de afzetmarkt voor elektrische auto's. Eerst werden overheden verplicht elektrische auto's te kopen, daarna werd erop gestuurd via nummerplaten: op een zeker moment waren in een heel aantal steden nieuwe nummerplaten vooral nog te krijgen voor elektrische auto's en niet meer voor auto's op benzine of diesel. Vanaf 2035 moeten alle nieuwe auto's *new energy* zijn. Dit beleid zorgt ervoor dat de vraagkant zich ook echt ontwikkelt.[44]

Selectieve toegang voor het buitenland

Het Chinese industriebeleid omvat ook een hele bewuste en selectieve omgang met buitenlandse bedrijven. Buitenlandse bedrijven worden vaak bewust aangetrokken om bepaalde kennis binnen te halen. Hierbij is toegang tot de markt vaak alleen mogelijk via het opzetten van een lokale tak en met een *joint venture* met een Chinees bedrijf.[45] Zoals hierboven besproken, wordt daarbij van de investerende partij ook verwacht dat deze zijn technologische kennis deelt met de Chinese partner (zie Box 3.1 over China's opkomst in hogesnelheidstreinen).

Box 3.1 China's opkomst in hogesnelheidstreinen

Vlak voor de Olympische Spelen van 2008 werd de eerste Chinese hogesnelheidslijn gepresenteerd, een verbinding tussen Beijing en Tianjin. Anno 2025 is China's hogesnelheidsnetwerk groter dan dat van alle andere landen samen en is het tien keer groter dan dat van Spanje en Japan (de nummers twee en drie).[46] Hogesnelheidstreinen zijn één van de tien technologieën, aangewezen in de *Made in China 2025* strategie. In verschillende stappen veranderde China van afnemer in grootste producent.

In eerste instantie werd ingezet op binnenlandse technologieontwikkeling, maar Chinese prototypes hadden veel tekortkomingen.

43 Gunter et al. 2025; Zie ook OECD 2025.
44 Yu et al. 2026.
45 Velliet 2024.
46 Wang 2025: 29.

In 2003 veranderde de regering van koers: buitenlandse bedrijven konden vanaf toen toegang krijgen tot de Chinese markt, als zij bereid waren technologie te delen met Chinese bedrijven.[47] Zij moesten een *joint venture* oprichten met een Chinese partner en konden zich dan inschrijven voor publieke aanbestedingen. De contracten voor deze aanbestedingen zorgden voor maximale kennisoverdracht, waarbij treinen in China in elkaar werden gezet en Chinese partijen inzicht kregen in zowel ontwerp als productie. Als direct gevolg van joint ventures met Siemens, Bombardier, Alstom en Kawasaki was er tussen 2004 en 2008 sprake van een massale instroom van buitenlandse technologie.[48]

Vervolgens werd ingezet op de ontwikkeling van een breed, alomvattend Chinees ecosysteem, bestaande uit onderzoeksinstituten, nationale laboratoria en universiteiten, samen met de twee leidende staatsbedrijven CSR en CNR en hun dochterondernemingen. Tussen 2008 en 2010 sponsorde China 55 gerelateerde R&D-projecten, waarvan er 33 specifiek gericht waren op het absorberen van geïmporteerde technologieën en het ontwikkelen van nieuwe technologieën.[49] Met een team van vijfhonderd professoren en meer dan tienduizend ingenieurs en techneuten werkte China aan de ontwikkeling van eigen hogesnelheidstreinen.[50] Ook werd ingezet op consolidatie: in 2015 werden CSR en CNR, die samen uit meer dan tachtig dochterondernemingen bestonden, samengevoegd tot één machtige speler: CRRC. Waar CSR en cnr voorheen nog concurreerden met Kawasaki, Bombardier, Alstom en Siemens, werd het vanaf 2015 'CRRC versus iedereen'. CRRC kreeg overheidssteun via subsidies, voordelige leningen en belastingvoordelen. Omdat veel van de spoorlijnen die CRRC in China aanlegt niet winstgevend zijn, zal CRRC naar verwachting nog geruime tijd afhankelijk blijven van de overheidssteun.[51] Toen het bedrijf eenmaal concurrerend genoeg was, ging het over op een wereldwijde marktverovering, waarbij de export van hogesnelheidstechnologie bijvoorbeeld onderdeel vormt van het *Belt and Road Initiative* (BRI).[52]

47 Lin et al. 2021.
48 Lin et al. 2021.
49 Cory 2021: 20.
50 Lawrence et al. 2019: 18.
51 Cory 2021.
52 Kynge et al. 2017.

Waar buitenlandse bedrijven midden 2000 de Chinese markt betraden onder voorwaarde dat zij technologie deelden met Chinese bedrijven, is het Chinese CRRC nu, een kleine twintig jaar later, uitgegroeid tot de grootste speler in de mondiale spoorwegindustrie. Waar Alstom en Siemens in 2019 samen concurreerden voor de productie van 35 hogesnelheidstreinen, maakte CRRC er 230.[53]

Wanneer de capaciteiten van nationale bedrijven in een bepaalde sector sterk genoeg ontwikkeld zijn, vindt er consolidatie plaats. Het stimuleren van Chinese bedrijven gaat dan gepaard met het weren van concurrentie door buitenlandse bedrijven. De bedrijven die eerst werden binnengehaald vanwege hun kennis, krijgen te maken met steeds zwaardere eisen en regelgeving en verdwijnen langzaam uit beeld.[54]

Van cruciaal belang voor dit Chinese innovatiesysteem is de macro-economische context: enorme staatssubsidies, onderwaardering van de Chinese munt (de yuan) en lage lonen stimuleren de export. Met die export wordt geld verdiend dat weer kan worden geïnvesteerd.[55] Op deze context komen we in het volgende hoofdstuk terug. Het is hier van belang om te constateren dat het succes van dit innovatiesysteem ook op deze inbedding leunt. Het is notoir lastig in te schatten welk deel van het succes specifiek toe te dichten is aan de opzet van de innovatiepolitiek – met zijn elementen die ook terug te zien zijn in de literatuur over *developmental states* en over *new industrial policy* – en welk deel toe te schrijven is aan deze macro-economische factoren. Maar het is onmiskenbaar zo dat de Chinese overheid doelgericht haar industriepolitiek combineert met macro-economisch beleid.[56]

---

53 Cohen 2019.

54 Hillman 2022.

55 Dit geldt natuurlijk ook voor geld dat met binnenlandse verkoop wordt verdiend. De buitenlandse valuta die met de export binnenkomen, vloeien via staatsbanken deels naar strategische investeringen in buitenlandse bedrijven (Setser 2023).

56 Zie bijv. García-Herrero 2026a. Zie ook dit citaat van Michael Pettis van de Guanghua School of Management in Beijing: "Analysts often confuse the global competitiveness of Chinese manufacturing with manufacturing efficiency but these are two very different things (...) China's manufacturing competitiveness depends on an undervalued exchange rate, very cheap financing and very low wages relative to productivity." Citaat afkomstig uit Financial Times, McMorrow et al. 2026.

Er valt het nodige aan te merken op het Chinese model, mede in het licht van het leed dat het berokkent via het onderdrukken van lonen, de onteigening van land en het ondemocratische karakter daarvan.[57] Het model kan bovendien gepaard gaan met verspilling. Het kan op de korte termijn leiden tot te veel projecten, overfinanciering, overproductie, speculatie, een intensieve en deflatoire *race to the bottom*, overschatting van data door bedrijven of lokale overheden om indruk te maken op de centrale overheid, en inefficiëntie.[58] Tegelijkertijd heeft het model China in staat gesteld om leidend te worden in een reeks technologieën ten aanzien waarvan het land een strategische ambitie heeft uitgesproken. De Chinese overheid ziet daarbij *redundancy* als een onontbeerlijk element van haar aanpak.[59] Op de lange termijn kan het model dus wel degelijk efficiënt zijn.[60] Daarbij begrijpen we het Chinese model verkeerd als we het puur beoordelen op efficiëntie: het is juist ook gericht op economische veiligheid door het creëren van binnenlandse productie en het verwerven van een onmisbare positie in mondiale ketens, en daarmee dus ook op een sterkere positie op het wereldtoneel.[61] Daarin is China onmiskenbaar ontzettend succesvol geweest.

3.2 Het Amerikaanse innovatiesysteem

In reactie op de technologische ontwikkeling van China heeft de VS ook het industriebeleid een nieuwe impuls gegeven. Ondanks de grote verschillen in aanpak, zijn in de VS dezelfde elementen te herkennen die we in de vorige paragraaf hebben besproken: (1) Een combinatie van centrale regie en competitie; (2) Aandacht voor de gehele keten: van toelevering tot afzetmarkt; en (3) Selectieve toegang voor buitenlandse bedrijven.

Combinatie van centrale regie en competitie

Hoewel de VS veelal gezien wordt als het vrijemarktland bij uitstek, heeft industriebeleid hier een lange geschiedenis. De publicatie in 1791 van het *Report on Manufactures* van Alexander Hamilton, een van de *founding fathers* van de VS, wordt gezien als het begin hiervan.[62] Hoewel industriebeleid in het publieke debat een tijdlang werd gezien als achterhaald, waren er feitelijk

57 Wang (2025) verbindt de focus op innovatie en maakindustrie met het ondemocratische karakter van het land, in zijn karakterisering van China als een 'ingenieursstaat' die grote successen kan boeken, maar ook onmetelijk leed kan veroorzaken. De Chinese historicus Qin Hui spreekt van het 'comparatieve voordeel van lagere mensenrechten' ("comparative advantage of lower human rights", geciteerd in o.a. Klein & Pettis 2020).

58 Gunter et al. 2025.

59 Xie 2025.

60 Wang & Kroeber 2025.

61 Gunter et al. 2025.

62 Hamilton 1791.

nog allerlei vormen van industriepolitiek en speelde de overheid een vaak onderschatte regierol in de economie.[63] Er wordt wel gesproken over een 'verstopte' industriepolitiek.[64]

De VS werkt natuurlijk niet zoals China. Er zijn geen vijfjarenplannen vanuit Washington. Maar er is wel degelijk sprake van industriebeleid en economische sturing op meer decentraal niveau. Silicon Valley staat tegenwoordig bekend als voorbeeld van Amerikaans ondernemerschap en de kracht van de vrije markt, maar historisch gezien heeft de ontwikkeling van deze innovatieve regio veel te danken aan de Amerikaanse overheid, vooral het ministerie van Defensie. Die belangrijke overheidsrol geldt tot op heden voor de innovatie uit Silicon Valley. De Amerikaanse overheid is een grote afnemer van AI-modellen, maar ook van satellieten en netwerken. Dit is cruciaal geweest voor bijvoorbeeld het succes van een bedrijf als SpaceX.[65] Daarnaast is er de laatste jaren sprake van een opleving van 'zichtbare' industriepolitiek.[66] Met de *Inflation Reduction Act (clean tech)*, de *CHIPS and Science Act* (halfgeleiders), *Operation Warpspeed* (Covid-19 vaccins) en *Project Genesis* (AI) stimuleert de Amerikaanse overheid allerlei technologieën. Het *War Department* investeert via de AI *Acceleration Strategy* enorm in de *Large Language Models* (LLMs) van OpenAI, x AI en tot recent Anthropic en veiligheidsbedrijven als Palantir.

Een specifiek instituut waarmee de Amerikaanse overheid regie op innovatie voert is het *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA).[67] De onderliggende aanpak vindt zijn oorsprong eind jaren vijftig, toen de VS het *Advanced Research Projects Agency* (ARPA) oprichtte, als reactie op de succesvolle lancering van Spoetnik 1 door de Sovjet-Unie. Later werd de organisatie omgedoopt tot DARPA, dat heeft bijgedragen aan technologische doorbraken zoals gps, magnetrons en het internet. Hoewel de ARPA-aanpak door de jaren heen zeker is veranderd, heeft die zo'n reputatie verworven dat ook andere agentschappen zijn vernoemd naar deze methode, zoals de ARPA-E, gericht op energie en IARPA voor *intelligence agencies*. De methodologie is erop gericht om technologieën die veel potentie hebben, maar nog niet ontwikkeld zijn, een impuls te geven.

---

63 Reynolds 2024.
64 Block 2008.
65 Slobodian & Tarnoff 2026.
66 Maggor 2026.
67 Deze beschrijving van DARPA is gebaseerd op Azoulay et al. 2019; Bonvillian 2018; Swiss Science Council 2023; Weinberger 2018.

Elementen van deze aanpak zijn het formuleren van een duidelijke missie met heldere doelen en subdoelen. Deze doelen zijn zo concreet mogelijk en alleen bedrijven die succesvol zijn in het behalen van het doel, komen in aanmerking voor financiering in een volgende ronde. De grote vrijheid voor getalenteerde programmamanagers wordt ook beschouwd als een reden voor het succes. Zij hebben relevante technische kennis en worden voor een termijn van drie tot vijf jaar geworven vanuit technische posities in de wetenschap, bedrijfsleven en de overheid zelf. Ook het accepteren van falen wordt als essentieel gezien: om af en toe een groot succes te behalen, is het belangrijk om te accepteren dat er ook veel projecten zijn die niet slagen. Box 3.2 biedt een nadere illustratie aan de hand van het huidige DARPA-programma rond quantumtechnologie.

Box 3.2 DARPA-programma rond quantumtechnologie

Het huidige DARPA-programma rond quantumtechnologie – het *Quantum Benchmarking Initiative* (QBI) – biedt een illustratie van de werking van het model.[68] Dit programma wil bepalen of het mogelijk is om vóór 2033 een industrieel bruikbare quantumcomputer te bouwen. Het is ontworpen om te kijken of een van de methoden voor het bouwen van een quantumcomputer deze grootschalige exploitatie kan realiseren. Het programma is opgesplitst in een aantal fasen met eigen subdoelen. In elke fase moeten de deelnemende organisaties een panel van experts aantonen hoe ze het doel gaan behalen.

- Fase A: Beschrijf een quantumcomputerconcept dat op grote schaal toepasbaar is en dat een plausibel pad heeft naar realisatie op korte termijn.
- Fase B: Beschrijf een onderzoeks- en ontwikkelingsplan dat in staat is de quantumcomputer op grote schaal te realiseren, de risico's die met dat plan samenhangen en de geplande stappen voor risicobeperking, evenals de prototypes die nodig zijn om deze risico's af te bouwen.
- Fase B: Werk samen met de overheid om te verifiëren en te valideren dat het concept van de quantumcomputer op grote schaal kan worden gebouwd volgens het ontwerp en kan functioneren zoals bedoeld.

68 DARPA 2026.

Aandacht voor de gehele keten: van toelevering tot afzetmarkt

Als mondiale grootmacht heeft de VS in het verleden altijd aandacht gehad voor het garanderen van de leveringszekerheid van allerlei producten. De grote industriële productie van het land en vooral de auto-industrie was bijvoorbeeld kwetsbaar voor de toelevering van olie, en daarvoor ontwikkelde het land een uitgebreide politiek richting landen in het Midden-Oosten. Recent is het door de schaliegasrevolutie de grootste producent van energie in de wereld geworden, waardoor die kwetsbaarheid aanzienlijk is verminderd.[69]

De competitie met China heeft bepaalde goederen en productieketens hoger op de agenda gezet. Voor kritieke mineralen is de VS afhankelijk van China. De Chinese regering heeft zoals gezegd die afhankelijkheid ingezet om druk uit te oefenen op de VS. In reactie daarop is de regering-Trump heel assertief in het sluiten van deals rondom die mineralen. Het gebruikte de Oekraïense afhankelijkheid van SpaceX om druk uit te oefenen op dit land om een grondstoffendeal te sluiten.[70] Met landen als Australië en Japan is samenwerking aangekondigd, maar ook aan de Amerikaanse rol bij de vredesonderhandelingen tussen de Democratische Republiek Congo en Rwanda zijn grondstoffendeals verbonden.[71]

Een kenmerkend aspect van het recente Amerikaanse industriebeleid zoals dat sinds 2021 vorm heeft gekregen, is de nadruk op wat beleidsmakers en economen aanduiden als *supply chain resilience* over de volledige waardeketen. In de *CHIPS and Science Act* (2022) wordt bijvoorbeeld niet alleen productiecapaciteit gesubsidieerd, maar is ook aandacht voor *upstream* investeringen in halfgeleidermateriaal en *downstream* afzetgaranties via inkoopverplichtingen voor de overheid. En de *Infrastructure and Investment and Jobs Act* (IIJA) zorgt voor een brede ontwikkeling van infrastructuur: de wet omvat investeringen in wegen, bruggen, spoor, havens en vliegvelden, evenals in infrastructuur voor schone energie en breedbandinternet. Ook voor digitale technologie als AI richt het overheidsbeleid zich op de onderliggende infrastructuur, door middels grote datacenterprojecten de ontwikkeling van rekenkracht te stimuleren.[72]

Selectieve toegang voor het buitenland

Als wereldleider in veel technologieën voert de Amerikaanse overheid actief beleid via restricties op de export van technologieën naar rivalen, met name

---

69 Meierding 2021.
70 Shalal & Roulette 2025.
71 Australian Government 2025; The White House 2025a; U.S. Department of State 2025b.
72 The White House 2025b.

China. In zijn eerste termijn stelde president Trump al restricties in voor de export van chips van Intel en Nvidia naar Chinese bedrijven. Ook was het Amerikaanse druk die ervoor zorgde dat het Nederlandse ASML beperkt werd in de export naar China. Doordat ASML-machines producten van Amerikaanse bedrijven bevatten, heeft het land invloed op de vraag aan wie ASML haar machines kan verkopen.[73] Uiteindelijk zwichtte de Nederlandse overheid voor de Amerikaanse druk: ASML mocht niet de zeer geavanceerde EUV-machines aan Chinese bedrijven verkopen (2019-2020) en later – als gevolg van druk van de regering-Biden – ook bepaalde (iets minder geavanceerde) immersie-DUV-machines (2023). De VS dringt daarnaast aan op terugschroeven van het onderhoud van machines die al bij Chinese bedrijven staan. Daarnaast heeft de VS ook restricties opgelegd aan het Taiwanese TSMC en de Zuid-Koreaanse bedrijven Samsung en Hynix voor het exporteren van chips naar Chinese partijen of hun eigen Chinese fabrieken. Aangezien het in al deze gevallen om zeer geavanceerde technologieën gaat, is dit beleid gericht op enkele vooraanstaande bedrijven en producten. De regering-Biden noemde dit beleid 'small yard, high fence'; een hoog hek om een beperkt aantal technologieën.

De Amerikaanse regering wijst ook buitenlandse bedrijven aan die zij ziet als een veiligheidsrisico. De spanningen tussen China en de VS liepen hoog op toen Meng Wanzhou in 2018 op verzoek van de VS in Canada werd gearresteerd. Zij is de dochter van de bestuurder van het Chinese Huawei, dat ervan verdacht werd de Amerikaanse sancties tegen Iran te schenden.[74] Het Amerikaanse ministerie van Handel publiceert de *Bis Entities List*, waarop bedrijven en individuen staan die het land als een risico ziet. Het is dan niet toegestaan om handel te drijven met die entiteiten, tenzij daar een expliciete vergunning voor is afgegeven. Op die manier kan de Amerikaanse regering partijen de toegang tot cruciale technologieën ontzeggen. Wingtech, het bedrijf dat het van oorsprong Nederlandse Nexperia had overgenomen, kwam begin 2025 op de lijst te staan, waardoor het bedrijf niet meer met Amerikaanse partijen handel kon drijven.

3.3 Tussenconclusie

Wereldwijd is een innovatierace gaande waarin niet alleen bedrijven, maar ook landen met hun innovatiesystemen met elkaar concurreren. Voor Europa zijn de VS en China hierbij in het bijzonder relevant, omdat zij voorop lopen in veel technologieën. Daarnaast kent Europa grote economische afhankelijkheden ten opzichte van deze twee landen, die al hebben laten zien dat zij bereid zijn om

73 Baazil & Koc 2025.
74 Baazil & Koc 2025.

deze in te zetten voor geopolitieke macht.[75] Daarom hebben wij in dit hoofdstuk gekeken naar de innovatiesystemen van de VS en China. Hoewel het gaat om landen met een heel ander politiek systeem en andere innovatiesystemen, zijn er wel een aantal overeenkomsten. Ten eerste is dat de combinatie van regie en competitie. Het zijn geen systemen waarbij de overheid helemaal de regie heeft, of innovatie juist geheel aan de markt en concurrentie wordt overgelaten. Juist de combinatie van regie en competitie kan voor een snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën zorgen. Ook bestaat er in het innovatiebeleid aandacht voor de gehele keten. Er wordt niet enkel naar een specifiek product gekeken, maar ook naar wat daarvoor nodig is in de toeleveringsketen, op de afzetmarkt en in het ecosysteem daar omheen, zoals grondstoffen, energie en infrastructuur. Ten slotte gaan de landen zeer strategisch om met buitenlandse bedrijven.

75 De Europese Unie is natuurlijk niet de enige die te maken krijgt met deze ontwikkeling. Ook andere landen ondervinden de gevolgen. Soula (2026) beschrijft bijvoorbeeld hoe China een belemmering vormt voor opkomende economieën die zich economisch willen ontwikkelen via industrialisatie, omdat China actief blijft in de hele waardeketen.

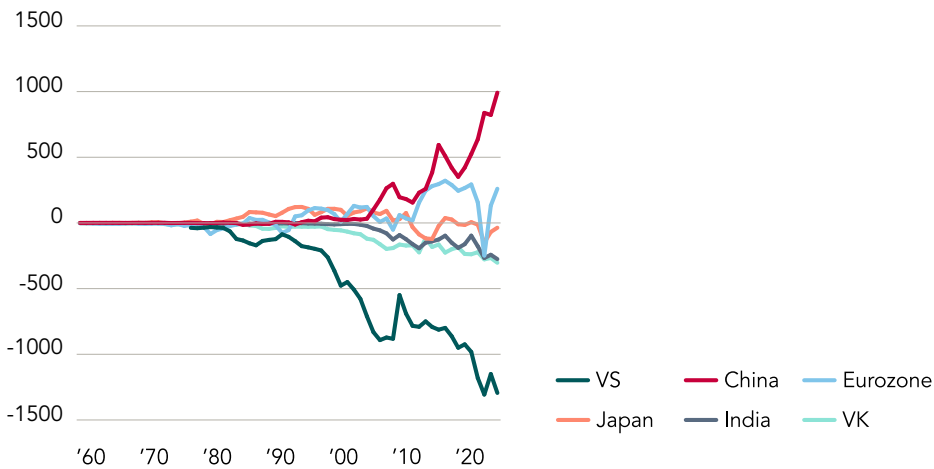
4 Scheeftrekking van internationale handel

Een tweede cruciale dynamiek is de wereldwijde grote onbalans in de handel. Recent hebben diverse organisaties hierover gepubliceerd.[76] Zoals de Bank of England schrijft: "Global imbalances are back."[77] Al is de voor de hand liggende vraag – 'Hoe groot zijn de handelsonevenwichtigheden dan?' – nog niet zo eenvoudig te beantwoorden.

4.1 De omvang van de handelsonevenwichtigheden

Wat betreft goederenhandel zijn de cijfers nog relatief makkelijk te achterhalen en te interpreteren (zie Figuur 4.1). In de ontwikkeling vallen een aantal dingen op. We zien dat de Eurozone sinds 2012 een groter exportoverschot heeft, mede omdat na de financiële crisis de binnenlandse vraag minder is aangetrokken, al was er sprake van een grote dip in de export rond de coronacrisis. Maar wat vooral opvalt zijn de ontwikkelingen in de VS en China: waar het tekort in de VS steeds groter is geworden, krijgt China juist een steeds groter exportoverschot.

Figuur 4.1 Goederenbalans - 1960–2024



Bron: Wereldbank *(merchandise exports – merchandise imports* miljard US$, lopende prijzen).

76 IMF (2025; 2026a), economen in opdracht van de G7 (C.-E. Bai et al. 2026); het Centre for Economic Policy research-rapport over rebalancing (Rey et al. 2026), een working paper en een insight van de Bank of England (Cesa-Bianchi et al. 2026a; Lombardelli & Cesa-Bianchi 2026) en door het onderzoekscentrum van het Europees Parlement (Jochheim 2026).

77 Lombardelli & Cesa-Bianchi 2026.

Dat overschot begint te stijgen met China's toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 2001 en neemt een nog grotere sprong na de coronacrisis. Maar wanneer alleen naar de goederenbalans wordt gekeken, blijft een aantal zaken buiten beeld: de handel in diensten en internationale transacties gerelateerd aan werk, inkomsten uit financiële bezittingen en andere overdrachten. Daarom kijken economen ook vaak naar de lopende rekening, die zowel deze andere zaken als de goederenbalans omvat.[78] Deze lopende rekening is relevant voor wie naar bijvoorbeeld de financiële houdbaarheid van internationale handelsrelaties wil kijken: grote en structurele tekorten op de lopende rekening kunnen een indicatie zijn dat een land mogelijk in de toekomst problemen ondervindt bij het betalen van internationale schulden. Tegelijkertijd zegt de goederenbalans weer meer over de impact van handelsonevenwichtigheden op de industrie en het risico op het verdwijnen daarvan. Er is dus sprake van een verschuiving van focus. Hoewel de economische analytische aandacht decennialang gericht is geweest op *tekorten* op de lopende rekening, uit zorg voor de financiering ervan, komen huidige internationale politieke spanningen vooral voort uit aanhoudende *overschotten* in de goederenhandel en de industriële impact daarvan.[79]

In veel gevallen zou het misschien niet zo uitmaken naar welke van de twee balansen je kijkt, maar juist in het geval van China maakt het een groot verschil. Het Chinese handelsoverschot op basis van de lopende rekening is 657 miljard dollar, terwijl het handelsoverschot op basis van alleen de goederenbalans 976 miljard dollar is volgens de betalingsbalans van China zelf, of zelfs 1.143 miljard dollar (volgens douanegegevens).[80] Er wordt bovendien aan getwijfeld of China in de eigen cijfers wel een goede representatie van de situatie geeft. China heeft de methode zelfstandig in 2022 aangepast, waardoor bijvoorbeeld goederen die buitenlandse bedrijven in China produceren, meetellen als import, wat het exportoverschot kunstmatig kleiner maakt.[81] In een rapport van het Centre for Economic Policy Research (CEPR) wordt geschat dat het daadwerkelijke overschot van China op de lopende rekening (in 2024) wel eens twee keer zo groot zou kunnen zijn als de officiële schatting van 2,3% (van het BBP). Bovendien is het officiële cijfer inmiddels opgelopen tot 3,5%.[82]

---

78 Dit is bijvoorbeeld ook de basis voor de IMF-analyses. Voor de EU worden de cijfers daarbij vertekend door landen die belastingontwijking faciliteren (Setser 2026a).

79 Jean 2026.

80 Jean 2026.

81 Zie voor een uitgebreidere discussie over de cijfers bijvoorbeeld Setser 2025; Tordoir & Setser 2026; Balakrishnan 2026; Ma & Wei 2026. Ook zijn er twijfels over het door China gerapporteerde negatieve investeringsinkomen. Dit heeft een drukkend effect op het overschot op de lopende rekening (Setser 2026a).

82 Balakrishnan 2026. Het gaat hier om 2025 Q1-Q3.

In het kader van de thematiek van dit rapport, de geopolitisering van economische relaties, is de goederenbalans van China het meest relevant. De maakindustrie is vanuit geopolitiek oogpunt belangrijk.[83] Veel producten in de maakindustrie zijn belangrijk voor de bredere economie en samenleving en kennen nauwelijks goede substituten, waardoor ze in een geopolitiek spel goed ingezet kunnen worden. En een groot deel van de R&D vindt plaats in de industrie, waardoor deze de mondiale innovatie en productie aanzienlijk beïnvloedt. Dit maakt veel onderdelen van de maakindustrie strategisch.[84]

En het is juist op industrieel gebied dat China de afgelopen decennia een grote positie heeft opgebouwd en het handelsoverschot enorm is gestegen. Er wordt momenteel ook wel gesproken van een *China Shock 2.0*. Die verwijst naar China's sterk oplopende export sinds 2020.[85] Een klassieke economische blik gaat ervan uit dat handelsonevenwichtigheden zich als vanzelf zullen herstellen, maar in de praktijk is dat om allerlei redenen niet het geval.[86] In het geval van China zijn er ook geen tekenen dat de balans zich herstelt, eerder dat deze verder groeit.[87] Het enorme handelsoverschot van China is dan ook geen tijdelijk toeval, maar het gevolg van een bewuste en stevige binnenlandse strategie.[88]

4.2 Een exportoverschot als gevolg van structureel beleid

China streeft expliciet strategische autonomie na. De Chinese regering wil kwetsbare afhankelijkheden ten opzichte van andere mondiale spelers minimaliseren en tegelijkertijd de eigen strategische relevantie te maximaliseren. Dit staat bekend als de strategie van *dual circulation*. Daar gaat een macroeconomisch beleid achter schuil dat sterk stuurt op export. Deze strategie combineert een uitgebreid industriebeleid, maatregelen die lonen laag houden, kapitaalcontroles en gecontroleerde wisselkoersen.[89] Het economische succes van China is dus zeker niet alleen te danken aan het innovatiemodel dat we in het vorige hoofdstuk bespraken, het hangt ook samen met deze meer

---

83 Het is overigens niet exclusief de maakindustrie die geopolitiek cruciaal is, digitale diensten kunnen dat ook zijn, zie de discussie hierover in het vorige hoofdstuk.

84 Jean 2026; zie ook Clayton et al. 2023.

85 Zie bijvoorbeeld De Lucia et al. 2026; Tordoir & Setser 2026 en De Soyres et al. 2026b. De Soyres et al. (2026b) merken daarbij wel op dat de huidige schok een aantal andere kenmerken heeft dan de eerste schok. Zo is de economie van China nu veel groter, waardoor ook het effect groter is. Ook gaat het nu gepaard met een strategische keuze van China om zelf zoveel mogelijk onafhankelijk te zijn, waardoor exportgroei en importgroei meer uiteenlopen. Daarnaast gaat de exportgroei nu om kapitaal- en technologie-intensieve sectoren, waarvan er veel overlappen met industrieën die van oudsher door geavanceerde economieën worden gedomineerd, waardoor de directe concurrentiedruk toeneemt.

86 Jean 2026.

87 Setser 2026b.

88 Gunter et al. 2025. Zie ook Setser 2026b.

89 Zie Liu 2023.

macroeconomische factoren. Dit zijn factoren die tegelijkertijd een vervormend effect hebben op de wereldhandel. Niet omdat China het eerste of enige land is dat dit doet, maar de schaal waarop het gebeurt en de schaal van het land zelf maken dat het effect op de wereldhandel zo groot is.[90] Drie factoren zijn voor het overschot van belang.

Ten eerste de relatief lage binnenlandse vraag. Die is zo laag door lage lonen en het feit dat huishoudens relatief veel sparen, mede omdat er geen goed sociaal vangnet is voor gezondheidsproblemen en ouderdom (pensioenvoorziening). Waar de consumptie voor gemiddelde OECD-landen (OECD is de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, in het Nederlands ook wel OESO genoemd) ongeveer 75% van het BBP beslaat, is het consumptieniveau van China ongeveer 56%. Ter vergelijking: in Turkije en Argentinië, landen met een vergelijkbaar BBP per hoofd van de bevolking, zijn deze percentages respectievelijk 70% en 65%.[91] Door de daling van Chinese vastgoedprijzen in 2020 en de beperkte sociale voorzieningen zijn huishoudens nog meer gaan sparen. Door de tegenvallende stijging van de binnenlandse vraag heeft de overheid nog sterker ingezet op het stimuleren van de export, om zo de economische groei hoog te houden.[92] De lage lonen bieden China tegelijkertijd een competitief voordeel in de wereldhandel. Hoewel er in het nieuwe vijfjarenplan wel gesproken wordt over het stimuleren van de binnenlandse vraag, is de inzet feitelijk bescheiden en blijft de focus op het stimuleren van innovatie en concurrentievermogen in vrijwel alle sectoren.[93]

Ten tweede de omvang van de staatssubsidies. Overal ter wereld ontvangen bedrijven staatssubsidies. Als percentage van de omzet van bedrijven bedroegen industriepolitieke subsidies 1,3% in 2024, het op één na hoogste niveau ooit gemeten.[94] China steekt hier met kop en schouders bovenuit. De OECD maakt de, naar eigen zeggen, conservatieve schatting dat Chinese bedrijven gemiddeld genomen drie tot acht keer zoveel overheidssteun krijgen als bedrijven binnen OECD-landen (zie Figuur 4.2). De OECD schat dat Chinese bedrijven op het gebied van staal zelfs vijftien keer zoveel subsidie krijgen.[95]

---

90 Nederland en Duitsland zijn twee voorbeelden van landen met een structureel exportoverschot. De Europese Commissie heeft voor Nederland al verschillende malen een diepteonderzoek onder de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure opgesteld. De Commissie concludeert voor Nederland dat er macro-economische onevenwichtigheden zijn, onder meer het overschot op de lopende rekening, en dat deze nog onvoldoende worden gecorrigeerd (Europese Commissie 2025).

91 Pettis 2024. Deze cijfers komen van de Wereldbank.

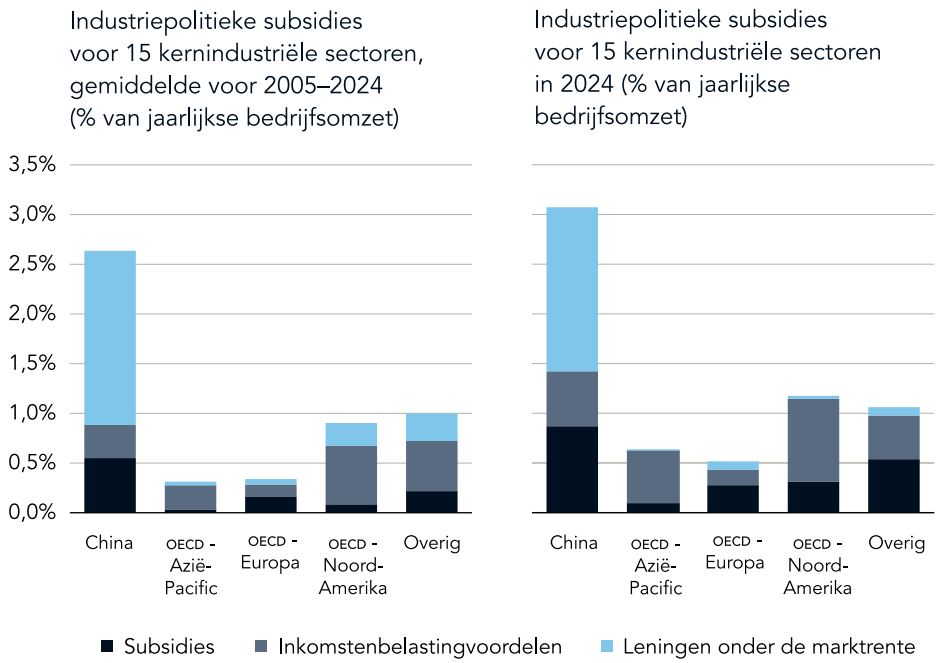
92 Tordoir & Setser 2026.

93 Jochheim 2026; Gunter 2026.

94 Het gaat hier om de omvang van industriepolitieke subsidies in vijftien kernsectoren van de industrie (OECD 2026a). De eerdere piek lag in 2009, tijdens de wereldwijde financiële crisis.

95 OECD 2026b. "In 2024, the median Chinese steel firms received 15 times more in subsidies, relative to their asset size, than the median producer elsewhere."

Figuur 4.2 Industriepolitieke subsidies



Bron: OECD

Deze staatssteun is het hoogste in de sectoren hernieuwbare energie, halfgeleiders en zware industrie.[96] Industriebeleid is vaak over het hoofd gezien bij het analyseren van handelsonevenwichtigheden. Recent is er meer aandacht gekomen voor hoe industriepolitieke subsidies mondiale markten beïnvloeden.[97] Volgens de OECD kan de mondiale marktaandeelwinst van Chinese bedrijven tussen 2005 en 2023 voor 60% worden verklaard door de ontvangen subsidies.[98] Ook andere analyses laten zien dat exportcijfers van specifieke sectoren in China samenhangen met industriebeleid. Daarmee worden andere landen gedwongen zich economisch aan te passen aan de beleidsprioriteiten van China.[99]

96 OECD 2026a.

97 Zie bijv Cesa-Bianchi et al. 2026b; Tordoir & Setser 2025; OECD 2026a; Jean 2026; Cesa-Bianchi et al. 2026a. Ook auteurs van het IMF hebben over deze thematiek geschreven (Gourinchas et al. 2024).

98 OECD 2026a. Een analyse door Jean (2026) laat ook zien dat exportcijfers voor een belangrijk deel afhangen van staatssubsidies.

99 Zie bijv. Jean 2026; De Soyres et al. 2026a.

Ten derde de onderwaardering van de yuan, de Chinese munt. De munt van een land met grote handelsoverschotten zou normaal gesproken in waarde toenemen ten opzichte van andere valuta. Maar in China wordt de wisselkoers actief gemanaged. De centrale bank en Chinese staatsbanken kopen – vermoedelijk ook op aanwijzing van de centrale bank – op grote schaal dollars en euro's om de appreciatie van de munt tegen te gaan.[100] De omvang van de onderwaardering van de Chinese munt wordt geschat van 12% tot meer dan 30%.[101] China hanteert hiertoe een systeem van strikte kapitaalcontroles en accumuleert buitenlandse valutareserves.

Deze onderwaardering van de yuan, de lage lonen en de enorme directe en indirecte subsidies die met het industriebeleid gepaard gaan, maken het bijna onmogelijk voor Europese of Amerikaanse bedrijven om met de Chinese export te concurreren. Het geld dat China met de export verdient, wordt vervolgens weer geïnvesteerd in de industrie. Zo is het een cyclus die zichzelf versterkt en waarmee het zeer lastig concurreren is voor de VS en de EU.[102]

4.3 De gevolgen voor Europa

De VS kreeg al eerder met een dergelijke *China Shock* te maken, na de toetreding van China tot de WTO in 2001. De VS had de Chinese toetreding zelf actief bepleit, in de verwachting dat handelsliberalisering vooral voordelen zou opleveren. In het inmiddels klassiek geworden onderzoek van Autor, Dorn en Hanson is gedocumenteerd hoe Amerikaanse regio's die direct concurreerden met Chinese import te maken kregen met een aanzienlijk banenverlies, dalende lonen en langdurige economische schade. Bijna een decennium na de importschok bleven werkgelegenheid en inkomens in de getroffen regio's nog steeds achter.[103] In een ander artikel van Autor et al. wordt geïllustreerd dat de toenemende blootstelling aan intensieve concurrentie vanuit China ook leidde tot een daling van R&D-uitgaven en een daling van patentaanvragen door Amerikaanse bedrijven.[104]

---

100 Tordoir & Setser 2026.

101 Zie hierover: Brooks 2025; Een Goldman Sachs studie uit 2025 aangehaald in Sivabalan 2025: Matthes 2025; IMF (2026b); Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan 2026; Setser 2026c; Setser & Sobel 2025.

102 Economen als Setser beschrijven ook nog hoe het controleren van de wisselkoers door China gepaard gaat met het opkopen van dollarobligaties, wat de prijs van de dollar ten opzichte van andere valuta omhoog stuwt en zo een verder versterkend effect heeft, omdat dit de concurrentiepositie van China ten opzichte van de Verenigde Staten nog verder versterkt.

103 Autor et al. 2013; Autor et al. 2021.

104 Autor et al. 2020.

Tegen deze achtergrond moet de tarievenpolitiek van president Trump – hoe grillig soms ook in de uitvoering – worden begrepen. De onderliggende politieke consensus is bovendien partij-overstijgend: ook de regering-Biden handhaafde de China-tarieven van president Trumps eerste termijn. Dat de VS niet langer optreedt als hoeder van het multilaterale handelssysteem is daarmee geen tijdelijke afwijking, maar een structurele koerswijziging.

Wat is hiervan de consequentie voor Europa? Europa werd minder geraakt door de eerste *China Shock*, omdat deze op terreinen plaatsvond waarop Europa minder in directe concurrentie was. Maar de afgelopen jaren worden de gevolgen van het enorme exportoverschot van China ook in Europa voelbaar.[105]
Er is daarbij geen sprake van 'gewone' Schumpeteriaanse creatieve destructie, waarbij minder competitieve sectoren in bepaalde landen wereldwijd worden herschikt en er andere economische activiteit voor in de plaats komt, op die terreinen waar landen het grootste comparatieve voordeel hebben.

Allereerst is dat niet hoe de Chinese overheid naar handel kijkt. Het streeft geen wederzijdse handel na, maar eigen autonomie en een strategische positie in internationale handelsketens. Het is daarmee dus niet van plan om belangrijke zaken uit andere landen te importeren. Dit heeft ertoe geleid dat voorzitter van de Europese Commissie Von der Leyen na een ontmoeting met een Chinese delegatie verklaarde: "(As) we said to the Chinese leadership, for trade to remain mutually beneficial, it must become more balanced".[106]

Ten tweede staat een zeer groot deel van de industrie onder druk. Dat heeft te maken met de vervormingen van de wereldhandel, die maken dat er geen sprake is van eerlijke concurrentie.[107] Uit een analyse van het Franse Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan blijkt dat het kostenverschil tussen Europese industriële productie en Chinese productie over de hele linie 30-40% is.[108] Een Duitse survey laat hetzelfde zien: Chinese bedrijven betreden de markt met prijzen die meer dan 30% lager liggen.[109] Dat zijn kostenverschillen – die mede verklaard worden door de genoemde lage lonen, enorme staats-subsidies en onderwaardering van de yuan – waarmee het lastig concurreren is.

---

105 Zie voor een recente beschrijving Soula 2026.
106 Bureau of the European Parliament's China Delegation 2025.
107 Mayr et al. 2026.
108 Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan 2026. Naast de structureel ondergewaardeerde yuan, impliciete en expliciete subsidies en investeringen en de lage lonen, spelen geïntegreerde waardeketens en aanzienlijke schaalvoordelen ook een rol.
109 Matthes 2024.

Het Mercator Institute for China Studies (MERICS) onderscheidt drie golven in deze ontwikkeling van industrie-overname. De eerste was gericht op traditionele bulkgoederen: staal, aluminium, cement en glas. Dat leidde tot beperkte zorgen in Europa, omdat het ging om vervuilende sectoren met een beperkte werkgelegenheid. De tweede golf is nu gaande en richt zich op elektrische auto's, batterijen, halfgeleiders en technieken voor duurzame energie. Deze golf heeft effecten voor *legacy* halfgeleiders (basale chips), industriële machines en componenten in het lage tot middensegment, IT-apparatuur, medische apparatuur in het lage tot middensegment en farmaceutische producten. Op de langere termijn, de derde golf, zien zij effecten voor elektrolysers (apparaten die water met behulp van elektriciteit splitsen in waterstof en zuurstof), geavanceerde medische technologie, geavanceerde industriële machines en componenten en nieuwe materialen.[110]

Ten derde kan het ook met een enorme snelheid gaan. Met zulke kostenverschillen en zo'n hoge export uit China kunnen specifieke industrieën in zeer korte tijd verdwijnen uit Europa. Dat heeft Europa al meegemaakt op het gebied van zonnepanelen en batterijen, en is zich ook aan het ontwikkelen op het gebied van windturbines en elektrische auto's.

Vitale hoogtechnologische industrieën die eenmaal verplaatst zijn, zijn niet gemakkelijk weer terug te halen.[111] De schaalvoordelen liggen dan inmiddels elders. Die vertalen zich niet alleen in potentieel lagere prijzen, maar ook in productinnovaties op en vanuit de werkvloer: *learning in production*.[112] De industrieën die verloren raken kunnen extra risicovolle en strategische afhankelijkheden betekenen.

Ten slotte komt er niet als vanzelf nieuwe (hoogwaardige) werkgelegenheid en economische activiteit in de plaats van verloren industrieën.[113] Sterker nog: nieuwe industrie ontwikkelt zich ook vaak op basis van de bestaande kennis en kapitaalinfrastructuur van de oude industrie. Zo heeft ASML erg geprofiteerd van de aanwezigheid van de infrastructuur van Philips, waaruit het bedrijf

110 Gunter et al. 2025. Zie ook Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan 2026.
111 Krugman 2026b.
112 Chang & Andreoni 2020.
113 Er kan bovendien in zo'n situatie waarin er op het gebied van goederen niet te concurreren is, alleen geïnvesteerd worden in de 'non-tradable sector', goederen en diensten die niet internationaal verhandeld kunnen worden. Maar dat biedt op de lange termijn niet de beste economische basis, omdat deze non-tradable sector een lagere productiviteitsgroei kent en minder innovatie-activiteit. Zie bijv. Cesa-Bianchi et al. 2026b.

is voortgekomen. De activiteiten van dat ecosysteem waren cruciaal voor de opkomst van een nieuw, wereldwijd toonaangevend cluster voor chipmachines.[114]

De handelsonevenwichtigheden hebben allerlei omvangrijke economische gevolgen.[115] Maar zij hebben ook gevolgen voor de thematiek die centraal staat in deze publicatie. Met zo'n asymmetrie in de wereldhandel wordt het heel moeilijk om onze afhankelijkheden af te bouwen en nemen deze alleen maar toe. Dit omdat de dominante positie van China direct Europese producenten, maar ook andere diversificatie-inspanningen schaadt. De in euro genoteerde prijzen van China zijn sneller gedaald dan die van alternatieve leveranciers.[116] Voor het omgaan met de geopolitisering van economische afhankelijkheden is het dus cruciaal dat er een antwoord wordt gevonden op deze scheefgetrokken wereldhandel. De EU dient zich daarbij te realiseren dat, ook op de langere termijn, de VS niet de pijler van het wereldhandelssysteem zal zijn die het voorheen was. En dat China mazen die in al in het handelssysteem zaten – zoals het ontbreken van correctiemechanismes voor overschotlanden, onduidelijke regels over staatssubsidies en staatsbedrijven, en lange en omslachtige inbreukprocedures – zeer creatief en inventief weet in te zetten. Alleen al puur vanwege de schaal van China heeft dat wereldwijde gevolgen. Het afwachtend vasthouden aan wat er nog rest van het multilaterale handelssysteem, zonder deze meer strategische uitdaging aan te gaan, is een koers die Europa duur kan komen te staan.

---

114 Tordoir & Setser 2026.

115 Zie ook Tordoir & Setser 2025; Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan 2026. Heel recent heeft het Duitse Institut der deutschen Wirtschaft (IW) bekendgemaakt dat Duitsland tussen 2019 en 2025 alleen door China's handelspolitiek ongeveer 400.000 industriële arbeidsplaatsen heeft verloren (Hofmann et al. 2026).

116 Boullenois et al. 2025.

5 Een opgave op vier niveaus

Er staat dus veel op het spel voor Europa. De EU reageerde in eerste instantie terughoudend op deze geo-economische Wende; die stond immers ver af van de liberale economische principes en instituties waarop de EU is gebouwd.[117] Inmiddels heeft dit vraagstuk meer aandacht en heeft de EU ook allerlei stappen gezet. Zoals het bieden van meer ruimte aan lidstaten voor het verlenen van staatssteun (voor EU-beleidsdoelen), het versterken van bestaande handelsbeschermingsmaatregelen en de introductie van nieuwe handelsbeschermingsmaatregelen, en het ontwikkelen van een eigen industriebeleid. Recente voorbeelden van beleidsinitiatieven zijn het recent herziene kader voor screening van buitenlandse directe investeringen en het voorgestelde *Industrial Accelerator Act* en de *European Technological Sovereignty Package* (met de *European Chips Act 2.0* en de *Cloud and AI Development Act*). Tegelijkertijd is het een respons die het risico loopt op veel fragmentatie, ad-hocbeleid en uiteindelijk te weinig slagkracht.[118]

Het is ook een ingewikkelde opgave, die eigenlijk een opgave op vier verschillende niveaus behelst: op het niveau van aannames, van instituties, van internationale samenwerking en van beleidsinstrumenten. We lopen deze vier opgaven langs.

5.1 Een opgave op het niveau van aannames

Voordat het mogelijk is om een antwoord te vinden op de huidige situatie, is het belangrijk om door een andere lens te kijken dan waardoor de afgelopen decennia werd gekeken. In het rapport 'Nederland in een Fragmenterende Wereldorde' sprak de WRR over wereldbeelden.[119] Het gaat dan om opvattingen en verhalen over fundamentele kwesties. Deze wereldbeelden bieden mensen een prisma waarmee zij duiding kunnen geven aan internationale ontwikkelingen. Nederland heeft de wereld decennialang bekeken door de bril van een liberale wereldorde, waarbij handel voordelig is voor alle betrokken handelspartners, de markt vooral zijn werk moet doen en de overheid een beperkte economische rol speelt. Natuurlijk bestonden er ook andere wereldbeelden, maar Nederland kon zich dit perspectief permitteren omdat de VS de pijler was onder de instituties die bij dit wereldbeeld horen.

---

117 Matthijs & Meunier 2023.
118 Zie voor een overzicht hiervan bijvoorbeeld Bauerle Danzman & Meunier 2024.
119 WRR 2024.

Terwijl dit perspectief dominant bleef, veranderden ondertussen mondiale markten én de partijen die daarop actief waren. Wereldhandel was niet langer meer enkel door de lens van comparatieve voordelen te begrijpen, ook zelfvoorzienendheid en economische veiligheid gingen een rol spelen.[120] Lage prijzen zijn, bezien vanuit het oogpunt van consumentenprijzen en klassieke marktmechanismen, niet snel een probleem. Maar feitelijk was er vaak sprake van *predatory pricing*: het bewust laag houden van de prijs, totdat concurrenten uit de markt verdwenen zijn. Dit was een duidelijke strategie op digitale markten.[121] En het is ook een manier van werken die Chinese partijen toepassen om dominantie op bepaalde markten te verkrijgen. Vanuit het dominante denkkader is het lastig om daarop te reageren, omdat consumenten er direct van lijken te profiteren. Zij krijgen – in ieder geval op de korte termijn – toegang tot goedkope auto's, machines, zonnepanelen en lage prijzen op digitale marktplaatsen.

Ook in bredere zin kleurt de westerse economische bril de percepties van ontwikkelingen in China al snel in, wat een vertekend beeld kan geven. Lang werd ervan uitgegaan dat China of steeds meer op het Westen ging lijken, of dat het om een staatsgeleid, communistisch en centraal planningssysteem ging dat op de lange termijn niet kon werken. Dan is het lastig om te zien dat zich een sterk land ontwikkelt met een heel ander beeld van de wereld en van de economie. Ook naar de VS toe vertroebelt de klassieke lens het beeld. Het kan Europa verhinderen om te zien dat er niet langer op vertrouwd kan worden dat de VS de betrouwbare pijler van het systeem is. De tarieven en handelsrestricties van de huidige Amerikaanse regering zijn geen tijdelijke afwijking, maar reacties op grotere onderliggende veranderingen.

Een recent voorbeeld van de beperkingen van de klassieke blik zien we bijvoorbeeld rond directe buitenlandse investeringen (FDI) vanuit China. Op het eerste gezicht gaat het om investeringen die kennisoverdracht en werkgelegenheid met zich mee kunnen brengen. In de praktijk lijken Chinese partijen bij overnames van bestaande bedrijven vooral geïnteresseerd in technologieoverdracht: zo blijkt dat de winstgevendheid van bedrijven na een Chinese overname vaak afneemt en er op het betreffende gebied juist meer patenten in China worden aangevraagd. En Chinese bedrijven lijken omgekeerd juist terughoudend om technologie met Europese bedrijven te delen.[122]

120 Tordoir & Setser 2026.
121 Khan 2017.
122 J. Bai et al. 2026. Zie ook Tordoir & Setser 2026.

Het loslaten van bestaande beelden is ongemakkelijk. De WRR heeft eerder de *normalcy bias* beschreven: mensen gaan ervan uit dat alles bij hetzelfde zal blijven, ook wanneer er hele duidelijke tekenen zijn dat dat niet zo is.[123] Dat speelt ook hier. Het is aantrekkelijk om ervan uit te gaan dat Europa gewoon een probleem heeft met zijn concurrentievermogen, waarop op klassieke, vertrouwde manieren valt te reageren. Dat het probleem valt op te lossen met extra investeringen in R&D, enkele hervormingen, het wegnemen van regels en meer kapitaalinjecties. Maar er is hier sprake van een dieperliggend vraagstuk.

Waar sommigen de oude aannames hebben losgelaten en een fundamenteel andere wereld voor zich zien, kijken anderen nog door de meer traditionele lens. Dat maakt soms zelfs het begin van een gesprek lastig. Waar de één een existentiële bedreiging voor Europa ziet die om onconventionele maatregelen vraagt, ziet de ander *business as usual* en een uitdaging die met een inzet op meer concurrentievermogen, ijver en slagkracht opgelost kan worden.

5.2 Een opgave op het niveau van instituties

De huidige situatie vraagt om meer regie van de overheid. Dit vanwege de benodigde sturing op innovatie en om snel en adequaat te kunnen reageren op het geopolitieke spel. Dit betekent ook een opgave op het niveau van instituties: zij dienen slagvaardig te zijn, gedegen kennis bezitten en een proactieve én responsieve manier van werken hebben.

Voor een antwoord op geo-economische dreigingen is het nodig om tijdig, snel en eenduidig te kunnen reageren. Vaak is daarvoor een antwoord op het niveau van de Europese Unie nodig. Maar de beleidsbevoegdheden wat betreft het daadwerkelijk inzetten van bijvoorbeeld *control points* zijn versnipperd en liggen vooral op nationaal niveau. Het ontbreekt aan Europese bevoegdheden en (mede daardoor) aan geloofwaardigheid, waarbij andere landen en bedrijven aannemen dat 'Europe Always Chickens Out' in geo-economische confrontaties.[124] Er is inmiddels op Europees niveau wel een antidwanginstrument (*Anti-Coercion Instrument*), dat tot doel heeft opzettelijke economische druk van derde landen te voorkomen en, als deze zich toch voordoet, tegenmaatregelen mogelijk te maken. Vanwege de politieke gevoeligheid hiervan ligt de lat voor activering echter hoog. In de praktijk is het instrument nog niet ingezet, ondanks duidelijke voorbeelden van economische dwang vanuit de VS en China.[125]

---

123 WRR 2022.
124 Farrell & Newman 2025.
125 Wat niet noodzakelijkerwijs betekent dat er geen afschrikkende werking vanuit is gegaan.

Een adequate respons in deze omstandigheden vergt ook een grondige kennis van markten en technologieën. Het is nodig om te weten welke sectoren, producten of technologieën van echt strategisch belang zijn, wat passend is voor de Nederlandse en Europese context, waar de belangrijkste knelpunten en kansen zitten in de ketens en wat andere landen van plan zijn. Het gaat om expertise die anders is dan de benodigde kennis voor het meer generieke beleid van weleer en dus nog (verder) ontwikkeld moet worden.[126]

Het vergt van overheden ook een proactieve en responsieve manier van werken. Het vraagt om de juiste verbindingen tussen publieke en private spelers. Er wordt ook wel gesproken van het belang van *embeddedness* of *embedded autonomy*.[127] Een hechte verwevenheid tussen publieke en private partijen is met goede reden lange tijd met scepsis bezien, gegeven het risico op rolvervaging en *capture*, waarbij de overheid vooral de private belangen behartigt. De private sector heeft echter cruciale informatie over industrieën en innovatieve mogelijkheden; een goede samenwerking is dus nodig. De overheid dient de voortgang van technologische ontwikkelingen intensief te volgen, waarbij ingezet kan worden op *regulatory sandboxes*: de strategie om door tijdelijke vrijstelling van geldende wet- en regelgeving ruimte te creëren voor experimenten met innovatieve producten en diensten. Hiermee overbrugt de overheid informatie-asymmetrieën en kan zij – via de opgedane kennis – steeds gerichter innovaties bevorderen, bijvoorbeeld via regelgeving, subsidies of vereisten in overheidsaanbestedingen.

5.3 Een opgave op het niveau van internationale samenwerking

Het derde niveau van de opgave ligt op het gebied van de internationale samenwerking. Jarenlang kon de EU meeliften met de Amerikaanse hegemonie op economisch, technologisch en militair vlak.[128] Deze lag ook aan de basis van de liberale handelsorde. Nu is deze wereldorde aan het fragmenteren.[129] Het huidige wereldtoneel wordt, ook op economisch gebied, steeds meer bepaald door een combinatie van confrontatie, concurrentie en samenwerking.[130] Dit terwijl we opereren in een mondiaal handelssysteem dat is opgebouwd rond diepe onderlinge afhankelijkheden. Hier moeten Nederland en de EU zich ook toe verhouden.

---

126 Juhász & Lane 2024; WRR 2025.
127 Zie Evans 1995; Rodrik 2008; Aiginger & Rodrik 2020.
128 Voor niet alle landen was de Amerikaanse hegemonie positief. Maar hoewel er tijdens de Koude Oorlog ook spanningen waren en daarna over de inval in Irak, bracht de Amerikaanse hegemonie goeddeels stabiliteit en veiligheid voor Europa. Zie ook bijv. Beckley 2026.
129 WRR 2024.
130 Babić et al. 2022.

Blijft de EU schuilen onder de paraplu van de VS? Hoe moet ze zich verhouden tot China? Moet de Europese Unie vooral zelf sterker worden? Of toch vooral de samenwerking zoeken met andere gelijkgestemde landen en proberen daarmee een nieuwe multilaterale economische samenwerking te vormen?[131] De Canadese premier Carney heeft bijvoorbeeld opgeroepen om met de *middle powers* te gaan samenwerken.[132] De Finse president Stubb vindt dat Canada en Europa meer met het mondiale zuiden moet gaan samenwerken.[133] Anderen menen dat dit niet zal lukken, omdat de grootmachten serieuze samenwerking buiten hen om juist zullen proberen te blokkeren.[134] En is in die meer geopolitieke wereld symbolische en samenwerking via *soft power* voldoende, of kan deze alleen werken als er gedeelde visies en regels bestaan over technologische standaarden, veiligheid en autonomie?

Hoe complex deze vragen rondom internationale samenwerking zijn, bleek in de praktijk uit de discussie rond de 'Buy European'-clausule in de *Industrial Accelerator Act* (IAA). In oktober 2025 gaf Europese Commissievoorzitter Von der Leyen aan dat er 'Made in Europe'-criteria zouden worden ingevoerd voor publieke aanbestedingen in bepaalde strategische sectoren.[135] Dit idee stuitte echter op verzet bij bepaalde lidstaten, binnen delen van het bedrijfsleven en bij Europese handelspartners.[136] Terwijl de Franse president Macron het belang van een 'Buy European'-clausule benadrukte, zag de Duitse bondskanselier Merz meer in een 'Made with Europe'-aanpak.[137] Als reactie daarop werd een 'Union origin or equivalent'-principe opgenomen, waardoor bedrijven uit landen met een vrijhandelsovereenkomst met de EU of die handelen conform WTO-regels ook in aanmerking zouden komen. Daarnaast werd het aantal strategische sectoren waarvoor de regels zouden gelden beperkt; AI en geavanceerde halfgeleiders werden bijvoorbeeld niet opgenomen in de uiteindelijke regels.[138] Daarmee zijn er minder producten die onder de 'Buy European'-clausule vallen en minder landen die worden uitgesloten, al lijkt het per onderdeel van de IAA af te hangen welke landen precies wel

131 Dit is bijvoorbeeld het voorstel van García Bercero (2025).
132 Carney 2026.
133 Stubb 2025.
134 Zo geeft Beckley (2026) aan: "After Europe built a mechanism called INSTEX in 2019 to bypass U.S. sanctions and continue trade with Iran, Washington threatened its users with exile from the dollar system (…). China enforces its hierarchy just as aggressively. It pressed Cambodia to block ASEAN from criticizing Beijing's military expansion in the South China Sea, punished Lithuania's outreach to Taiwan by restricting trade and targeting Lithuanian inputs in global supply chains, and hit Australia with tariffs and informal bans on barley, wine, beef, coal, cotton, and lobsters after Canberra sought an inquiry into the origins of COVID."
135 Von der Leyen 2025.
136 Lucas 2026.
137 Rankin 2026.
138 Maillard 2026.

en niet in aanmerking komen voor deelname aan publieke aanbestedingen, en kunnen landen later alsnog uitgesloten worden.[139] Het is nog onduidelijk hoeveel partnerlanden uiteindelijk in aanmerking zullen komen: sommigen spreken van tachtig, maar Eurocommissaris Séjourné verwacht dat het er eerder twintig zijn.[140] Deze casus laat zien hoe ingewikkeld vragen kunnen zijn rond nieuwe kaders voor internationale samenwerking.

5.4 Een opgave op het niveau van beleidsinstrumenten

De laatste opgave is die op het gebied van beleidsinstrumenten. Op allerlei gebieden heeft de EU nog niet de beleidsinstrumenten om met de geopolitisering van economische relaties om te gaan. De handelsbeschermingsmaatregelen lijken onvoldoende een antwoord te bieden op de huidige uitdagingen: de maatregelen zijn vaak gericht op individuele producten en gaan gepaard met lange onderzoekstrajecten waarbij veel partijen een blokkade kunnen opwerpen. Meer macro-economische instrumenten om bijvoorbeeld met de handelsonevenwichtigheden om te gaan, zijn niet geïnstitutionaliseerd en vallen buiten bestaande kaders.

Van oudsher worden de beleidsinstrumenten van de EU geassocieerd met de interne markt. Ze zijn sterk gericht op het beschermen en versterken van de vier vrijheden (het verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen).[141] Tegelijkertijd bestaan er natuurlijk al langer instrumenten die deze vrijheden aan de grens van Europa beperken, zoals exportcontroles voor *dual use*-goederen (goederen met zowel een civiele als militaire toepassing).[142] Sinds 2019 is daar ook een Europees kader voor het screenen van buitenlandse investeringen bijgekomen, dat nu herzien wordt om ervoor te zorgen dat alle lidstaten de regels daadwerkelijk op een vergelijkbaar strikte manier toepassen.[143] Exportcontroles zijn vooral gericht op de export van goederen, software en technologie, met het oog op *dual use*. Sommige auteurs menen dat ook investeringen naar het buitenland beter gescreend zouden moeten worden. Niet alleen uit militaire overwegingen, maar ook uit overwegingen van economische veiligheid, om asymmetrische afhankelijkheden te voorkomen.[144] De instrumenten van de EU moeten in deze nieuwe geopolitieke omstandigheden ook op andere manieren verder gaan dat het garanderen van de interne markt. Het vraagt ook om een steviger EU-industriebeleid.[145] Hierop komen we in het volgende hoofdstuk terug.

---

139 García Bercero et al. 2026.
140 Micheletti et al. 2026.
141 Alcidi et al. 2023.
142 In het Nederlands spreekt men van goederen voor tweeërlei gebruik.
143 Raad van de Europese Unie 2025.
144 Gerhke & Ringhof 2023.
145 Alcidi et al. 2023.

6 Een strategisch antwoord: Routes en aandachtspunten

We hebben in deze publicatie uiteengezet hoe er wereldwijd sprake is van een geopolitisering van economische relaties. Europa is in deze situatie in het bijzonder kwetsbaar, omdat het continent veel vitale afhankelijkheden kent ten opzichte van de VS en China, terwijl de vitale afhankelijkheid van deze landen andersom kleiner is. Dat brengt economische, politieke en maatschappelijke risico's met zich mee. Hoewel dit besef al een aantal jaar groeit, nemen de feitelijke afhankelijkheden van Europa niet af. Dat heeft te maken met twee achterliggende mondiale dynamieken: de internationale innovatierace en de scheefgetrokken internationale handel.

Hoewel er zeker op allerlei gebieden nieuw beleid is ontwikkeld, blijft een adequate respons ingewikkeld. Dat heeft te maken met de complexiteit van de opgave die, zoals we hebben gezien, opgaven op vier niveaus behelst. Een opgave op het niveau van aannames: we moeten ons wereldbeeld aanpassen. Een opgave op het niveau van instituties: we hebben instituties nodig die zowel een sterkere regie kunnen voeren als zeer responsief zijn. Een opgave op het niveau van internationale samenwerking: hoe kiezen we in deze fragmenterende wereldorde onze partners en hoe gaan we om met een multilaterale handelsorde die steeds minder goed functioneert? Een opgave op het niveau van beleidsinstrumenten: we hebben niet alle beleidsinstrumenten om goed met deze situatie om te kunnen gaan. Op internationaal niveau niet en evenmin op Europees en nationaal niveau.

Het is dus een complexe opgave waarop de antwoorden niet in één keer te geven zijn. Het is ook nog eens een veld met schuivende panelen, want het is heel bepalend wat andere spelers doen. De handelingsruimte voor Nederland, maar zelfs voor de EU, is begrensd. Om dan toch adequaat te kunnen handelen, is het van belang om te begrijpen wat andere landen doen en om het gehele speelveld en de breedte van de ontwikkelingen te overzien.

In dit slothoofdstuk zullen we mogelijke routes en aandachtspunten schetsen voor een strategisch antwoord op de problematiek, en de lastige aspecten bespreken die zich hierbij aandienen. Uitgangspunt daarbij is dat het cruciaal is om de ontwikkelingen van de internationale innovatierace en de scheefgetrokken wereldhandel in hun samenhang te bezien. Vol inzetten op een industriebeleid en concurrentievermogen om mee te doen met de internationale innovatierace, zonder de dynamiek van de groeiende handelsonevenwichtigheden te begrijpen en aan te pakken, wordt als geld in het water werpen. Kostenverschillen van 30% tussen producten van Chinese en Europese makelij zijn niet zomaar met wat productiviteitsverhoging te overbruggen.

Als we enkel inzetten op industriebeleid, lopen we meerdere risico's tegelijkertijd. Wanneer het speelveld ongelijk blijft, bestaat het gevaar dat we veel geld uitgeven zonder dat het lukt om onze afhankelijkheden daadwerkelijk te verminderen en we zelfs een belangrijk deel van onze industrie verliezen. Bovendien bestaat het risico dat we ook nog eens allerlei Europese verworvenheden, zoals die rond privacy, natuur en milieu, arbeidsvoorwaarden en sociale aanspraken, afbouwen in de concurrentiestrijd met China en de VS.[146] We zullen dus ook een antwoord moeten vinden op de scheefgetrokken handel.

Dat neemt niet weg dat een goed industriebeleid een cruciale rol kan spelen voor onze welvaart en toekomstig succes. China heeft op veel vlakken een technologisch leiderschap ontwikkeld en we lopen ook achter ten opzichte van de VS op dit gebied. De rapporten van Draghi en Wennink hebben terecht de noodklok geluid over de beperkte voortgang op dit gebied in de EU en Nederland.[147] Ook het industriebeleid komt met ingewikkelde vragen, en voor het succes daarvan is het belangrijk om heel goed over het 'hoe' van het industriebeleid na te denken. We bespreken de routes voor de scheefgetrokken wereldhandel in paragraaf 6.1, aandachtspunten voor het industriebeleid in paragraaf 6.2 en we sluiten af met een aantal hoofdboodschappen (paragraaf 6.3).

6.1 Routes voor de scheefgetrokken wereldhandel

Rond de scheefgetrokken handel is een aantal routes denkbaar, elk met hun eigen dilemma's en vragen: (1) de route van internationale coördinatie; (2) de route van strategische symmetrie; en (3) de route van een stevigere handelsbescherming. De routes sluiten elkaar niet uit en kunnen deels parallel gevolgd worden. Het is een vraagstuk dat uiteraard groter is dan de Europese Unie en Nederland: het gaat heel veel landen aan. Het is niet voor niets dat organisaties als de G7, het IMF en de Bank of England zich ook over dit vraagstuk buigen.[148]

Route van internationale coördinatie

De door economen geprefereerde en ook door het IMF en anderen voorgestelde route zou zijn dat overmatige overschot- en tekortlanden zelf werken aan

146 Denk bijvoorbeeld aan de Digital Omnibus, gericht op het verminderen van digitale regeldruk om innovatie te stimuleren, of het afzwakken van duurzaamheidsdoelstellingen om de Europese industrie te helpen.

147 Draghi 2024; Wennink 2025. In deze rapporten is daarbij zowel aandacht voor 'generiek' als voor 'specifiek' industriebeleid.

148 IMF 2026a; C.-E. Bai et al. 2026; Cesa-Bianchi et al. 2026a.

macro-economische aanpassingen.[149] Symmetrische en stapsgewijze aanpassingen zouden het risico verkleinen dat de aanpassing in één economie onevenwichtigheden simpelweg verschuift naar elders of dat het destabiliserend of remmend werkt voor de wereldeconomie.[150] De VS zou dan bijvoorbeeld werken aan het beperken van de overheidsschuld, terwijl China de economie meer heroriënteert op binnenlandse consumptie.[151] Hoewel er veel overeenstemming is onder economen dat dit de voorkeursroute zou zijn, is er ook de brede inschatting dat de kans dat deze route daadwerkelijk gevolgd gaat worden heel klein is.[152] De benodigde veranderingen in China zouden ingaan tegen de nationale strategie, gericht op het verminderen van afhankelijkheden en het vergroten van strategische relevantie.[153] Er is daarbij geen internationale structuur die aanpassingen kan afdwingen. Het IMF is het aangewezen forum waar deze zaken besproken worden, maar deze organisatie heeft geen harde bevoegdheden op dit gebied.

Wat betreft de lage waardering van de yuan, wat een met de handelsbalans verweven vraagstuk is, wordt ook internationale coördinatie breed gezien als de voorkeursroute. Hiervoor wordt vaak naar het Plaza-akkoord verwezen: een in 1985 gemaakte overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Japan en de Verenigde Staten met het doel de waarde van de Amerikaanse dollar te depreciëren ten opzichte van andere valuta. De ervaringen met dit Plaza-akkoord maakt China echter juist heel terughoudend in deze oplossing: het zou volgens sommigen een belangrijke oorzaak zijn geweest van de economische problemen die Japan ondervond in de daaropvolgende decennia. Dit terwijl anderen het nog steeds zien als een belangrijke stap in het op dat moment voorkomen van het ineenstorten van de internationale economische orde.[154]

---

149 Naast het IMF (2025; 2026a) en de economen die in opdracht van de G7 een memo hebben geschreven (C.-E. Bai et al. 2026), wordt deze route bijvoorbeeld ook bepleit door de auteurs van het CEPR-rapport over rebalancing (Rey et al. 2026), door een staff paper van de Bank of England (Cesa-Bianchi et al. 2026a) en door het onderzoekscentrum van het Europees Parlement (Jochheim 2026).

150 Rey et al. 2026; Cesa-Bianchi et al. 2026a.

151 IMF 2025; Rey et al. 2026.

152 Martin Wolf (2026) zegt in de Financial Times: "The chances of such pre-emptive action are close to zero." Zie ook Rey et al. 2026. Tordoir & Setser (2026) schrijven: "The best remedy for the second China shock is also the most elusive: macroeconomic adjustment in China itself."

153 Hoshi 2026.

154 Rey et al. 2026.

Route van strategische symmetrie

Een andere route is het strategisch spiegelen van de manier waarop China beleid voert ten opzichte van de Europese Unie, oftewel strategische symmetrie. Dit wil zeggen dat het beleid dat China ten opzichte van Europa voert, de EU ook ten opzichte van China voert en wel op een hele consistente manier. In het verleden heeft de EU een asymmetrie in voorwaarden geaccepteerd omdat Chinese bedrijven vooral laagwaardige producten maakten en zij verwachtte dat China op weg was naar 'ons' economische systeem. Nu het inmiddels een concurrent op hoogwaardige producten is en duidelijk niet convergeert in de richting van de regels en principes van de liberale economische wereldorde, passen daarbij veel striktere voorwaarden voor toegang tot de Europese markt en handel met de EU.

Een dergelijke aanpak zou op een open, doch sterk gecoördineerde manier moeten worden doorgevoerd. Alle eisen en verboden die de Chinese overheid aan Europese bedrijven oplegt, worden met wederkerigheid beantwoord. Wanneer China een *joint venture*-eis stelt aan toegang tot de lokale markt, dan doet Europa dat ook. Wanneer China eisen stelt aan het aandeel van het werk dat door Chinezen moet worden gedaan, dan moeten Chinese bedrijven in dezelfde mate Europeanen in dienst nemen. Als Europese bedrijven worden gestimuleerd om hun R&D naar China te verplaatsen, dan stimuleert de EU Chinese bedrijven om dat ook in Europa te doen. Deze strategie moet overigens twee kanten op werken: wanneer China bepaalde voorwaarden verbetert voor Europese bedrijven, beweegt Europa daarin mee. Verder dienen voor een gelijk speelveld de eisen die de EU aan Europese partijen oplegt ook te gelden voor Chinese partijen die in Europa opereren. Denk aan het weren van staatsbedrijven in verschillende markten of een scheiding tussen civiele en militaire activiteiten. Een strenge handhaving daarvan levert enorme restricties op voor veel Chinese (staats)bedrijven en voor veel universiteiten die nauwe banden hebben met het Volksbevrijdingsleger.

Het denken in strategische symmetrie komt ook ter tafel rond de onderwaardering van de yuan. In reactie op de het wisselkoersmanagement van China wordt voorgesteld dat de eurozone zelf zou moeten inzetten op een lagere waarde van de euro ten opzichte van andere valuta.[155] Ook hier staat de EU voor hele ingewikkelde vragen. Naast dat het een ander wisselkoersbeleid van de ECB

155 Dit is een andere optie die door het Franse Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan (2026) wordt voorgesteld. Ook het onderzoek in opdracht van het Europees Parlement (Mayr et al. 2026) bespreekt deze optie: "Alternatively, the European Central Bank (ECB) could intervene in the currency market, which would, however, require a change to the prevalent ECB approach of letting the eur float against other currencies."

zou vergen dan de huidige vrij zwevende wisselkoers[156], heeft de geschiedenis ook slechte ervaringen met devaluatiespiralen die in valuta-oorlogen kunnen ontsporen. Tegelijkertijd geldt dat als de EU geen adequate respons heeft op deze onderwaardering van de yuan, dit China een enorm concurrentievoordeel geeft waar de EU veel last van heeft.

Handelbeschermingsmaatregelen kunnen ook onderdeel uitmaken van zo'n route van strategische symmetrie. Importtarieven die China hanteert, kunnen beantwoord worden met vergelijkbare importtarieven.

Route van stevigere handelsbescherming

Handelsbescherming kan ook een zelfstandige route zijn in het vinden van een antwoord op de scheeftrekking van de handel. Het gaat hier om maatregelen die invoer uit het buitenland beperken of duurder maken. Op dit gebied zijn wel allerlei stappen gezet door de EU de afgelopen jaren.[157] Deze handelsbeschermingsinstrumenten lijken echter op dit moment onvoldoende om een gelijk speelveld voor Europese bedrijven te creëren. Bovendien is de inzet van deze instrumenten gebonden aan administratieve handelingen en onderzoek, waarmee ze vaak te laat komen.[158] Een voorbeeld is te vinden op het gebied van zonnepanelen: op het moment dat er binnen de EU in de jaren 2010 eindelijk overeenstemming was bereikt om oneerlijke concurrentie vanuit China te adresseren met tarieven, was de Europese sector al weggevaagd.[159]

---

156 De ECB heeft prijsstabiliteit als centrale doelstelling, geoperationaliseerd als een inflatie van rond de 2% op de middellange termijn. Er wordt geen expliciet wisselkoersbeleid gevoerd: de ECB laat de euro vrij zweven ten opzichte van andere valuta. De ministers van Financiën van de Eurogroep kunnen gezamenlijk wisselkoersbeleid formuleren (art. 219 VWEU), maar slechts op aanbeveling van de Europese Commissie en na raadpleging of op aanbeveling van de ECB. En dit beleid laat het hoofddoel van prijsstabiliteit onverlet. Overigens heeft de ECB in het verleden weleens interventies gedaan om de wisselkoers te beïnvloeden: zo werd in 2000 – in samenwerking met andere grote centrale banken – ingezet op het tegengaan van de voortdurende daling van de euro ten opzichte van andere valuta. Wel was hier sprake van een interventie in samenspraak met andere centrale banken en was deze gericht op de centrale doelstelling van prijsstabiliteit. Zie Taylor 2004.

157 Er is wel een aantal handelsinstrumenten herzien en geïntroduceerd. Een voorbeeld is de Verordening buitenlandse subsidies (2023) waarmee de Europese Commissie buitenlandse subsidies (staatssteun) kan aanpakken. Een ander voorbeeld is het antidwanginstrument (*Anti-Coercion Instrument*) om opzettelijke economische druk van derde landen te voorkomen en, indien deze zich toch voordoet, tegenmaatregelen mogelijk te maken.

158 García-Herrero 2026b; Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan 2026.

159 Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan 2026.

Versterking van handelsbeschermingsinstrumenten kan op allerlei manieren plaatsvinden.[160] Bijvoorbeeld door andere definities te hanteren binnen het WTO-kader en door administratieve lasten en onderzoek te verminderen, waardoor sneller gehandeld kan worden. Andere opties zijn het omkeren van de bewijslast, waardoor juist de andere partij moet bewijzen dat er geen sprake is van bijvoorbeeld staatssteun of het vooraf opvragen van documentatie, voordat een buitenlands bedrijf de Europese markt op mag.

Er zijn dus zeker verbeteringen mogelijk, maar tegelijkertijd zijn de huidige instrumenten helemaal niet toereikend of bedoeld om de structurele oorzaken van de scheefgetrokken wereldhandel te adresseren.[161] Ze zijn productspecifiek en daarmee niet geschikt om de economiebrede marktverstoringen aan te pakken. "Waiting for case-by-case investigations while Chinese exports flood the market is not a viable strategy when the damage to European industry is becoming structural", aldus Bruegel-onderzoeker García Herrero.[162]

De onderwaardering van yuan is zo'n onderdeel waarop door sector-by-sectormaatregelen, laat staan door een product-by-productaanpak, niet goed kan worden gereageeerd. Volgens sommigen kan de onderwaardering gezien worden als een economiebrede staatssubsidie voor alle goederen en producten.[163] In reactie hierop zou een brede importheffing gerechtvaardigd zijn.[164] Hierbij valt, net als bij veel andere maatregelen, een Chinese tegenreactie te verwachten. De EU zal deze deels moeten durven aan te gaan, om verdere groei van afhankelijkheden te voorkomen. Daarbij zal er ook compensatie moeten plaatsvinden voor de sectoren die nadeel ondervinden van de vergeldingsacties. Zo kunnen bijvoorbeeld de opbrengsten van tarieven gebruikt worden voor een compensatiefonds.[165]

Andrew Small van de *European Council on Foreign Relations* meent dat juist eenduidige maatregelen zich makkelijk vertalen in een tegenreactie door China. Hij pleit daarom voor een 'zwerm' aan maatregelen; maatregelen die op zichzelf te klein zijn voor een tegenreactie, maar gezamenlijk wel effectief kunnen zijn. Het gaat dan om maatregelen op het gebied van wederkerigheidsregels voor

160 Zo zou de WTO een beperkte, maar vaste lijst met producten kunnen publiceren die onder de nationale veiligheidsuitzondering vallen. Dat zou het voor landen mogelijk maken om voor deze producten simpel handelsbeschermingsinstrumenten in te zetten. Ook zou de definitie van staatssubsidies verbreed kunnen worden, omdat goedkoop krediet en goedkoop land er nu niet onder vallen, al blijven deze zaken lastig in kaart te brengen, zie C.-E. Bai et al. 2026.
161 Mayr et al. 2026.
162 García-Herrero 2026b.
163 Matthes 2025.
164 Matthes 2025; Segal et al. 2020; Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan 2026.
165 Tordoir & Setser 2026.

markttoegang (wat wij hier strategische symmetrie noemen); maatregelen tegen marktvervorming door subsidies; diversificatievereisten voor *choke points*; standaarden voor vertrouwde leveranciers van producten verbonden met Europese netwerken; transparantieverplichtingen voor strategische sectoren; en maatregelen tegen bedrijven die vijandige militaire of dwingende activiteiten tegen Europa ondersteunen.[166]

Bij handelsmaatregelen wordt al snel gekeken naar goederen en diensten, maar er kan ook gekeken worden naar kapitaalstromen. Gezien de lastige vragen en de beperking van de besproken routes, oppert Financial Times-columnist Martin Wolf het idee om een belasting op kapitaalinstromen in te voeren. Dit is volgens hem de enige betekenisvolle manier om het mondiale debat over handelsonevenwichtigheden op gang te krijgen.[167] Andere rapporten blijven nadrukkelijk weg van zulke verregaande stappen. Zij benadrukken dat de oplossingen binnen het kader van de WTO en bestaande multilaterale kaders moeten blijven.[168]

Daar komt meteen een belangrijke spanning naar voren. De Europese Unie en Nederland hebben veel baat bij handhaving van met multilaterale handelsraamwerk. Maar tegelijkertijd hebben ze te maken met een grote handelspartner die niet de gezamenlijke voordelen van wereldwijde handel nastreeft, maar actief streeft naar het onafhankelijk worden van andere landen en tegelijkertijd naar een strategische positie in internationale handelsketens. Dit gaat ten koste van de industrie en werkgelegenheid in andere landen. Het vasthouden aan het raamwerk beperkt dan erg de mogelijkheden om hierop te reageren en kan tot een onhoudbaar nadeel voor de Europese industrie leiden.[169]

Reflectie

Er is dus geen gemakkelijke route. Dat verklaart wellicht ook de handelingsverlegenheid die te lezen is in de belangrijkste recente rapporten die hierover zijn verschenen. De geschetste oplossingen liggen met name in internationale coördinatie, maar die wordt tegelijkertijd niet haalbaar geacht. En andere veelgenoemde oplossingen gaan over betere monitoring en statistieken,

---

166 Small 2026.

167 Wolf 2025; overigens doet Wolf dit voorstel voor de VS. Pettis (2019) doet dit voorstel ook. Het voorstel en de achterliggende redenatie is weer kritisch besproken door Obstfeld (2024). Het heeft tot een - niet aangenomen - Amerikaans wetsvoorstel geleid (S. 2357, Competitive Dollar for Jobs and Prosperity Act) waarin de Fed (Federal Reserve System, de centrale bank van de VS) een 'market access charge' zou kunnen heffen op buitenlandse kopers van Amerikaanse activa.

168 C.-E. Bai et al. 2026; Mayr et al. 2026; Cesa-Bianchi et al. 2026a.

169 Setser zegt bijvoorbeeld in De Boer & Jongsma 2026 dat we uit het huidige systeem moeten breken om het te redden.

die wel zouden helpen om het beeld scherper te krijgen, maar die geen daadwerkelijke oplossing bieden voor de handelsonevenwichtigheden of de mate waarin China de valutakoers 'managet'. Hoewel dit zinvolle stappen zijn, ogen ze ook wel erg bescheiden, reactief en tijdrovend in relatie tot de omvang van het probleem en de risico's.[170]

De omvang van het vraagstuk staat dus niet helemaal in verhouding tot de in recente rapporten meest voorgestelde oplossingen, internationale coördinatie en betere monitoring. Dat heeft te maken met de belangrijkste spanning bij dit thema: het in stand houden van het internationale en multilaterale handelskader. Dat kader heeft de wereld en Europa en Nederland veel gebracht en het afbreken ervan zou ernstige gevolgen hebben. Open handel levert een aantal duidelijke voordelen op: lagere prijzen voor consumenten, meer keuze en toegang tot kennis en technologie uit andere delen van de wereld. Deze voordelen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de Europese welvaart. Het is dan ook begrijpelijk en terecht om dit kader te willen beschermen. Tegelijkertijd kan het vraagstuk van de scheve handel niet binnen dat raamwerk worden opgelost, omdat daarbinnen niet de juiste instrumenten bestaan. Het is een vraagstuk dat Nederland of andere Europese lidstaten niet alleen kunnen oplossen. Handelspolitiek is een bevoegdheid die exclusief op het niveau van de Europese Unie ligt. Er worden op dit moment stappen gezet: er vindt officieel overleg plaats met China over handel en investeringen. Het is belangrijk dat Europese landen zich daarbij niet uit elkaar laten spelen.[171] In het geval overleg met China niet tot het gewenste resultaat leidt, zal de Europese Unie niet terug moeten deinzen om, bij voorkeur in samenwerking met andere landen, serieuze stappen te zetten.

6.2 Aandachtspunten voor een nieuw industriebeleid

Het is noodzakelijk een antwoord te vinden op de scheefgetrokken handel. Zolang dat niet lukt, zal het heel lastig zijn een industriebeleid te voeren dat onze afhankelijkheden daadwerkelijk vermindert. Tegelijkertijd is een stevig industriebeleid ook van cruciaal belang.

Dat heeft een aantal redenen. In een meer geopolitieke wereld waarin afhankelijkheden vaker als machtsinstrument worden ingezet, is het belangrijk om op bepaalde onderdelen wereldwijde strategische relevantie te hebben en om

170 MacFadden 2026.
171 Leahy et al. 2026.

bepaalde vitale zaken ook zelf te kunnen produceren.[172] Bovendien geldt dat in de technische ontwikkeling al vaak keuzes worden gemaakt die grote maatschappelijke impact hebben. Wil Europa haar eigen waarden weerspiegeld zien in technologieën, dan is het belangrijk dat Europa ook een rol speelt in de ontwikkeling ervan.

Bovendien geldt dat hoogtechnologische producten samengaan met enorme cluster- en schaalvoordelen, vanwege de hoge R&D-kosten, de hoge kosten van het bouwen van een fabriek en de praktische kennis en vaardigheden. Bedrijven die eenmaal een schaal- en technologische voorsprong hebben, perfectioneren hun producten sneller en hebben lagere kosten. De schaalvoordelen zijn nauwelijks in te halen, behalve door een actieve impuls of door een nieuwere techniek. Een eenmaal opgelopen achterstand is lastig te overbruggen en is bepaalde bedrijvigheid weg, dan is deze niet zomaar weer op te bouwen. Voor innovatie en het behalen van die schaalvoordelen, kan een actief industriebeleid een belangrijke rol spelen.

Een stevig industriebeleid, waar bijvoorbeeld de rapporten van Draghi en Wennink ook voor gepleit hebben, blijft dus belangrijk. Temeer ook omdat China en de VS in technologisch opzicht een enorme innovatieve kracht laten zien. Europa is wel sterk op het gebied van onderzoek, maar het opschalen naar de markt verloopt hier veel moeizamer, mede vanwege interne belemmeringen. Uit de industriepolitiek in China en de VS en de recente wetenschappelijke literatuur over het onderwerp kan, ondanks de verschillen, een aantal belangrijke lessen worden getrokken voor Europees en Nederlands industriebeleid.[173] Ten eerste is dat het belang van de combinatie van regie en competitie. Daarnaast is het van belang dat er aandacht is voor de hele keten: van toeleveranciers tot de afzetmarkt. We bespreken deze elementen en de dilemma's die zich hierbij aandienen.

Combinatie van regie en competitie

In politieke debatten geldt soms het idee van óf markt óf overheid, maar het is juist de combinatie van overheidssturing en competitie die nodig is voor een succesvol industriebeleid. Het gaat dus niet om staatsgeleide innovatie, het steunen van een aantal bestaande grote bedrijven of om het idee dat de overheid toekomstig succesvolle bedrijven kan identificeren ('picking

---

172 Voor het veiligstellen van leveringszekerheid, dienen strategieën gericht op diversificatie, het aanleggen van voorraden, het zoeken naar alternatieven (substitutie) en recycling bij voorkeur eerst te worden verkend. Zie bijv. Berg & Meyers 2025.

173 Voor aandachtspunten bij industriebeleid uit de recente wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur, zie bijvoorbeeld: Liu 2019; Criscuolo et al. 2022; Cherif & Hasanov 2024; Juhász & Lane 2024; Juhász et al. 2024; Mazzucato & Rodrik 2026; OECD 2026c.

winners'). Het gaat evenmin om het vooral faciliteren en de markt haar werk laten doen. Het gaat juist om de combinatie van regie en competitie. Dit wordt ook wel het tournament-model genoemd, waarbij de verschillende innovatiestappen gefinancierd worden in verschillende rondes, waarin ook steeds bedrijven kunnen afvallen, tot er bedrijven zijn ontstaan die klaar zijn om 'de markt op te gaan'. Om bij innovatie tot een goede combinatie van regie en competitie te komen, is het van belang om heldere doelen te hebben, voldoende financiële middelen en om competitie te organiseren. We lopen deze aspecten langs.

Innovatie heeft voorspelbaarheid en consistent beleid nodig, alleen al om het voor private investeerders aantrekkelijk te maken om te investeren.[174] China werkt bijvoorbeeld met langetermijnplannen. De uitdaging voor de Europese Unie en Nederland is om eveneens langetermijndoelen te formuleren en daaraan vast te houden. De verleiding is groot om besluiten te nemen die op de korte termijn populair zijn, of steeds weer te wisselen van strategie. Dit creëert een onwenselijke onvoorspelbaarheid en gaat ten koste van innovatie.

Innovatie aanjagen vergt ook concrete en heldere doelen. In het DARPA-model in de Verenigde Staten worden bijvoorbeeld expliciete, ambitieuze technologische doelstellingen geformuleerd. Daarbij wordt op specifieke technologieën ingezet, waarbij er uiteraard ook technologieën zijn die kunnen mislukken. Ook China stelt concrete doelen voor bepaalde technologieën. De doelen in de belangrijkste fondsen in Nederland en Europa zijn opener van aard. Bij het Nationale Groeifonds werd bijvoorbeeld nauwelijks richting gegeven: private partijen moesten met innovatieve plannen komen die aan de economische groei zouden bijdragen, maar een specifiekere richting vanuit de overheid werd ongewenst geacht.[175] Voor de IPCEI's (*Important Projects of Common European Interest*) geldt dat de EU enkel algemene criteria meegeeft, zoals bijdrage aan EU-doelstellingen en deelname van verschillende lidstaten. Lidstaten kiezen gezamenlijk welke technologiedomeinen prioriteit krijgen, zoals waterstof of halfgeleiders. Sinds 2022 bestaat hier ook het *Joint European Forum for* IPCEI voor, dat is opgericht om gezamenlijk strategische technologieën te kunnen aanwijzen. De concretere doelen worden *bottom-up* door de deelnemende organisaties gesteld.

---

174 AWTI 2025.

175 Stellinga & Van Duijnen 2024. Inmiddels lijkt in het Nederlandse beleid iets meer nadruk te liggen op selectieve sturing, zoals blijkt uit de Nationale technologiestrategie (waarin tien sleuteltechnologieën worden geprioriteerd) en de omvorming van het Topsectorenbeleid naar een industriebeleid met focus op een beperkt aantal markten.

Specifieke initiatieven, zoals de *Chips Act* (en de nu voorgestelde *Chips Act 2.0*), zijn wel gericht op een specifieke sector. Bij de *Chips Act 1.0* is het doel geformuleerd dat Europese spelers in 2030 een marktaandeel van 20% dienen te hebben van de mondiale chipvoorziening, maar daarbij is niet duidelijk wat dit precies beoogt. Want een bepaald marktaandeel in de chipproductie, zonder daarbij de hele keten te beschouwen, zegt nog weinig over de leveringszekerheid of welke tussenstappen daarvoor gerealiseerd moeten worden. Uiteraard gaat daar een andere, ingewikkelde vraag achter schuil over door wie die doelen geformuleerd moeten worden: is dat door de Europese Unie of door de lidstaten? En daarbij is het ook belangrijk om na te denken wat het achterliggende doel is: gaat het primair om leveringszekerheid, zoals die van grondstoffen, of om strategische relevantie, zoals op het gebied van halfgeleiders of quantumtechnologie?[176] Dit maakt uit voor de vormgeving en kosten van industriebeleid.

Een ander en cruciaal element van de regie bestaat uit de financiële middelen. Het budget van de Europese Unie is in vergelijking met China of de VS beperkt, wat uiteraard samenhangt met het feit dat de EU een geheel ander politiek systeem is. De EU heeft ook geen fiscale bevoegdheden, wat fiscale sturingsmechanismen op Europees niveau niet mogelijk maakt.[177] Voor lidstaten geldt een verbod op staatssteun, zij het met een groeiend aantal uitzonderingen. Zoals die voor de IPCEI's, in het *Clean Industrial State Aid Framework* (CISAF) en in de *Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines* (CEEAG). Toegestane steun koppelt de EU dus systematisch aan inhoudelijke beleidsdoelen, waarmee staatssteun veranderd is van iets waar de EU vooral toezicht op hield in een instrument om inhoudelijke prioriteiten te stellen.[178]

Dit leidt weer tot andere spanningen. Grote economieën maken gebruik van de verruimde staatssteunkaders om miljardensteun aan de eigen *clean tech*- of defensie-industrie te verlenen. Kleinere lidstaten ervaren dit als een bedreiging voor het gelijke speelveld binnen de interne markt. Zij wijzen erop dat deze dynamiek leidt tot een interne subsidiewedloop waarbij de economische zwaartekracht sterker naar de grootste lidstaten verschuift.[179] Ook is er frictie over de administratieve complexiteit die met de Europese instrumenten gepaard gaat.

---

176 In de recente literatuur over geo-economische afhankelijkheden wordt hiertoe soms het onderscheid gemaakt tussen 'defensief' en 'offensief' beleid, waarbij het eerste gericht is op het beperken van geo-economische kwetsbaarheden ten opzichte van buitenlandse partijen en het tweede op het vergroten van de eigen geo-economische macht; zie Bauerle Danzman & Meunier 2024. Zie ook: Mehlbaum & Heerma van Voss 2025; Gaastra 2026; Meijerink et al. 2026; Swets & Van Wanrooij 2026.

177 In de Amerikaanse innovatiepolitiek spelen tax credits voor het bedrijfsleven bijvoorbeeld een belangrijke rol. Op het niveau van lidstaten bestaan dergelijke instrumenten wel, zo kennen we in Nederland de R&D-belastingvrijstellingen.

178 Hornkohl & Pelekis 2026.

179 Adviesraad Internationale Vraagstukken 2022.

Waar lidstaten en het bedrijfsleven snelle, directe steun verlangen om te kunnen concurreren met het Amerikaanse innovatiesysteem, gelden voor Europese IPCEI's en centrale fondsen strenge Brusselse randvoorwaarden en rapportageverplichtingen. Lidstaten uiten toenemende kritiek op deze regeldruk, die in hun ogen de operationele snelheid remt.[180]

Rond de financiële vraag komt opnieuw de spanning tevoorschijn rond de bevoegdheden van de EU en van de lidstaten. Wie mag het geld verdelen? Hoe zijn de fiscale bevoegdheden van de EU en de lidstaten geregeld? In het voorstel voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK 2028-2034) zit nu ook een voorstel voor het oprichten van een *European Competitiveness Fund* (ECF), dat potentieel in ieder geval een deel van een antwoord zou kunnen bieden op deze vragen. In dit fonds wil de Europese Commissie bestaande programma's bundelen en het fonds tevens een extra financiële injectie geven. Het is dan uiteraard van wezenlijk belang hoe dit fonds precies gaat werken. Dat raakt aan het tweede aspect belangrijke aspect van combinatie van regie en competitie: het organiseren van competitie.

Er zijn allerlei elementen van competitie ook in Europese en Nederlandse programma's te vinden, bijvoorbeeld via subsidiecompetities (Innovatiefonds, *Horizon Europe*) en binnen IPCEI's. Een van de lastige dingen daarbij is dat het vaak gaat om competitie rondom een specifieke stap in het innovatieproces, zoals een 'proof of concept' of het ontwikkelen van een prototype, al ondernemt de EU wel stappen om deze onderdelen beter op elkaar te laten aansluiten. In een ideale situatie is meer sprake van het eerder genoemde *tournament-model*, waarbij de verschillende innovatiestappen gefinancierd worden in verschillende rondes, tot er bedrijven zijn ontstaan die klaar zijn om 'de markt op te gaan' en er productiepaden zijn opgezet. Van belang hierbij is dat er voor iedere ronde steeds opnieuw bekeken wordt of de beoogde doelen zijn behaald, en dat alleen de bedrijven die deze doelen hebben gehaald financiering krijgen voor de volgende ronde.

De EU heeft niet een dergelijk aangesloten ecosysteem van competitie rondom stappen van onderzoek tot markt. Een dergelijke aanpak van geregisseerde competitie – die bijvoorbeeld ook onderdeel is van de aanpak bij DARPA – wordt in navolging van het rapport-Wennink overwogen door het opzetten van een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie. Ook zou een dergelijke aanpak meer ingevlochten kunnen worden in de IPCEI's. Een aanpak met heldere doelen en financiering in stappen zou ook onderdeel dienen te zijn van een op te zetten *European Competitiveness Fund*. Het ingewikkelde daarbij is

180 Zie bijv. ook Draghi 2024.

dat het vanuit het oogpunt van innovatie het beste is wanneer het geld simpelweg gaat naar het beste voorstel, ongeacht locatie. Maar binnen de Europese Unie vraagt dat ook om het nadenken over de geografische spreiding of een eventueel compensatiemechanisme daarvoor.

Ten slotte is de vraag hoe de concurrentie wordt behouden, ook in domeinen waar zich al snel monopolies voordoen. Het is belangrijk dat die blijft bestaan, gelet op de negatieve ervaringen met een blijvende afscherming voor concurrentie.[181] Dat kan bijvoorbeeld door ruimte te houden voor in elk geval enkele bedrijven binnen een marktsegment, of de verplichting om systemen open te stellen voor kleinere toeleveranciers en startups. In de huidige discussie wordt er ook druk uitgeoefend om het Europese mededingingsbeleid te versoepelen, om Europese of nationale 'kampioenen' te creëren die de internationale concurrentie aankunnen. Tegelijkertijd moet daarbij niet uit het oog verloren worden dat de Europese Unie veel baat heeft gehad bij het mededingingsbeleid.[182] Dus een vorm van concurrentie blijft belangrijk. En als dat niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat het een markt is die sterk tendeert naar een monopolie, dan moeten andere opties overwogen worden, zoals een streng gereguleerde markt zoals de postmarkt of een publieke voorziening.

Aandacht voor de gehele keten: van toelevering tot afzetmarkt

Het tweede belangrijke element is dat er in het industriebeleid aandacht is voor de gehele keten – van toelevering tot afzetmarkt – en de voorwaarden die daarbij horen, zoals infrastructuur en kennis.

Dit betekent aandacht voor grondstoffen en andere *inputs* als onderdeel van industriebeleid.[183] In Japan was dat duidelijk onderdeel van het industriebeleid. Daar werd bijvoorbeeld aanvankelijk staal gesubsidieerd, om het mogelijk te maken een auto-industrie en scheepsbouwindustrie op te bouwen.[184] Ook de infrastructuur in brede zin is belangrijk. In Nederland zijn het volle elektriciteitsnet en de stikstofproblematiek twee hele duidelijke knelpunten voor verdere ontwikkeling. Hier gaat het rapport-Wennink ook uitgebreid op in.

Daarnaast is voor het slagen van industriebeleid het creëren van een afzetmarkt cruciaal. Het is daarbij belangrijk dat het beleid gericht op de afzetmarkt en beleid gericht op de productie gelijk opgaan, zodat zij uiteindelijk goed op elkaar aansluiten. De overheid heeft invloed op de afzetmarkt via normering en

181 Cherif & Hasanov 2024.
182 Philippon 2019.
183 Liu 2019.
184 Haggard 2018.

beprijzing, maar zij is ook een belangrijke inkoper. De overheidsinkoop (*public procurement*) bedraagt binnen de EU 14% van het BBP.[185] Daarmee kan deze een belangrijk strategisch instrument zijn. Door in één keer veel vraag te creëren naar producten die voldoen aan bepaalde eisen, kan een *race to the top* gecreëerd worden: ondernemingen halen het beste in zichzelf naar boven om overheidsopdrachten te bemachtigen.[186] En zo'n grote afzetmarkt maakt het voor private partijen aantrekkelijker om te investeren.

Een van de domeinen waarin het voor de hand zou liggen om die inkoopmacht in te zetten, is dat van de digitale diensten die de overheid zelf gebruikt. Het gaat dan bijvoorbeeld om cloudvoorzieningen. Nu is daar – en ook op andere gebieden – het probleem dat de aanbestedingen heel erg versplinterd zijn en overal plaatsvinden, van gemeentelijk en provinciaal niveau tot nationaal en Europees niveau. Die verschillende inkopers hanteren verschillende regels, waardoor het eerder een hindernis vormt dan een stuwende kracht voor innovatie. Het bundelen van deze macht, voor bijvoorbeeld de genoemde cloud, zou een belangrijke stap zou kunnen zijn in het creëren van serieuze Europese alternatieven.

Dit strategisch inzetten van overheidsaanbestedingen vergroot de mogelijkheden om innovatie en technologische opschaling te versnellen.[187] Het roept echter ook vragen op. Niet alleen de vraag of – en zo ja, welke – niet-Europese aanbieders in aanmerking komen voor een voorkeursbehandeling. Maar ook inhoudelijke vragen. Wat moet het criterium dan precies zijn, wat behelst voldoende strategische autonomie? Welke inhoudelijke eisen op het gebied van technologie en herkomst zijn daarvoor te formuleren? In moderne complexe productieketens betekent dat ook: hoeveel procent moet dan van Europese makelij zijn? En gaat het om de productielocatie of het eigenaarschap? Daarnaast bestaat het risico dat dergelijke complexe selectiecriteria de relatieve positie versterken van regio's en lidstaten met reeds ontwikkelde industriële ecosystemen en een hoge institutionele capaciteit. Met als mogelijk gevolg dat bestaande geografische ongelijkheden binnen de EU worden vergroot.

Reflectie

Er is een stevig en offensiever industriebeleid nodig. Om misverstanden te voorkomen: dit is zeker geen pleidooi voor een blanco cheque aan Europese bedrijven. Niet vergeten moet worden dat innovaties vaak het resultaat zijn van bedrijven die worden uitgedaagd in plaats van uit de wind worden

185 Letta 2024.
186 WRR 2023.
187 OECD 2017.

gehouden.[188] Daarom is de manier waarop het industriebeleid vorm krijgt van cruciaal belang. Wij hebben twee elementen besproken: de combinatie van regie en competitie en aandacht voor de gehele keten. Wanneer deze elementen concreet worden doordacht voor Nederland en de EU, wordt duidelijk dat dit de institutionele architectuur van het Europese project onder spanning zet.

De Europese Unie en de lidstaten zijn beide beperkt in wat ze in deze situatie kunnen doen. Lidstaten hebben in veel gevallen niet de schaal die nodig is voor innovatiebeleid op bepaalde hoogtechnologische producten. Bovendien is de ruimte voor staatssteun beperkt. Om verstoring van de interne markt te voorkomen, moeten lidstaten opereren binnen Europese kaders, niet alleen wat betreft staatssteun, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van overheidsaanbestedingen. De Europese Unie heeft op haar beurt weer een beperkt budget en lidstaten zijn terughoudend om meer budgettaire middelen en bevoegdheden op Europees niveau te centraliseren om een volwaardige en slagvaardige industriepolitiek te voeren. Daarbij zijn er uiteenlopende opvattingen over economische veiligheid en bijvoorbeeld de omgang met China.[189] Het resultaat is een wederzijds begrenzend systeem waarin noch de lidstaten, noch de Unie zelfstandig over de instrumenten beschikken om effectief en schaalbaar industriebeleid te voeren, met alle spanningen van dien. Een wederzijdse begrenzing, die zomaar kan uitmonden in een patstelling.

Door toenemende geopolitieke en economische druk worden deze interne spanningen versterkt, zowel tussen lidstaten onderling als tussen lidstaten en de Unie. Dat kan mogelijk aanzetten tot een verdere integratie, maar het kan er ook toe leiden dat lidstaten meer een eigen koers gaan varen, met potentiële gevolgen voor de samenhang van de interne markt en de effectiviteit van Europees industriebeleid. De Nederlandse overheid dient zich in ieder geval voor te bereiden op deze discussies. Zij doet er daarbij goed aan zich niet alleen door directe kosten en baten te laten leiden, maar ook het bredere en langetermijnbelang van Europa en Nederland mee te wegen. Het beschermen van de autonomie ten opzichte van de Europese Unie kan als keerzijde hebben dat lidstaten afzonderlijk en gezamenlijk meer autonomie inleveren ten opzichte van de VS en China.

Dat betekent echter niet dat er niets te doen valt. Voorbeelden daarvan zijn het genoemde strategisch inzetten van overheidsaanbestedingen en het bundelen van inkoopmacht (bijvoorbeeld op het gebied van de ontwikkeling van een Europese Cloud), het inbedden van de IPCEI-aanpak in een bredere

188 WRR 2023.
189 Andersson & Lindberg 2024.

industriepolitieke Europese agenda, en het opzetten van een instituut met het profiel van DARPA. Op deze gebieden zou Nederland het initiatief kunnen nemen voor samenwerking op EU-niveau. Wanneer dat lastig is, kan overwogen worden of het mogelijk is om met een groep koplopers te werken.[190] Het investeren in de Nederlandse energie-infrastructuur kan ook op Nederlands niveau of met enkele andere landen opgepakt worden. Verder valt op nationaal niveau werk te maken van het vergaren van meer (technische) kennis over de strategische ketens die in Nederland aanwezig zijn en welke voorwaarden zij nodig hebben.[191]

6.3 Tot slot: hoofdboodschappen

Europa en daarmee ook Nederland staat voor een enorme uitdaging. De VS en China, de twee grootste economieën van de wereld, zetten economische afhankelijkheden in toenemende mate in als geopolitiek machtsmiddel. Europa is in het bijzonder kwetsbaar, vanwege de vitale afhankelijkheden van deze twee landen. Hoewel het besef van deze ontwikkelingen doordringt, bijvoorbeeld door incidenten rondom Solvinity en Nexperia, lukt het tegelijkertijd niet om de Europese afhankelijkheden daadwerkelijk af te bouwen. Dat hangt samen met twee achterliggende dynamieken: (1) de internationale innovatierace en (2) de scheeftrekking van de wereldhandel. In dit hoofdstuk heeft de WRR het begin van een antwoord hierop geformuleerd. Dit valt samen te vatten in vier hoofdboodschappen:

1. **Industriebeleid is belangrijk, maar onvoldoende om een antwoord te zijn op het vraagstuk van strategische afhankelijkheden. Formuleer een inzet op én de scheefgetrokken handel én op innovatie.**

In Nederland is er terecht veel aandacht voor industriebeleid. Sinds de rapporten van Draghi en Wennink staat het verhogen van de Europese en Nederlandse productiviteit hoog op de politieke agenda. Dat is belangrijk, maar niet voldoende. Om te voorkomen dat onze strategische afhankelijkheden alleen maar verder toenemen, is het evenzeer belangrijk een antwoord te formuleren op de scheefgetrokken wereldhandel. Het enorme exportoverschot van China is namelijk niet enkel het gevolg van succesvolle innovatie of een hogere productiviteit, maar ook van enorme staatssteun, een lage binnenlandse vraag,

190 WRR 2018.
191 Zoals bijvoorbeeld nu gebeurt voor grondstoffen door de Speciaal Vertegenwoordiger Grondstoffenstrategie.

lage lonen en het managen van de wisselkoers. Dat leidt tot kostenverschillen voor bedrijven in de Europese Unie die niet met enkel productiviteitswinst te overbruggen zijn. De scheefgetrokken handel zal aangepakt moeten worden. Als dat niet gebeurt, wordt het bijna onmogelijk om een industriebeleid te voeren dat onze afhankelijkheden daadwerkelijk vermindert.

Tegelijkertijd is een stevig industriebeleid alsnog van cruciaal belang. China en de VS lopen in technologisch opzicht uit en hebben sterke innovatiesystemen. In een toenemend geopolitieke wereld, waarin afhankelijkheden vaker als machtsinstrument worden ingezet, is het belangrijk om een grotere rol te spelen in kritieke technologieën. Het is daarom cruciaal dat er ook een stevige inzet op het gebied van innovatie geformuleerd wordt.

2. Niets doen heeft ook een hoge prijs. Durf daarom alle opties rond de scheefgetrokken handel te overwegen, ook als deze pijnlijk zijn.

In de huidige situatie heeft ook niets doen een hoge prijs. Grote delen van de Europese industrie staan onder druk. In Duitsland is al sprake van grootschalig banenverlies. Als we niets doen, zullen onze afhankelijkheden toenemen en zullen we economisch hard geraakt worden. De groeiende afhankelijkheden zullen de bewegingsvrijheid van Europese landen verder beperken en het daarmee nog moeilijker maken om in de toekomst vitale afhankelijkheden af te bouwen. Hoe langer we wachten, hoe groter de pijn in de toekomst zal zijn.

Maar een stevige reactie gaat ook met kosten gepaard. Handelspartners zullen reageren, prijzen gaan omhoog, er zal wellicht overheidssteun nodig zijn.[192] Deze nadelen weerhouden de EU en haar lidstaten tot op heden van het formuleren van een stevig antwoord. Maar de kosten moeten ook afgewogen worden tegen de potentiële schade van geo-economische machtsuitoefening, onverwachte handelsschokken en de economische kosten op de lange termijn. Dit spanningsveld zal eerlijk onder ogen moeten worden gezien. En dan zullen alle opties daadwerkelijk overwogen moeten worden, ook als deze pijnlijk zijn.

192 Al spreken sommigen liever over een prijscorrectie; dit is een correctie die nodig is omdat de markt het risico van afhankelijkheden niet voldoende inprijst. Zie bijv. Small 2026.

3. Europa loopt achter waar het gaat om het toepassen en opschalen van technologische innovaties. Zet in op een samenhangend Europees innovatiesysteem.

Om risicovolle afhankelijkheden te beperken, is ook een sterk Europees innovatiesysteem onontbeerlijk. Waar China en de VS samenhangende innovatiesystemen hebben, is het Europese systeem nog gefragmenteerd en loopt het achter op het gebied van opschaling en het naar de markt brengen van technologische innovaties. Er is een consistent beleid voor de verschillende fasen van de innovatiecyclus nodig, vanaf het stadium van baanbrekende innovaties tot aan de marktintroductie. Via een voor de Europese situatie passende combinatie van regie en competitie dienen bedrijven continu uitgedaagd te worden om te innoveren en op te schalen. Dat vraagt om een uitgekiende instrumentenmix – subsidies, leningen, regulering, de overheid als *launching customer* – voor de gehele innovatiecyclus.

Op dit moment is er sprake van een wederzijdse begrenzing tussen de Europese Unie en haar lidstaten. Lidstaten zijn begrensd in de schaal die zij hebben, de steun die zij mogen geven en de voorwaarden die zij mogen stellen. Tegelijkertijd is de Europese Unie eveneens beperkt in budget en bevoegdheden, waardoor een volwaardig Europees industriebeleid niet van de grond komt. Deze wederzijdse begrenzing staat op dit moment in de weg van een samenhangend en krachtig innovatiesysteem. De aarzeling om bevoegdheden en budget over te dragen is begrijpelijk. Maar dit potentiële verlies van nationale autonomie ten opzichte van de Europese Unie moet afgewogen worden tegen het alternatief: verlies van autonomie ten opzichte van China en de VS. Het is zaak om deze patstelling te doorbreken, waaraan uiteraard wel voorwaarden op het gebied van een effectief industriebeleid zullen moeten worden verbonden. Op de korte termijn valt er te werken aan meer onderlinge coördinatie en kopgroepen op verschillende dossiers.

4. De wereld zoals we die kenden bestaat niet meer. Durf buiten de bestaande kaders te denken.

Als relatief klein en welvarend handelsland heeft Nederland veel baat gehad bij een wereld van vrijhandel volgens internationale afspraken. De pijlers van deze naoorloge, multilaterale handelsorde zijn aan het afbrokkelen. Voor die veranderende realiteit mogen wij niet blind zijn. Nu de wereld fundamenteel is veranderd, is het cruciaal ingesleten posities over handelsbeleid, industriebeleid, overheidsregie en competitie te heroverwegen. Doen we dat niet,

te weinig of wachten we er te lang mee, dan lopen we grote risico's. Er wordt weleens de vergelijking gemaakt met het vasthouden aan de gouden standaard. In de jaren dertig van de twintigste eeuw bleef de Nederlandse overheid dogmatisch vasthouden aan deze standaard, waarbij nationale valuta waren gekoppeld aan goud, terwijl nagenoeg alle andere landen deze standaard verlieten. Dit had grote negatieve economische gevolgen voor Nederland.

Deze analogie leert dat vasthouden aan bestaande internationale kaders onder drastisch nieuwe omstandigheden juist averechts kan werken, zeker wanneer andere landen deze kaders met voeten treden. De huidige uitdagingen vragen om een fundamentele heroriëntatie van ons denken. We moeten de lens waardoor we de afgelopen decennia de wereld hebben bekeken naast ons neer durven te leggen. Dat is ongemakkelijk en pijnlijk. Maar alleen door onorthodox te durven denken, kunnen we bouwen aan een welvarende toekomst voor Europa en Nederland.

Gesproken personen

Organisatie ten tijde van interview.

Paul Adriaansen, Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Román Arjona, DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (GROW), Europese Commissie
Andrés Barreneche García, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Fred van Beers, SIF group
Paul de Bijl, Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Lucas Boehlé, International Energy Agency
Remco de Boer, Studio Energie
Han ten Broeke, Kabinet Eurocommissaris Wopke Hoekstra
Cathryn Clüver Ashbrook, Bertelsmann Stiftung
William Connell García, DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (GROW, Europese Commissie
Michaela Drahos, Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Anneke François, Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Daniela Glocker, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Nicolas Gonne, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Tim Gould, International Energy Agency
Alexia González Fanfalone, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Phillip Hauber, SVR Wirtschaft
Bas Heerma van Voss, De Nederlandsche Bank (DNB)
Alexander Hempfing, DG Inspiratie, Debat, Engagement en Activering (IDEA), Europese Commissie
Tim Hermann, SVR Wirtschaft
Dennis Holtrop, Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Cora Jungbluth, Bertelsmann Stiftung
Léon Kempeneers, Philips
Balasz Kiss, DG Handel en Economische Veiligheid (TRADE), Europese Commissie
Jonathan Koch, Bertelsmann Stiftung
Giacomo Köhler, DG Inspiratie, Debat, Engagement en Activering (IDEA), Europese Commissie
Camille Mehlbaum, De Nederlandsche Bank (DNB)
Ben Meijer, SIF group

Mathilde Mesnard, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Arnout Molenaar, DG Inspiratie, Debat, Engagement en Activering (IDEA), Europese Commissie
Bart Noordam, ASML
Christiaan Pattipeilohy, De Nederlandsche Bank (DNB)
Rene Peters, TNO
Frans-Paul van der Putten, ChinaGeopolitics
Manon van Raak, Philips
Jack Radisch, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Stephan Raes, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Vincent Roza, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Jacob Ruiter, InnoEnergy
Benedikt Runschke, SVR Wirtschaft
Keisuke Sadamori, International Energy Agency
Carlos Santiso, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Jan Schmitz, DG Handel en Economische Veiligheid (TRADE), Europese Commissie
Henk Schulte Nordholt, emeritus hoogleraar Universiteit van Leiden
Andrew Small, European Council on Foreign Relations (ECFR)
Bram Smeets, Eneco
Demos Spatharis, DG Concurrentie (COMP), Europese Commissie
Floris Swets, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Coen Teulings, emeritus hoogleraar Universiteit Utrecht
Elizabeth Thomas Raynaud, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Jaap Walter Tilstra, DG Concurrentie (COMP), Europese Commissie
Stephanie Venuti, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Martien Visser, emeritus-lector Hanzehogeschool Groningen
Harm de Vries, Innovation Industries
Stefan van Wanrooij, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Harmen van Wijnen, Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP)
Christopher Zuber, SVR Wirtschaft

Literatuurlijst

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2022). *Slimme industriepolitiek: Een opdracht voor Nederland in de* EU, Advies nr. 120. Den Haag: AIV. https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2022/03/18/slimme-industriepolitiek

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie. (2025). *Weerbaar en toekomstbestendig - De kracht van stabiele grootschalige investeringen in onderzoek en innovatie*. Den Haag: AWTI.

Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of industry, competition and trade*, 20(2), 189-207.

Alcidi, C., Kiss-Gálfalvi, T., Postica, D., Righetti, E., Rizos, V., & Shamsfakh, F. (2023). *What ways and means for a real strategic autonomy of the* EU *in the economic field?* European Economic and Social Committee.

Allen, B. (2023). *Beijing rules: How China weaponized its economy to confront the world*. Harper.

Andersson, P., & Lindberg, F. (2024). *National perspectives on Europe's de-risking from China*. European Think-tank Network on China.

Ang, Y. Y. (2016). *How China escaped the poverty trap*. Cornell University Press.

Arjona, R., Connell García, W., & Herghelegiu, C. (2023). *An enhanced methodology to monitor the eu's strategic dependencies and vulnerabilities* (Single Market Economics Papers No. WP2023/14). Brussel: Europese Commissie. https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/enhanced-methodology-monitor-eus-strategic-dependencies-and-vulnerabilities_en

Australian Government. (2025). *United States–Australia Framework for Securing of Supply in the Mining and Processing of Critical Minerals and Rare Earths*. https://www.industry.gov.au/publications/united-states-australia-framework-securing-supply-mining-and-processing-critical-minerals-and-rare-earths

Autor, D., Dorn, D., & Hanson, G. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121–2168. https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2121

Autor, D., Dorn, D., & Hanson, G. (2021). *On the persistence of the China shock*. Brookings Papers on Economic Activity, 2021 (Fall), 381–476.

Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. H., Pisano, G., & Shu, P. (2020). Foreign Competition and Domestic Innovation: Evidence from US Patents. *American Economic Review: Insights*, 2(3), 357–374. https://doi.org/10.1257/aeri.20180481

Azoulay, P., Fuchs, E., Goldstein, A. P., & Kearney, M. (2019). Funding breakthrough research: Promises and challenges of the "ARPA Model". *Innovation Policy and the Economy*, 19(1), 69–96. https://doi.org/10.1086/699933

Baazil, D., & Koc, C. (2025). *De belangrijkste machine in de wereld: Hoe ASML verwikkeld raakte in een internationale machtsstrijd*. Prometheus.

Babić, M., Dixon, A. D., & Liu, I. T. (Eds.). (2022). *The political economy of geoeconomics: Europe in a changing world*. Palgrave MACMillan.

Bai, C.-E., Gopinath, G., Rey, H., & Weber, A. (2026). *G7 Economists Memo on Global Imbalances* (Memorandum). Élysée. https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/19/e44fddb6550f8d5fa2cc0adcdede5ec490e2e921.pdf

Bai, J., Laeven, L., Ke, Y. & Ru H. (2026). *China's global ownership* (35106). National Bureau of Economic Research (NBER). https://www.nber.org/papers/w35106

Balakrishnan, R. (2026). Global imbalances: Current state and scenarios for the path ahead. In H. Rey, B. Weder di Mauro, & J. Zettelmeyer (Eds.), *Paris report 4: The new global imbalances*. CEPR Press.

Bauerle Danzman, S., & Meunier, S. (2024). The EU's geoeconomic turn: From policy laggard to institutional innovator. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 1097–1115. https://doi.org/10.1111/jcms.13599

Beckley, M. (2026, May 25). The middle power delusion. *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/united-states/middle-power-delusion

Bellandi, M., De Propris, L., & Bailey, D. G. (2025). *Why missions fail: Transformative challenges and the case for nested innovation systems* (SSRN Scholarly Paper No. 5807665). SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.5807665

Berg, A., & Meyers, Z. (2025). *Resilient growth: Aligning productivity and security* (Policy Brief). Centre for European Reform. https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2025/resilient-growth-aligning-productivity-and-security

Block, F. (2008). Swimming against the current: The rise of a hidden developmental state in the United States. *Politics & Society*, 36(2), 169–206. https://doi.org/10.1177/0032329208318731

Bonvillian, W. B. (2018). DARPA and its ARPA-E and IARPA clones: A unique innovation organization model. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 897–914. https://doi.org/10.1093/icc/dty026

Boullenois, C., Williams, G. & Wright, L. (2025). *Malign Indifference: China's Currency and the Threat to Europe*. New York: Rhodium Group.

Boullenois, C., Black, M. & Caruso, A. (2026) *China's Next-Generation Industrial Policy*. New York: Rhodium Group.

Breznitz, D., & Murphree, M. (2011). *Run of the red queen: Government, innovation, and economic growth in China*. Yale University Press.

Brooks, R. (2025, 28 maart). Commentary: Quantifying China's substantial RMB undervaluation. *Brookings Institution*. https://www.brookings.edu/articles/quantifying-chinas-substantial-rmb-undervaluation/

Bureau of the European Parliament's China Delegation. (2025, 16 oktober). *Statement following the EU-China Summit in Beijing in July 2025*. Europees Parlement.

Carney, M. (2026). *Davos 2026: Special address by Mark Carney, Prime Minister of Canada*. World Economic Forum.

Cattaneo, O., Gereffi, G., & Staritz, C. (Eds.). (2010). *Global value chains in a post-crisis world*. The World Bank.

Cesa-Bianchi, A., Christen, D., Denton, P., Dogan, A., Dison, A., Hjortsoe, I., Joy, M., Martin, J., Ostry, D., Vicquery, R., & Whitaker, S. (2026a). *Rethinking global imbalances: Drivers, risks, and policy priorities* (Bank of England Staff Discussion Paper). Bank of England.

Cesa-Bianchi, A., Ferrero, A., Fornaro, L., & Wolf, M. (2026b). *Industrial policies, global imbalances and technological hegemony* (Barcelona School of Economics Working Paper No. 1939). Barcelona School of Economics.

Chang, H.-J., & Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324–351. https://doi.org/10.1111/dech.12570

Chen, Z., & Chen, Z. (2025). Ambitious energy density requirements hinder progress: Unintended effects of new energy vehicle subsidies on battery. *Energy Economics*, 144. doi.org/10.1016/j.eneco.2025.108335

Cherif, R., & Hasanov, F. (2024). *The pitfalls of protectionism: Import substitution vs. export-oriented industrial policy* (IMF Working Paper No. 24/86). Internationaal Monetair Fonds.

Chimits, F. (2024). *Growing asymmetry: Mapping the import dependencies in eu and us trade with China* (MERICS Report). Mercator Institute for China Studies.

Clayton, C., Maggiori, M., & Schreger, J. (2023). *A framework for geoeconomics* NBER (Working Paper No. 31852). https://doi.org/10.3386/w31852

Cohen, É. (2019, 5 februari). Alstom-Siemens, politique de la concurrence ou politique des champions européens. *Telos*.

Cory, N. (2021). *Heading Off Track: The Impact of China's Mercantilist Policies on Global High-Speed Rail Innovation*. Washington, D.C.: Information Technology and Innovation Foundation.

Criscuolo, C., Gonne, N., Kitazawa, K. & Lalanne, G. (2022). *An industrial policy framework for OECD countries*: old debates, new perspectives. Parijs: OECD.

DARPA (2026). *QBI Quantum Benchmarking Initiative*. https://www.darpa.mil/research/programs/quantum-benchmarking-initiative

De Boer, M., & Jongsma, M. (2026, 21 april). Econoom Brad Setser: 'Europa heeft een Trump nodig, maar dan slimmer en gerichter'. *Het Financieele Dagblad*. https://fd.nl/economie/1593798/econoom-brad-setser-europa-heeft-een-trump-nodig-maar-dan-slimmer-en-gerichter

De Lucia, C., Rouimi, Y., Wall, M. (2026). *Europe and 'China shock 2.0': Competitiveness Under Pressure*. Deutsche Bank Research.

De Soyres, F., Fisgin, E., Liu, M., & Van Leemput, E. (2026a, 23 maart). *China's trade dominance and the role of industrial policies*. FEDS Notes. https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/chinas-trade-dominance-and-the-role-of-industrial-policies-20260323.html

De Soyres, F., Fisgin, E., Santacreu, A. M., Van Leemput, E., & Vega, K. (2026b). *China shock 2.0: How China's ongoing export surge differs from the early 2000s* (FEDS Notes). Board of Governors of the Federal Reserve System. https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/china-shock-2-0-how-china-ongoing-export-surge-differs-from-the-early-2000s-20260529.html

DenkWerk. (2026). *Markt en macht: Speler of speelveld in de hegemonie strijd*. https://denkwerk.online/media/1160/markt-en-macht.pdf

Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Europese Commissie. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Europese Centrale Bank. (2023). *The EU's open strategic autonomy from a central banking perspective: Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment* (Occasional Paper Series No. 311). https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op311~5065ff588c.en.pdf

Europese Centrale Bank. (2025). Unveiling the hidden costs of critical dependencies. *ECB Economic Bulletin*, nr. 5. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb202505.en.pdf

Europese Commissie. (2025). *In-Depth Review 2025: The Netherlands* (Institutional Paper no. 313).

Evans, P.B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

Farrell, H., & Newman, A. L. (2025, 19 augustus). The weaponized world economy: Surviving the new age of economic coercion. *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/united-states/weaponized-world-economy-farrell-newman

Ferreira Gomes, A., Heijmans, M. & Van den Wijngaard, J. (2026). *From Common Worries to Digital Commons. How Europe Can Stop Renting Clouds and Build Its Own*. Clingendael.

Gaastra, S. (2026). Nieuwjaarsartikel: Geopolitieke macht heeft economische waarde. *ESB*, 111(4853), 6-9.

García Bercero, I. (2025). *How the eu should plan for global trade transformation*. Bruegel Analysis. https://www.bruegel.org/analysis/how-eu-should-plan-global-trade-transformation

García Bercero, I., McWilliams, B., & Tagliapietra, S. (2026). *The flaws in the European Union's proposed Industrial Accelerator Act and how to fix them* (Policy Brief No. 10/2026). Bruegel. https://doi.org/10.64153/KJKE8137

García-Herrero, A. (2026a). What the EU should learn from China's industrial policy. *Intereconomics*, 61(2), 62–63. https://www.intereconomics.eu/contents/year/2026/number/2/article/what-the-eu-should-learn-from-china-s-industrial-policy.html

García-Herrero, A. (2026b). *Europe needs a broader trade-defence toolkit against a mounting China shock* (Bruegel Newsletter). Bruegel. https://www.bruegel.org/newsletter/europe-needs-broader-trade-defence-toolkit-against-mounting-china-shock

García-Herrero, A., Grabbe, H., & Kaellenius, A. (2023). *De-risking and decarbonising: A green tech partnership to reduce reliance on China* (Bruegel Policy Brief Issue No. 19/23). Bruegel.

García-Herrero, A., & Schindowski, R. (2024). *Unpacking China's industrial policy and its implications for Europe* (Working Paper). Bruegel.

Geostrategic Europe Taskforce. (2026). Relearning the language of power: Geopolitical coalitions and pooled geoeconomic deterrence as Europe's plan B for a post-WTO world. https://www.geostrategic-europe.org/publications/relearning-the-language-of-power

Gerhke, T. & Ringhof, J. (2023). The power of control: How the EU can shape the new era of strategic export restrictions. (Policy Brief.) ECFR. https://ecfr.eu/publication/the-power-of-control-how-the-eu-can-shape-the-new-era-of-strategic-export-restrictions/

Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.

Gourinchas, P.-O., Pazarbasioglu, C., Srinivasan, K., Valdés, R. (2024). Trade Balances in China and the US Are Largely Driven by Domestic Macro Forces. *IMF Blog*. https://www.imf.org/en/blogs/articles/2024/09/12/trade-balances-in-china-and-the-us-are-largely-driven-by-domestic-macro-forces

Grünberg, N., & Davey, A. (2026). *Four key points to keep in view as China implements its 15th Five-Year Plan*. Mercator Institute for China Studies.

Gunter, J. (2026). *Beijing's "support for demand" is more about investment than consumption*. Mercator Institute for China Studies.

Gunter, J., Brown, A., Chimits, F., Hmaidi, A., Vasselier, A., & Zenglein, M. J. (2025). *Beyond overcapacity: Chinese-style modernizatio n and the clash of economic models*. Mercator Institute for China Studies. https://merics.org/en/report/beyond-overcapacity-chinese-style-modernization-and-clash-economic-models

Hagelüken, A. (2026, June 26). Top economists warn: China and the US will eat up Europe piece by piece. *Süddeutsche Zeitung*. https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/europe-us-china-technology-ai-trump-schularickk-ferguson-neill-ferguson-russia-iran-war-li.3505048

Haggard, S. (2018). *Developmental states*. Cambridge University Press.

Hamilton, A. (1791). *Report on the subject of manufactures* (Fourth draft). Founders Online, National Archives. https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0006

Hannas, W. C., & Tatlow, D. K. (Eds.). (2020). *China's quest for foreign technology: Beyond espionage*. Routledge.

Hartholt, S. (2025, 19 mei). Rol Microsoft bij Amerikaanse sancties ICC 'ernstige wake-up call'. *iBestuur*. https://ibestuur.nl/digitale-weerbaarheid/inkoop-en-aanbesteding/rol-microsoft-bij-amerikaanse-sancties-icc-ernstige

Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan. (2026). *The Chinese Steamroller: Quantifying the Systemic Threat to Europe's Industrial Base*. Parijs: Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan.

Heilmann, S. (2008). *Experimentation under hierarchy: Policy experiments in the reorganization of China's state sector, 1978–2008*. (CID Working Paper No. 172). Harvard University Center for International Development.

Heilmann, S. (2018). *Red swan: How unorthodox policy-making facilitated China's rise*. The Chinese University of Hong Kong Press.

Hijink, M. (2024). Focus: *The ASML way. Inside the power struggle over the most complex machine on Earth*. Uitgeverij Balans.

Hillman, J. E. (2022). *The digital silk road: China's quest to wire the world and win the future*. Profile Books.

Hofmann, F., Greive, M., Hanke Vela, J., Koch, M., & Olk, J. (2026, 15 juni). Hunderttausende Arbeitsplätze verloren – schlägt Europa gegen China zurück? *Handelsblatt*. https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/handelskonflikt-hunderttausende-arbeitsplaetze-verloren-schlaegt-europa-gegen-china-zurueck/100231988.html

Hornkohl, L., & Pelekis, D. (2026). State aid control as a coordinating instrument for EU industrial policy in the internal market. *Yearbook of European Law*. https://doi.org/10.1093/yel/yeag004

Hoshi, T. (2026). Global imbalances then and now: Lessons from the Plaza Accord. In H. Rey, B. Weder di Mauro, & J. Zettelmeyer (Eds.), *Paris report 4: The new global imbalances*. CEPR Press.

International Energy Agency. (2022). *Special report on solar PV global supply chains*. https://www.iea.org/reports/solar-pv-global-supply-chains

International Energy Agency. (2025). *With new export controls on critical minerals, supply concentration risks become reality*. https://www.iea.org/commentaries/with-new-export-controls-on-critical-minerals-supply-concentration-risks-become-reality

International Monetary Fund. (2025). *Global imbalances in a shifting world* (IMF External Sector Report). Washington, D.C.: IMF.

International Monetary Fund. (2026a). *Understanding global imbalances* (IMF Policy Paper). Washington, D.C.: IMF.

International Monetary Fund. (2026b). *People's Republic of China: 2025 Article IV consultation—Press release; staff report; and statement by the Executive Director for the People's Republic of China* (IMF Country Report No. 26/44). Washington, D.C.: IMF. https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2026/02/17/peoples-republic-of-china-2025-article-iv-consultation-press-release-staff-report-and-574028

Jean, S. (2026). Global imbalances, industrial policies, and the challenge of surging Chinese trade surpluses. In H. Rey, B. Weder di Mauro, & J. Zettelmeyer (Eds.), *Paris report 4: The new global imbalances*. CEPR Press.

Jochheim, U. (2026). *China's economic challenge to the world* (Briefing No. PE 785724). European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2026)785724

Juhász, R., & Lane, N. (2024). The political economy of industrial policy. *Journal of Economic Perspectives*, 38(4), 27-54.

Juhász, R., Lane, N., & Rodrik, D. (2024). The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16(1), 213-242.

Khan, L. M. (2017). Amazon's antitrust paradox. *The Yale Law Journal*, 126: 710-805.

Klein M. C., & Pettis, M. (2020). *Trade wars are class wars: How rising inequality distorts the global economy and threatens international peace*. Yale University Press.

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–499. https://doi.org/10.1086/261763

Krugman, P. (2011). The new economic geography, now middle-aged. *Regional Studies*, 45(1), 1–7. https://doi.org/10.1080/00343404.2011.537127

Krugman, P. (2026a, 23 maart). *When hyperglobalization meets chaos: Choke points are everywhere you look*. https://paulkrugman.substack.com/p/when-hyperglobalization-meets-chaos

Krugman, P. (2026b, 4 januari). *China's trade surplus, Part II: How the surplus is achieved, and why it's a problem*. https://paulkrugman.substack.com/p/chinas-trade-surplus-part-ii

Kynge, J., Peel, M. & Bland, B. (2017, 17 juli). China's railway diplomacy hits the buffers. *Financial Times*.

Lan, X. (2024). *How China works: An introduction to China's state-led economic development*. Palgrave MACMillan.

Lawrence, M., Bullock, R. & Liu, Z. (2019). *China's High-Speed Rail Development*. Washington, D.C.: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1425-9

Leahy, J., Foster, P., & Bounds, A., (2026, 26 juli). How China exploits EU divisions over trade. *Financial Times*.

Lefebvre, K., & Wibaux, P. (2024). *Import dependencies: Where does the EU stand?* (CEPII Policy Brief No. 47). CEPII. https://www.cepii.fr/PDF _ PUB/pb/2024/pb2024-47.pdf

Letta, E. (2024). *Much more than a market*. Brussel: Europese Commissie. www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf

Lin, Y., Qin, Y., & Xie, Z. (2021). Does foreign technology transfer spur domestic innovation? Evidence from the high-speed rail sector in China. *Journal of Comparative Economics*, 49(1), 212-229.

Liu, E. (2019). Industrial policies in production networks. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(4), 1883–1948. https://doi.org/10.1093/qje/qjz024

Liu, Z. Z. (2023). Beijing needs to junk its economic playbook. *Foreign Policy*. https://foreignpolicy.com/2023/02/02/beijing-economy-playbook-gdp-household-consumption/

Lombardelli, C., & Cesa-Bianchi, A. (2026). *Global imbalances are back*. Bank of England Bank Underground Insights. https://bankunderground.co.uk/

Lucas, J. (2026, 18 februari). Buy European-plan van Europese Commissie krijgt kritiek uit alle hoeken. *BNR Nieuwsradio*. https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10594445/buyeuropean-plan-van-europese-commissie-krijgt-kritiekuit-alle-hoeken

Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The national interest* (20), 17-23.

Ma, C., & Wei, S.-J. (2026). The Chinese current account imbalances: Puzzles, patterns, and possible causes. In H. Rey, B. Weder di Mauro, & J. Zettelmeyer (Eds.), *Paris report 4: The new global imbalances*. CEPR Press.

MacFadden, D. (2026). A Keynesian solution to global imbalances. *Financial Times*.

Maggor, E. (2026). The return of industrial policy and the no-longer hidden developmental state in the United States. *Politics & Society*. https://doi.org/10.1177/00323292261450269

Maillard, S. (2026, 5 maart). *'European preference' signals a wider change of EU doctrine*. Chatham House. https://www.chathamhouse.org/2026/03/european-preference-signals-wider-change-eu-doctrine

Mastanduno, M. (1998). Economics and security in statecraft and scholarship. *International organization*, 52(4), 825-854.

Matthes, J. (2024). *Competitive pressure from China for German companies* (IW-Report No. 30). Institut der Deutschen Wirtschaft.

Matthes, J. (2025). *Yuan undervaluation against the Euro: Unfair cost advantages for China?! Evidence for Germany and the Euro area* (IW-Report). Institut der Deutschen Wirtschaft.

Matthijs, M., & Meunier, S. (2023, 22 augustus). Europe's geoeconomic revolution: How the EU learned to wield its real power. *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/europe/european-union-geoeconomic-revolution

Mayr, S., Musitz, L., Papatheophilou, S., Raza, W., Tröster, B., & Wuttke, T. (2026). *Industrial overcapacities, with a focus on China* (Study No. PE 757.245). European Parliament, External Policies Analysis and Support Unit.

Mazzucato, M., & Rodrik, D. (2026). Industrial policy with conditionalities: A taxonomy and sample cases. *Industrial and Corporate Change*, dtaf063.

McMorrow, R., Fleming, S., Foster, P., & Leahy, J. (2026, 14 april). China shock 2.0: The flood of high-tech goods that will change the world. *Financial Times*.

Mehlbaum, C. & B. Heerma van Voss. (2025). Kijk voor strategische afhankelijkheden naar goederen, niet sectoren. *ESB*. https://esb.nu/kijk-voor-strategische-afhankelijkheden-naar-goederen-niet-sectoren/

Meierding, E. (2021) Weaponizing Energy Interdependence. In Drezner, D.W., Farrell, H., & Newman, A.L. (Eds.), The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence. Washington, D.C.: Brookings Institutions Press.

Meijerink, G., Bettendorf, L., Boeters, S., Katz, M., Soederhuizen, B., Stalenberg, R., Swierstra, R., & Van't Riet, M. (2024). *Kansen en kwetsbaarheden: economische verwevenheid met de* VS. Centraal Planbureau.

Meijerink, G., Kramer, K. & Bettendorf, L. (2026). *Beschouwing cep 2026: Veerkracht door vernieuwing*. Centraal Planbureau.

Micheletti, F., Schmidtgen, T. & Leali, G. (2026, 28 april). EU industry act in trouble as German bosses denounce 'bureaucratic monster'. *Politico*. https://www.politico.eu/article/eu-industry-act-in-trouble-as-german-bosses-denounce-bureaucratic-monster/

Miller, C. (2022). Chip war: *The fight for the world's most critical technology*. Simon & Schuster.

Naughton, B. (2021). *The rise of China's industrial policy, 1978 to 2020*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Obstfeld, M. (2024). *Misconceptions about us trade deficits muddy the economic policy debate* (Policy Brief No. 24-7). Peterson Institute for International Economics.

OECD. (2017). *Public procurement for innovation: Good practices and strategies*. Parijs: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264265820-en

OECD. (2025). *Hydrogen in steel: Addressing emissions and dealing with overcapacity*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, no. 174. https://www.oecd.org/en/publications/hydrogen-in-steel_7e2edc69-en.html

OECD. (2026a). *OECD MAGIC database of industrial subsidies*. Parijs: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ce94f33b-en

OECD. (2026b). *OECD Steel Outlook 2026*. Parijs: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/99ab9b0c-en.

OECD (2026c) Industrial Policy Handbook: From Strategy Design to Implementation. Parijs: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ff099713-en.

Pettis, M. (2019, 1 augustus). *Washington should tax capital inflows*. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/china-financial-markets/2019/08/washington-should-tax-capital-inflows

Pettis, M. (2024, 31 juli). *Why is it so hard for China to boost domestic demand?* Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/posts/2024/07/why-is-it-so-hard-for-china-to-boost-domestic-demand

Philippon, T. (2019). *The great reversal: How America gave up on free markets*. Harvard University Press.

Raad van de Europese Unie. (2025, 11 december). *Buitenlandse directe investeringen: Raad en Parlement bereiken politiek akkoord over betere bdi-screening*. https://www.consilium.europa.eu/

Ragonnaud, G. (2025). *Powering the EU's future: Strengthening the battery industry* (EPRS Briefing). European Parliamentary Research Service.

Rankin, J. (2026, 12 februari). EU leaders agree to move ahead with 'Buy European' policy. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2026/feb/12/eu-leaders-clash-buy-european-belgium-summit

Rey, H., Weder di Mauro, B., & Zettelmeyer, J. (Eds.). (2026). Paris report 4: *The new global imbalances*. CEPR Press.

Reynolds, E. B. (2024). US industrial transformation and the "how" of 21st century industrial strategy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 24(1), Article 8. https://doi.org/10.1007/s10842-024-00420-x

Rodrik, D. (2008). *Normalizing industrial policy* (Commission on Growth and Development Working Paper No. 3). The World Bank.

Sandström, C. (2026). Explaining Northvolt's bankruptcy and the dilemma of Green Deals. In M. Henrekson, C. Sandström, & M. Stenkula (Eds.), *A green entrepreneurial state? Exploring the pitfalls of green deals* (pp. 203–217). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-032-15512-2_11

Segal, S., Reinsch, W. A., Tuljapurkar, S., & Caporal, J. (2020, 5 februari). *Countervailing currency undervaluation*. Center for Strategic and International Studies. https://www.csis.org/analysis/countervailing-currency-undervaluation

Setser, B. (2023). *Shadow reserves — how China hides trillions of dollars of hard currency*. The China project. https://thechinaproject.com/2023/06/29/shadow-reserves-how-china-hides-trillions-of-dollars-of-hard-currency/

Setser, B. (2025, 12 november). *China's massive surplus is everywhere (yet the imf still has trouble seeing it clearly)*. Council on Foreign Relations.

Setser, B. (2026a). *China, Not Europe, is the Source of the World's Imbalances*. Council on Foreign Relations.

Setser, B. (2026b). *Time to stop forecasting China's surplus away*. Council on Foreign Relations.

Setser, B. (2026c). *China's currency is now facing substantial appreciation pressure*. Council on Foreign Relations.

Setser, B., & Sobel, M. (2025, 18 november). *It's time for China to let the renminbi appreciate sharply*. OMFIF. https://www.omfif.org/2025/11/its-time-for-china-to-let-the-renminbi-appreciate-sharply/

Shalal, A. & Roulette, J. (2025, 23 februari). US could cut Ukraine's access to Starlink internet services over minerals, say sources. *Reuters*.

Sheikh, H. (2024). *Atlas van de digitale wereld: Richting Europese digitale soevereiniteit*. Boom.

Sheikh, H. (2026, 21 mei). Gewelddadig mensbeeld. *De Groene Amsterdammer*. https://www.groene.nl/artikel/gewelddadig-mensbeeld

Sigl-Glöckner, P., Bholat, D., Claussen, C., Feigl, J., Gortsos, C., & Hinz, J. (2026). *Europe's Trump cards: Why the continent has more leverage than it thinks*. Institute for Macrofinance. https://dezernatzukunft.org/en/publications/europes-trump-cards

Sivabalan, S. (2025, 10 december). China's yuan is 25% undervalued on trade basis, Goldman says. *Bloomberg*. https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-12-10/china-s-yuan-is-25-undervalued-on-trade-basis-goldman-says

Slobodian, Q., & Tarnoff, B. (2026). *Muskism: A guide for the perplexed*. Harper.

Small, A. (2026). *The art of the swarm: Systemic rivalry with China on European terms*. (Policy brief). European Council on Foreign Relations. https://ECFR.eu/publication/the-art-of-the-swarm-systemic-rivalry-with-china-on-european-terms/

Soula, E. (2026). *Europe Braces for China Shock 2.0. Insights*. GMF. https://www.gmfus.org/news/europe-braces-china-shock-20

Spohr, F. (2026). *Wachsende Abhängigkeit trotz China-Strategie*. Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

Stellinga, B., & van Duijnen, M. (2024). *Leren investeren: Lessen uit de ontwikkeling van het Nationaal Groeifonds* (Working Paper). Den Haag: WRR.

Stubb, A. (2025, 2 december) The west's last chance: How to build a new global order before it's too late. *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/united-states/wests-last-chance

Sultan, S., & Mattes, J. (2025). *U.S. dependence on imports from the EU* (IW-Report No. 41). Institut der Deutschen Wirtschaft.

Swets, F. & van Wanrooij, S. (2026). Offensieve en defensieve geo-economische macht. *ESB Blog*, https://esb.nu/offensieve-en-defensieve-geo-economische-macht/

Swiss Science Council. (2023). *Mission-oriented research and innovation in Switzerland: Analysis and recommendations by the Swiss Science Council SSC* (SSC Report No. 1/2023). Swiss Science Council. https://s3.eu-central-2.wasabisys.com/swr-cms/d/assets/legacy/stories/pdf/en/SSC_2023_Report_Mission-orientedResearchAndInnovationInSwitzerland.pdf

Taylor, C. (2004). An exchange-rate regime for the euro. *Journal of European Public Policy*, 11(5): 871-889.

Teer, J., Bosticco, R., & Calcara, A. (2025). *Autonomy or indispensability? Identifying the eu's semiconductor lodestar* (Policy Paper). Institut Montaigne.

The Economist. (2023, 22 juni). *Why is China blocking graphite exports to Sweden?* https://www.economist.com/business/2023/06/22/why-is-china-blocking-graphite-exports-to-sweden

The White House. (2025a, 27 oktober). *United States-Japan Framework For Securing the Supply of Critical Minerals and Rare Earths through Mining and Processing*. https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/united-states-japan-framework-for-securing-the-supply-of-critical-minerals-and-rare-earths-through-mining-and-processing/

The White House. (2025b, 23 juli). *Accelerating federal permitting of data center infrastructure*. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/accelerating-federal-permitting-of-data-center-infrastructure/

Tordoir, S., & Setser, B. (2025). *How German industry can survive the second China shock* (Policy Brief). Centre for European Reform.

Tordoir, S., & Setser, B. (2026). *China shock 2.0: The cost of Germany's complacency* (Policy Brief). Centre for European Reform.

Tsai, W. H., & Lin, R. (2022). A Supplement to Heilmann's "Experimentation Under Hierarchy": The Politics of Chinese Industrial Innovation in the Xi Era. *China Perspectives*, (2022/3), 43-52.

U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2025). *Report to Congress: Executive Summary and Recommendations*. https://www.uscc.gov/sites/default/files/2025-11/2025_Executive_Summary.pdf

U.S. Department of State. (2025a, 20 augustus). *Imposing further sanctions in response to the ICC's ongoing threat to Americans and Israelis*. https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/08/imposing-further-sanctions-in-response-to-the-iccs-ongoing-threat-to-americans-and-israelis

U.S. Department of State. (2025b, 4 december). *Strategic Partnership Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Democratic Republic of the Congo*. https://www.state.gov/strategic-partnership-agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-democratic-republic-of-the-congo

Ülgen, S. (2026). *From trade dependence to geopolitical leverage: The EU in an era of weaponized interdependence*. Carnegie Europe.

Van Gerven, P. (2026, 7 april). US bill targets ASML's immersion business in China with expanded export curbs. *Bits & Chips*. https://bits-chips.com/article/us-bill-targets-asmls-immersion-business-in-china-with-expanded-export-curbs/

Van Straaten, F. (2025, 21 december). Blijven de lidstaten geloven in het Internationaal Strafhof of zullen ze wijken voor Trumps intimidatie? NRC. https://www.nrc.nl/nieuws/2025/12/21/blijven-de-lidstaten-geloven-in-het-internationaal-strafhof-of-zullen-ze-wijken-trumps-intimidatie-a4915399

Van Straaten, F. (2026, 18 februari). Franse ICC-rechter waarschuwt voor kwetsbaarheid van Europese ambtsdragers en instituties tegen Amerikaanse sancties. NRC. https://www.nrc.nl/nieuws/2026/02/18/franse-icc-rechter-waarschuwt-voor-kwetsbaarheid-van-europese-ambtsdragers-en-instituties-tegen-amerikaanse-sancties-a4920817

Velliet, M. (2024). *Funding a rival: When the United States and Europe invest in Chinese tech* (Ifri Policy Paper). Institut Français des Relations Internationales.

Von Carnap, K., & Tan, V. (2021). *Tech regulation in China brings in sweeping changes*. Mercator Institute for China Studies. https://merics.org/en/short-analysis/techregulation-china-brings-sweeping-changes

Von der Leyen, U. (2025, 23 oktober). *Speech by President von der Leyen at the European Parliament plenary ahead of the European Council of 23 October 2025*. Europese Commissie. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/speech_25_2470

Wang, D. (2025). *Breakneck: China's quest to engineer the future*. W. W. Norton & Company.

Wang, D., & Kroeber, A. R. (2025). *The real China model: Beijing's enduring formula for wealth and power*. Gavekal Dragonomics.

Weinberger, S. (2018). *The imagineers of war: The untold story of* DARPA*, the Pentagon Agency that changed the world*. Vintage Books.
Wennink, P. (2025). *De route naar toekomstige welvaart: Een sterk Nederland in een relevant Europa*. Rapport-Wennink. https://www.rapportwennink.nl/
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Naar een lerende economie* (WRR-rapport nr. 90). Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2018). *Europese variaties* (WRR-rapport nr. 99). Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2022). *Coronascenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes* (Gezamenlijke rapportage van veertien adviescolleges, gecoördineerd door de WRR). https://www.wrr.nl/documenten/2022/09/05/coronascenarios-doordacht-handreiking-voor-noodzakelijke-keuzes
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Goede zaken: Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen* (WRR-rapport nr. 107). Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2024). *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (WRR-rapport nr. 109). Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2025). *Deskundige overheid* (WRR-rapport nr. 113). Den Haag: WRR.
Wolf, M. (2025, 24 juni). Why global imbalances do matter. *Financial Times*.
Wolf, M. (2026, 6 mei). Imbalances are back on the global agenda. *Financial Times*. https://www.ft.com/content/72ab51ed-8dcc-46c5-8457-6944d98bf280?syn-25a6b1a6=1
Xie, Y. (2025). *An anatomy of industrial involution in China* (RAND Commentary). RAND Corporation.
Xu, C. (2011). The fundamental institutions of China's reforms and development. *Journal of economic literature*, 49(4), 1076-1151.
Yang, L., & Li, C. (2026). Comparing EV Battery Policies in the EU and China: Implications for Innovation, Industrial Development, and Competitiveness. *World Electric Vehicle Journal*, 17(4), 208. https://doi.org/10.3390/wevj17040208
Yu, X. C., Lin, S., Hu, W., & Xie, B. C. (2026). Has the special license plate promoted the adoption of electric vehicles? A quasi-natural experiment from China. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 204, 104818.
Zeng, J. (2020). *Slogan politics: Understanding Chinese foreign policy concepts*. Springer Nature.
Zenglein, M. & Gunter, J. (2023). *The party knows best: Aligning economic actors with China's strategic goals* (MERICS Report). Mercator Institute for China Studies.

Rapporten aan de regering

Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland

(WRR-rapport nr. 114, 2025)

Als Nederland niet tijdig anticipeert op grootschalige veranderingen in de wereldwijde demografie worden producten hier duurder. Ook zal de arbeidsschaarste toenemen. De Nederlandse economie is via handel en arbeidsmigratie namelijk sterk verbonden met landen waar de beroepsbevolking snel krimpt. Nederland moet daarom tijdig anticiperen op demografische veranderingen buiten de eigen grenzen. De WRR stelt dat dit kan door diepere handels-, arbeidsmigratie- en ontwikkelingsbanden aan te knopen met landen waar het arbeidsaanbod juist groeit. Dit is gunstig voor de Nederlandse consumenten en bedrijven en stimuleert de ontwikkeling in opkomende economieën.

Deskundige overheid

(WRR-rapport nr. 113, 2025)

Zijn er nog wel voldoende ambtenaren met verstand van zaken? En heeft het parlement voldoende kennis om hun wetgevende en controlerende taken goed te vervullen? Dit soort vragen komt regelmatig voorbij in debatten over het functioneren van de overheid. In dit rapport constateert de WRR dat overheden hun kennisbasis op een aantal punten moeten versterken, zoals ICT. Hiernaast zijn een andere organisatie en werkwijze nodig om de beschikbare deskundigheid daadwerkelijk te kunnen vertalen in deskundig handelen. Een Commissaris voor de Rijksdienst moet hierop toezien. Verder is een betere inhoudelijke ondersteuning nodig van volksvertegenwoordigers.

Mens en klimaat. De kracht van sociale infrastructuur bij adaptie

(WRR-rapport nr. 112, 2025)

Nederlanders hebben te maken met een veranderend klimaat. Meer hitte, droogte, hevige neerslag en een stijgende zeespiegel kunnen de samenleving ontwrichten. Tot nu toe ligt de focus in het Nederlandse adaptatiebeleid vooral op fysieke beschermingsmaatregelen. Die zijn essentieel, maar niet voldoende. Voor de sociale factoren is in het beleid tot nu toe te weinig aandacht. In dit rapport betoogt de WRR dat Nederland beter klimaatbestendig wordt wanneer de overheid niet alleen fysieke maatregelen neemt, maar ook inzet op sociale infrastructuur die mensen naar elkaar laat omkijken, hun onderlinge vertrouwen verhoogt, en handelings- perspectief biedt.

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs*, *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties

Strategisch handelen

Beleid voor een geopolitieke economie

Er is wereldwijd sprake van een geopolitisering van economische relaties. Wederzijdse economische afhankelijkheden worden steeds vaker ingezet voor geopolitieke macht. Europa is in deze situatie kwetsbaar. Hoewel de urgentie van deze problematiek gevoeld wordt, worden de Europese afhankelijkheden niet kleiner. Dit komt door twee achterliggende dynamieken: de internationale innovatierace en de scheefgetrokken internationale handel.

In de Europese en Nederlandse beleidsdiscussie is terecht veel aandacht voor de internationale innovatierace. Een daadwerkelijk effectief industriebeleid met voldoende richting en schaal zal grote inspanningen vergen. Maar wanneer niet ook een oplossing wordt gevonden voor de scheefgetrokken handel, lopen we het risico veel geld uit te geven én allerlei Europese verworvenheden en ambities op het gebied van bijvoorbeeld privacy, arbeidsvoorwaarden en klimaat op het spel te zetten – zonder dat dit daadwerkelijk leidt tot een vermindering van onze vitale afhankelijkheden. De centrale boodschap van dit rapport is dan ook nadrukkelijk dat beide antwoorden in combinatie nodig zijn: zowel een antwoord op de scheeftrekking van de handel als de inzet op een sterk innovatiesysteem.

9 789083 499697 >

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID