

Vergaderjaar 2018–2019

30 821

Nationale Veiligheid

21 501-20

Europese Raad

Nr. 73

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN
KLIMAAT EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2019

In het licht van de veranderende verhoudingen in het mondiale speelveld en de gevolgen hiervan voor Europa bieden wij u de kabinetspositie over Europese concurrentiekracht aan. Dit stuk gaat in op de vraag hoe de Europese Unie (EU) moet omgaan met het principe van open markten in een tijd van snelle technologische ontwikkelingen en verschuivende machtsverhoudingen, ook met het oog op het borgen van onze (economische) veiligheid.

Deze kabinetspositie zal de kern vormen van de Nederlandse inzet op dit thema binnen de EU. Tevens geeft dit een antwoord op de vragen die op 6 februari jl. en op 25 april jl. bij de betreffende Regelingen van Werkzaamheden door het lid Van der Lee zijn gesteld (Handelingen II 2018/19, nr. 50, item 5 en Handelingen II 2018/19, nr. 80, Regeling van Werkzaamheden) omtrent de Nederlandse visie op de concurrentiekracht van de Europese economie en industrie en op de fusieregels in Europa.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

Kabinetspositie Europese concurrentiekracht

1. Inleiding – De EU in een veranderende wereld

Door durf, openheid en samenwerking behoort de Europese Unie (EU) tot de meest succesvolle economieën ter wereld en de beste plekken in de wereld om te wonen en werken. Het is belangrijk om dit vast te houden om ook in de toekomst leidend te zijn. Hiervoor moeten we vooroplopen in de transitie naar een duurzame en digitale economie, het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs en de *Sustainable Development Goals* (SDGs) en zorgdragen voor een open en toekomstbestendige EU. Tegelijkertijd is het door de veranderende mondiale verhoudingen meer dan ooit van belang alert te zijn op het borgen van een gelijk speelveld met de rest van de wereld en het bewaken van onze economische veiligheid.

De Nederlandse economie is gebaat bij een sterk mondiaal handels- en investeringssysteem dat zo vrij mogelijke handel bevordert. Een groot deel van onze welvaart hebben we te danken aan ons gunstige vestigingsklimaat, grensoverschrijdende kapitaalstromen en vrije handel, met name binnen de Europese interne markt. Openheid brengt Nederland al eeuwen welvaart; tegenwoordig wordt een derde van het Nederlandse bbp verdiend met export. De totale waarde van investeringen in Nederland door buitenlandse investeerders bedraagt 104,6% van het bbp en de Nederlandse investeringen in het buitenland bedragen meer dan 164% van het bbp in 2016. Internationale economische verwevenheid is hiermee een feit. Deze verwevenheid is een motor voor economische groei. Buitenlandse investeringen brengen kennis met zich mee en zorgen voor het uitwisselen van technologieën en ideeën. Handel en concurrentie met buitenlandse bedrijven creëren prikkels om te innoveren. Daarom is Nederland ook in Europees verband altijd voorstander geweest van vrije en geïntegreerde markten.

Tegelijkertijd veranderen de mondiale verhoudingen en moet de EU hierop inspelen. Grofweg vallen de volgende vier ontwikkelingen te onderscheiden die kwetsbaarheden met zich meebrengen voor ons verdienvermogen en onze veiligheid. Ten eerste spelen opkomende economieën een steeds grotere rol in de wereld. Zo nam het gewicht van OESO-landen in de wereldeconomie af van ruim 60% in 1995 naar ongeveer 45% twintig jaar later. Deze opkomende economieën hebben in sommige gevallen een andere opstelling en omgang met de internationale regels. Hoewel de sterke groei van bijvoorbeeld China mede dankzij liberalisering, vrije markten en directe buitenlandse investeringen heeft plaatsgevonden, speelt de staat in meerdere sectoren nog een relatief grote rol. Ten tweede vertonen grote handelspartners zoals de Verenigde Staten protectionistische neigingen. Hierdoor staan de internationale spelregels rondom handel in toenemende mate onder druk. Ten derde dreigt de EU achter te lopen op het gebied van nieuwe sleuteltechnologieën. Zo lopen China en de VS voorop bij de ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie. Ten slotte zijn er zorgen over cyberveiligheid en economische spionage (zoals in het kader van de ontwikkeling van 5G). Technologie raakt op die manier in toenemende mate verknoopt met onze economische veiligheid. Een bijkomend gevolg op de lange termijn kan zijn dat de EU afhankelijk wordt van andere landen voor specifieke technologieën die voor de nationale veiligheid van belang zijn.

Deze ontwikkelingen hebben als gevolg dat het principe van open markten onder druk komt te staan en er sprake is van een heroverweging van de rol van de overheid in de markt. In dit kader publiceerden Frankrijk en

Duitsland eerder dit jaar het *Manifest voor een Europees industriebeleid dat klaar is voor de 21^e eeuw*. Ook het kabinet vindt het van belang om een Europees antwoord te vinden op de huidige economische ontwikkelingen. Er moet een goede balans worden gevonden tussen enerzijds het beschermen tegen oneerlijke concurrentie van buitenaf en anderzijds de mogelijkheid om onbelemmerd zaken te doen, zowel binnen als buiten de EU. Aandacht voor economische veiligheid (nationale veiligheidsbelangen gerelateerd aan economische activiteiten¹) is daarbij van groot belang. Dit uit zich in het credo «open waar het kan, beschermend waar het moet, altijd alert, nooit naïef».

Box 1: Essentie Nederlandse positie

- Nederland zet in op een open markt waarbij de voordelen van internationale handel, toegang tot wereldwijde waardeketens en internationale concurrentie behouden blijven. Binnen de interne markt zijn strenge mededingingsregels en politiek onafhankelijk toezicht nodig voor het beschermen van de belangen van de consument en het faciliteren van eerlijke concurrentie.
- Voor de transitie naar een duurzame en digitale economie is een modern Europees innovatie- en industriebeleid van belang. Gezamenlijk optrekken binnen de EU bevordert de ontwikkeling van sleuteltechnologieën en onderzoek en innovatie. Hiervoor moeten op EU-niveau voldoende middelen beschikbaar zijn. Zo richt het kabinet zich op een modern en financieel houdbaar MFK dat zich sterker richt op onderzoek en innovatie.
- De EU moet niet naïef zijn als het gaat om oneerlijke concurrentie vanuit derde landen. De EU moet haar marktmacht adequaat gebruiken om met nieuwe en bestaande instrumenten een *level playing field* in de handel met derde landen af te dwingen en zo de voordelen van een open markt volledig te kunnen benutten.
- Door middel van een versterking van de bescherming van vitale sectoren, de uitwerking van een investeringstoets op nationale veiligheidsrisico's bij investeringen en overnames als laatste redmiddel, een beter gebruik van wet- en regelgeving en meer bewustwording bij bedrijven wil het kabinet een adequaat antwoord bieden op risico's rondom (cyber)veiligheid en economische spionage.

2. Versterken Europese concurrentiekracht

Een toekomstbestendige EU begint bij het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor economische groei op nationaal niveau. Op veel beleidsterreinen die concurrentiekracht kunnen versterken, zijn het de lidstaten zelf die de verantwoordelijkheid dragen. Zo zijn zaken als sterke instituties, macro-economische stabiliteit, onderwijs, een goed werkende arbeidsmarkt en aantrekkelijk investeringsklimaat in eerste instantie een nationale aangelegenheid. De EU vormt een bundeling van nationale krachten om de randvoorwaarden voor economische groei en concurrentiekracht van alle lidstaten te verbeteren. Door grensoverschrijdende economische processen binnen de Europese interne markt is er een sterke verbondenheid tussen de lidstaten en daarmee een wederzijdse verantwoordelijkheid. Om de economische weerbaarheid en groeipotentie van de EU te vergroten is het van belang dat lidstaten zich houden aan bestaande afspraken zoals gemaakt in het Stabiliteits- en Groeipact en serieuze invulling geven aan de land specifieke aanbevelingen uit het Europees Semester.

¹ Zie onder meer Kamerstuk 30 821, nr. 38.

De interne markt is één van de belangrijkste verworvenheden binnen de Europese Unie en vormt de basis voor een hogere welvaart, meer banen en een betere economische weerbaarheid. Het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen is hierin cruciaal. De interne markt zorgt voor de concurrentie en schaalvoordelen die Europese bedrijven innovatiever en internationaal competitief maken. Consumenten profiteren hierdoor van nieuwe producten en diensten tegen lage prijzen. De sterke mededingings- en staatssteunregels binnen de interne markt gelden hiervoor als een randvoorwaarde.

Niettemin kent de Europese interne markt in vergelijking met andere grote binnenmarkten zoals die van de Verenigde Staten nog serieuze interne belemmeringen. Zo zijn sectoren zoals de financiële sector en telecommunicatiediensten vaak nog nationaal gericht, waardoor ze relatief gefragmenteerd zijn. Belemmeringen tussen aparte fiscale of sociale stelsels en verschillen in taal en cultuur zijn lastig te overbruggen. Dat er al veel is gebeurd om de interne markt in te richten en te versterken betekent niet dat de EU geen ambitieuze agenda moet opstellen om bedrijven grensoverschrijdend te laten groeien en de Europese concurrentiekracht te vergroten. Naast het versterken van de interne markt en handhaven van sterke mededingingsregels, is een Europees onderzoek- en innovatiebeleid & modern industriebeleid van belang om de Europese concurrentiekracht te behouden en vergroten.

Versterken interne markt

Het versterken van de interne markt is van groot belang voor een concurrerender, eerlijker en sterker Europa. Hierbij hebben de volgende zaken prioriteit:

- *Een toekomstbestendige interne markt.* De interne markt moet toegerust zijn op het digitale tijdperk. Allereerst is hiervoor een focus nodig op het verzilveren van kansen van digitalisering door versterking van de ecosystemen voor innovatie, competitieve markten en het verminderen van de fragmentatie. Betere datadeling (rekening houdend met gegevensbescherming) zorgt ervoor dat informatie eerder beschikbaar is ten behoeve van bijvoorbeeld innovatie. Het kabinet vraagt daarom de Commissie om een hernieuwde integrale en cross-sectorale agenda op het gebied van digitalisering op te zetten.²
- *Beleid op basis van behoeften, effectievere implementatie en handhaving bestaande regels.* Er hoeft niet altijd nieuwe wetgeving gemaakt te worden. Vaak kan een belemmering effectiever worden aangepast door het huidige interne markt acquis coherenter en effectiever toe te passen. Nederland vraagt de nieuwe Commissie vooral om meer aandacht te schenken aan de implementatie en handhaving van huidige regelgeving en meer ruimte te geven aan bottom-up initiatieven en pilotprojecten om zo sneller aan de behoeften van de markt te kunnen voldoen.
- *Versterken van de interne kapitaalmarkt.* Europese bedrijven moeten betere toegang krijgen tot financiering buiten de traditionele kanalen om (zoals banken), met name voor het opschalen van ondernemingen. Hoewel financiering van buiten de EU ook nuttige expertise mee kan brengen, bestaat de zorg dat snelgroeiende bedrijven hierdoor de EU verlaten. Betere toegang tot financiering binnen de EU vermindert dit risico en zorgt ervoor dat bedrijven in de EU sneller kunnen doorgroeien. Uitbreiding en stimulering van grensoverschrijdende risicospreiding maakt de financiële sector daarnaast ook stabiel.

² Het kabinet heeft in 2018 de Nederlandse Digitaliseringsstrategie gepresenteerd, waarin kabinetsbrede ambities en doelstellingen voor een succesvolle digitale transformatie in Nederland zijn geformuleerd.

- *Een interne markt die beschermt.* Het is van belang dat iedereen kan profiteren van de voordelen van de interne markt. Dit vereist aandacht voor de sociale dimensie van de EU. Het kabinet ziet daarbij graag dat er aandacht uitgaat naar uitdagingen waarvoor de EU als geheel staat en waar Europese samenwerking of coördinatie een meerwaarde heeft, zoals op terreinen als arbeidsmobiliteit, de veiligheid en gezondheid op de werkvloer en de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bijvoorbeeld bij bedrijven die opereren in (meerdere lidstaten van) de EU.
- *Een duurzame interne markt.* De EU moet voorop blijven lopen in de transitie naar een duurzame economie om de kansen voor groei en banen te verzilveren. Hiervoor zal Europa strikte milieu- en productstandaarden moeten blijven hanteren en belemmeringen voor de circulaire economie in bestaande regelgeving weghalen.

Versterken mededingingsrecht

- Stevige en politiek onafhankelijke handhaving van de mededingingsregels door de Europese Commissie is van groot belang om bedrijven concurrerend en innovatief te houden, ketens goed te laten functioneren, consumenten te beschermen en markten open te houden.
- Het kabinet is van mening dat het mededingingsrecht toegerust moet zijn op de uitdagingen die de 21^{ste} eeuw nu al met zich meebrengt, en in de toekomst met zich mee zal brengen, in lijn met de conclusies van de Europese Raad.³ Ook wil het kabinet verkennen in hoeverre aanpassingen van onderdelen van het EU-mededingings- en staatssteunkader kunnen leiden tot een gelijk spelveld, zowel binnen als buiten de EU.⁴
- Om het mededingingstoezicht ook binnen de interneteconomie voldoende effectief te houden, vraagt het kabinet daarom de Commissie om de evaluatie van de mededingingsregels door te zetten en waar nodig noodzakelijke aanpassingen te maken. Er kan onder andere gekeken worden of de toepassing van het mededingingsrecht kan worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door in de richtsnoeren duidelijker te maken hoe met toenemende belang van data moet worden omgegaan. Daarnaast zouden de fusiedrempels kunnen worden aangepast zodat alle relevante transacties, ook in de digitale economie, binnen de scope van het toezicht blijven.
- Voor het landbouwdomein zet het kabinet in op verheldering van de mededingingskaders – en indien nodig aanpassing daarvan – om de positie van de boer in de keten te versterken. Ook kan de transitie naar een duurzame economie worden vergemakkelijkt door samenwerking in de keten beter mogelijk te maken.

Box 2: Frans-Duits Manifest voor een Europees Industriebeleid dat klaar is voor de 21^{ste} eeuw

Op 19 februari jl. publiceerden Frankrijk en Duitsland *het Manifest voor een Europees Industriebeleid dat klaar is voor de 21^{ste} eeuw*. In dit manifest roepen Frankrijk en Duitsland op om in Europa meer gezamenlijk op te trekken en strategischer te opereren.

- Het kabinet deelt brede delen van de analyse van het stuk en verwelkomt dan ook het Frans-Duitse pleidooi voor een Europese inzet op sterke multilaterale instellingen, open markten en een ambitieus Europees handelsbeleid.

³ Zie conclusies van de Europese Raad van 21 en 22 maart 2019 (Kamerstuk 21 501–20, nr. 1428).

⁴ Zie ook paragraaf 3 onder «Regels voor eerlijke concurrentie met ondernemingen uit derde landen».

- Het kabinet deelt daarnaast ook de mening dat een gelijk speelveld met derde landen moet worden verbeterd, bijvoorbeeld op het gebied van aanbestedingen.⁵ Ook kan het Kabinet zich vinden in de doelstelling de kapitaalmarktunie te vervolmaken en in het voornemen om groots te investeren in innovatie.
- Het kabinet staat kritisch tegenover een aantal andere punten uit het manifest. Zo zorgt een algehele versimpeling of verzwakking van staatssteunkaders voor een oneerlijk concurrentievoordeel voor bedrijven die kunnen profiteren van overheidssubsidies, garantstellingen en goedkope staatsfinanciering, en is daarom onwenselijk. Bedrijven die geen staatssteun ontvangen kunnen uit de markt worden geprijsd, met verlies van concurrentie als gevolg. Bovendien tast dit voorstel het gelijke speelveld op de interne markt aan.
- Ook staat het kabinet kritisch tegenover de voorgestelde verruiming van de Europese mededingingskaders. In het Frans-Duitse manifest wordt gesteld dat de regels omtrent fusies een obstakel zijn voor de vorming van grote Europese «kampioenen» die wereldwijd de strijd aan kunnen blijven gaan met concurrenten uit Azië en de VS. De angst bestaat dat Europese bedrijven vanwege de mededingingsregels in hun omvang achterblijven en op een niet te overbruggen achterstand komen te staan ten opzichte van hun Chinese of Amerikaanse concurrenten.
- De huidige mededingingsregels verhinderen de vorming van nationale of Europese kampioenen in principe niet, als er maar voldoende concurrentie overblijft *binnen de Europese interne markt*. Daarbij is het niet van belang of het spelers van binnen of buiten de EU zijn. De regels nemen echter niet mee in hoeverre Europese partijen *buiten de Europese interne markt* kunnen concurreren.
- Het mee laten wegen van de concurrentiepositie van bedrijven buiten de Europese markt heeft als risico dat de mededinging op de Europese interne markt zwakker wordt. Er kunnen dan immers fusies worden goedgekeurd die kunnen leiden tot (semi)monopolisten op de interne markt ten behoeve van de concurrentie buiten de interne markt. Het resulterende gebrek aan concurrentie op de interne markt zou leiden tot hogere prijzen voor consumenten en een verminderde prikkel voor bedrijven om te innoveren. Daarnaast garandeert een fusie niet automatisch een Europese kampioen: het samenvoegen van bedrijven is immers niet altijd een succes gebleken.
- Als instrument om dergelijke kampioenen te creëren wordt, naast het versoepelen van de mededingingskaders, de introductie van het evocatierecht op Europees niveau genoemd. Dit zou er voor zorgen dat de ER de mededingingsbesluiten van de Europese Commissie naast zich neer kan leggen. Het kabinet is nadrukkelijk voorstander van politiek onafhankelijk fusietoezicht op EU-niveau. Politieke nationale belangen stroken namelijk niet altijd met het algemene belang in afzonderlijke lidstaten.

Europees onderzoek- en innovatiebeleid & modern industriebeleid

- Het versterken van de Europese concurrentiekracht vraagt om een intensivering van de Europese samenwerking op het gebied van onderzoek, innovatie en de toepassing van nieuwe duurzame technologieën. Waar zich grensoverschrijdende effecten voordoen kan Europese samenwerking door schaalvoordelen efficiënter zijn dan

⁵ Zie ook paragraaf 3 onder «Overheidsaanbestedingen».

versnipperde nationale inspanningen. Daarom is het Europees beleid gericht op onderzoek en innovatie een van de Nederlandse prioriteiten voor het toekomstig Meerjarig Financieel Kader.⁶ Ook private partijen zullen hun investeringen in R&D waar mogelijk moeten verhogen.

- Het kabinet ondersteunt de prominente plek die Europese (en mondiale) maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën innemen in het toekomstige Horizon Europe programma voor onderzoek en innovatie. Excellentie en impact (zowel wetenschappelijk, als maatschappelijk en economisch) moeten daarbij wat het kabinet betreft de belangrijkste selectiecriteria zijn.
- Sturen vanuit maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën sluit goed aan bij het Nederlandse Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid en de Nationale Wetenschapsagenda. Deze aanpak stelt alle onderzoekers en ondernemers in staat om kansen te benutten. Nederland is dan ook positief over de introductie van missies als onderdeel van de tweede pijler van Horizon Europe⁷. Door vroegtijdig in te spelen op grote transities kan de EU daar bovendien een koplopperspositie verwerven. Aangezien het veelal gaat om mondiale transities, biedt het exporteren van deze kennis kansen om het Europese verdienvermogen te versterken.⁸
- Om de Europese innovatie- en concurrentiekracht te versterken moeten ook de middelen voor het cohesiebeleid veel meer worden gericht op innovatie.⁹ Naast R&D kan dit ook investeringen in niet-technologische innovatie bevatten, gericht op maatschappelijke uitdagingen. Het is tevens van belang dat innovatie-investeringen vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkelingen aansluiten op de investeringen die via Horizon Europe in onderzoek en innovatie worden gedaan, zodat synergie wordt gecreëerd en versnippering wordt voorkomen.
- Europa moet meer samenwerken rondom waardeketens die van strategisch economisch belang zijn of cruciaal zijn voor onze veiligheid (zie ook paragraaf 4). Dit betreft bijvoorbeeld waardeketens die cruciaal zijn voor de transitie naar een duurzame en digitale Europese economie of waarvoor we niet afhankelijk willen worden van derde landen (zoals vitale infrastructuur en bepaalde sleuteltechnologieën). Voor een aantal strategische waardeketens worden via het *Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest* (SF IPCEI) al gezamenlijke actieplannen opgesteld. Dit kan een belangrijke impuls geven aan grootschalige gezamenlijke investeringsplannen waarmee Europa ook in de toekomst leidend kan zijn. Wel dient ervoor gewaakt te worden dat IPCEI een instrument wordt om bestaande industrieën met een sterke lobby te beschermen in plaats van echte vernieuwers te ondersteunen. Dat zou op termijn het Europese innovatie- en concurrentievermogen juist in de weg staan.

3. Creëren gelijk speelveld

Nederland is gebaat bij een open en betrouwbaar mondiaal handels- en investeringssysteem. Om de internationale handel te bevorderen en eerlijk te laten verlopen, zijn afdwingbare regels nodig, waar ieder land

⁶ De motie Verhoeven over een Europese strategische technologieagenda (Kamerstuk 23 987, nr. 340) en de conclusies van de Europese Raad van 21–22 maart jl. laten zien dat hier draagvlak voor is (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1428).

⁷ Horizon Europe bestaat uit een gebalanceerde driepijleraanpak gericht op: (1) open wetenschap; (2) mondiale uitdagingen en industrieel concurrentievermogen en (3) open innovatie.

⁸ Voor het versterken van het Europese concurrentievermogen spelen ook de «EIC pathfinder» projecten, die onderdeel worden van de derde pijler van Horizon Europe, een belangrijke rol. Deze projecten worden specifiek gericht op het naar de markt brengen van baanbrekende onderzoeks- en innovatieprojecten.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 2626

zich aan houdt. Ook moet dit systeem een effectieve mogelijkheid bieden om geschillen te beslechten. De huidige multilaterale regels zijn ontoereikend in het licht van de veranderende internationale verhoudingen en de opkomst van economieën waarin bepaalde sectoren direct of indirect door de overheid worden ondersteund en daardoor onder de marktprijs hun producten kunnen aanbieden. Daarnaast worden regels die we hebben afgesproken, niet altijd nageleefd en het signaleren van overtreding van regels leidt niet automatisch tot een verbetering. Zo is de regelgeving met betrekking tot de bescherming van intellectuele eigendom in derde landen in belangrijke mate in lijn met internationale afspraken, maar ervaren Europese bedrijven in de praktijk soms toch belemmeringen bij de handhaving van hun intellectuele eigendom. Dit alles leidt tot een ongelijk speelveld voor onze bedrijven. Daarom is het belangrijk dat de EU haar vooraanstaande positie op de wereldmarkt beter inzet om een gelijk speelveld af te dwingen. Eensgezind optreden vanuit de EU is hierbij belangrijk, zoals gebleken uit de EU-China top van 9 april jl.

Multilateraal en bilateraal onderhandelen

- Het kabinet is en blijft van mening dat goede afspraken maken in multilateraal verband de beste manier is om een gelijk speelveld af te dwingen. De WTO staat echter in toenemende mate onder druk. Daarom moet de EU haar economisch gewicht gebruiken om de WTO te hervormen en de WTO-regels aan te scherpen waar nodig.
- Parallel aan multilaterale onderhandelingen, werkt de EU aan bilaterale afspraken via handels- en investeringsakkoorden met derde landen. Bilaterale handelsakkoorden hebben een toegevoegde waarde omdat ze verder kunnen gaan dan wat multilateraal en plurilateraal haalbaar is. Daarbij is het belangrijk dat ze het multilaterale proces aanvullen en niet ondergraven. Moderne handelsakkoorden van de EU met derde landen gaan niet alleen over markttoegang van goederen en diensten maar ook over het bevorderen van een gelijk speelveld. Voorbeelden hiervan zijn de EU-Canada en EU-Japan handelsakkoorden, met aandacht voor onder meer mededinging, staatsbedrijven, arbeidsnormen en milieuafspraken.
- De EU onderhandelt ook met een aantal landen over bilaterale investeringsakkoorden, waaronder met China. De onderhandelingen met China verlopen stroef, juist omdat de EU wil dat in het akkoord ook afspraken worden gemaakt over een gelijk speelveld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om toegang van buitenlandse bedrijven tot bepaalde sectoren, de bescherming van intellectueel eigendom en eisen op gebied van joint ventures en technologieoverdracht. Sectoren waarvoor verdere marktopening voor Nederland het meest gewenst is zijn landbouw, de financiële sector, transport, gezondheid en juridische diensten. Bilaterale verdragen zijn tevens een effectief instrument om Europese sociale en milieustandaarden bij handelspartners te promoten.

Box 3: WTO onder druk

- Er zijn meerdere redenen aan te wijzen voor de toenemende druk op de WTO. Allereerst heeft de Doha-agenda uit 2001 wegens gebrek aan consensus nauwelijks gezorgd voor nieuwe handelsregels. De huidige WTO-regels zijn hierdoor ontoereikend, bijvoorbeeld op het gebied van industriële subsidies en digitale handel. Ten tweede, ondanks de verwachting dat China zich onder de disciplines van de WTO zou ontwikkelen tot een vrije markteconomie naar westers model, is dit niet gebeurd, zoals blijkt uit de aanhoudend grote rol van de staat in de Chinese

economie. De WTO heeft hier op dit moment geen afdoende antwoord op. Daarbij claimt China markteconomie status, hetgeen relevant is voor antidumping zaken. Verder houdt China binnen de WTO vast aan de status van ontwikkelingsland, hetgeen het land recht geeft op extra flexibiliteit die eigenlijk niet past bij de positie van tweede economie van de wereld. Een laatste reden voor de toenemende druk op de WTO is de blokkade van het geschillenbeslechtingsstelsel van de WTO door de VS, wat mogelijk resulteert dat het geschillenbeslechtingsmechanisme per 1 december 2019 niet meer kan functioneren. Dit zou een adering zijn voor het stelsel, omdat het de kans vergroot dat WTO-leden een loopje te nemen met de bestaande regels.

- Nederland en de EU zetten in op aanscherping van de bestaande WTO-regels en de ontwikkeling van nieuwe WTO-regels. Zo ontwikkelt de EU samen met een aantal gelijkgestemde landen voorstellen om een gelijk speelveld te bevorderen in relatie tot industriële subsidies, staatsbedrijven en (gedwongen) technologieoverdrachten. Andere multilaterale fora zoals de G20, OESO en Unctad kunnen een aanvullende rol spelen.

Handelsdefensieve maatregelen

- Het handelsdefensief instrumentarium is van belang om op te kunnen treden tegen dumping en handelsverstoringe subsidiëring. De hervorming van dit instrumentarium is in 2018 afgerond, waardoor de EU in staat is eerder en harder op te treden.¹⁰ Maatregelen zijn genomen ten aanzien van het versnellen van procedures en het verhogen van anti-dumpingheffingen. Dit heeft in de afgelopen maanden bijvoorbeeld geleid tot effectieve bescherming op het gebied van staal. Het kabinet acht het niet wenselijk om het instrumentarium op dit moment verder op te rekken. Het is nu zaak dat dit de tijd krijgt om zich te bewijzen, met aandacht voor zowel de belangen van Europese producenten als Europese gebruikers.

Overheidsaanbestedingen

- Overheidsaanbestedingen in Europese lidstaten staan op dit moment open voor bedrijven uit andere Europese lidstaten, en voor bedrijven uit derde landen waar de EU een bilateraal of plurilateraal akkoord mee heeft, zoals de Government Procurement Agreement (GPA) onder de WTO. Omgekeerd kunnen Europese bedrijven meedoen aan overheidsaanbestedingen in die landen.
- Aanbestedende diensten mogen op dit moment hun aanbestedingen openstellen voor bedrijven uit derde landen waar de EU geen bilateraal of plurilateraal akkoord mee heeft, maar kunnen er ook voor kiezen die uit te sluiten. Bedrijven uit EU-lidstaten hebben niet altijd toegang tot overheidsaanbestedingen in die derde landen.
- De Europese Commissie heeft de onderhandelingen voor een *International Procurement Instrument* (IPI; Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten) heropend. Het voorstel heeft als doel om derde landen waar de EU geen bilateraal of plurilateraal akkoord mee heeft, te bewegen om zo'n akkoord aan te gaan. Daarmee ontstaat meer wederkerigheid, doordat bedrijven uit EU-lidstaten ook toegang krijgen tot overheidsaanbestedingen in die derde landen.
- Onder het huidige IPI-voorstel kan de Europese Commissie een maximale (fictieve) prijsopslag van 20% introduceren op inschrijvingen van bedrijven uit genoemde derde landen op EU-aanbestedingen. Het

¹⁰ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1808

voorstel stelt dat aanbestedende diensten naast deze prijsopslag geen andere restrictieve maatregelen mogen nemen en deze inschrijvingen dus bijvoorbeeld niet kunnen uitsluiten.

- Het kabinet is van mening dat het huidige Commissievoorstel verder onderbouwd en aangepast dient te worden om de mogelijkheid te behouden dat inschrijvers uit derde landen kunnen worden uitgesloten van individuele aanbestedingen.

Bescherming intellectueel eigendom

- Europese bedrijven zijn gebaat bij een wereldwijd gelijk speelveld op het gebied van bescherming van intellectuele eigendom. Dat geldt zowel op het niveau van regelgeving als op het niveau van uitoefening van intellectuele eigendomsrechten.
- Het kabinet is daarom voorstander van de totstandkoming van het unitair octrooi en het Eengemaakt octrooigerecht. Dit nieuwe Europese octrooisysteem maakt octrooibescherming in Europa eenvoudiger, efficiënter en goedkoper. Het is dan ook zeer gewenst dat het systeem spoedig in werking zal treden.
- Het kabinet vindt het belangrijk dat indien derde landen internationale afspraken over intellectuele eigendom niet nakomen of bedrijven serieuze, discriminatoire belemmeringen ervaren tijdens de handhaving van hun intellectuele eigendomsrechten, hier in EU-verband actie op wordt ondernomen.

Exportkredietverstrekking

- Het kabinet pleit voor een gelijk speelveld voor het verstrekken van exportkredietverzekeringen door overheden. EU lidstaten zijn gebonden aan de «Arrangement on Officially Supported Export Credits» dat toeziet op een eerlijke toepassing van de exportkredietverstrekking. Ter bevordering van een gelijk speelveld vinden er momenteel brede onderhandelingen plaats in de International Working Group on Export Credits, met als doel om zo veel mogelijk landen aan regels te binden.
- Indien dit zonder de gewenste resultaten blijft, is het noodzaak om op andere wijze de concurrentiekracht van Europese exporteurs ten opzichte van derde landen te vergroten. Dit kan gerealiseerd worden door het bepleiten van een flexibilisering van de financiële voorwaarden van de «Arrangement on Officially Supported Export Credits».
- Nederland kan dit niet zelfstandig. De inzet van EU-lidstaten kan het best worden meegenomen in de bredere (handel- en investeringsgerelateerde) onderhandelingen van de EU met de betreffende landen die zich niet gebonden voelen aan de Arrangement (zowel OESO als niet-OESO landen).

Regels voor eerlijke concurrentie met ondernemingen uit derde landen

- Het kabinet zet in op een gelijk speelveld ten opzichte van derde landen, met het doel om zowel binnen de Europese interne markt als daarbuiten Europese en niet-Europese ondernemingen onder vergelijkbare voorwaarden met elkaar te laten concurreren, zoals aangegeven in het regeerakkoord.
- Het kabinet onderzoekt daartoe mogelijkheden om de bevoegdheden van de Europese Commissie te versterken. Het doel is om handhavingsmaatregelen te kunnen treffen indien een onderneming uit een derde land, door gebruik te maken van overheidsfinanciering van dat derde land, de eerlijke mededinging op de interne markt verstoort, of dreigt te verstoren.

- Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), met aandacht voor mensenrechten, arbeidsomstandigheden, biodiversiteit en milieu, is belangrijk voor het behalen van de Sustainable Development Goals (SDGs). Wanneer meer bedrijven hier naar handelen, draagt dit ook bij aan een gelijk speelveld. Overheden en bedrijven moeten hun verantwoordelijkheid nemen, zowel in Europa als elders in de wereld.
- Leiderschap van de EU is nodig. De Europese Commissie wordt verzocht om een initiërende en coördinerende rol te spelen binnen de EU. De Commissie kan dit doen door het ontwikkelen van een actieplan, inclusief een Europees raamwerk voor IMVO. Het raamwerk, met een doordachte mix van beleidsinstrumenten, kan zorgen voor een gelijk speelveld voor bedrijven actief op de Europese markt.

4. Onze economische veiligheid bewaken

De verwevenheid van economieën draagt enerzijds bij aan vreedzame samenwerking, simpelweg omdat we elkaar nodig hebben, anderzijds brengt het ook risico's voor onze nationale veiligheid met zich mee. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er ongewenste zeggenschap ontstaat binnen vitale ondernemingen.¹¹ Om risico's van economische activiteiten op onze nationale veiligheid op een adequate manier te beheersen dienen veiligheids- en economische belangen integraal gewogen te worden, waarbij maatwerk en proportionaliteit uitgangspunten zijn. Tevens dient het bewustzijn over mogelijke risico's bij publieke en private partijen te worden vergroot.

Het kabinet zet in op een sterke Europese economie en een gelijk speelveld met wederzijdse markttoegang en bescherming van intellectueel eigendom om risico's voor de nationale veiligheid te beheersen (zie paragraaf 2 en 3). Een innovatief Europa is immers ook een minder kwetsbaar Europa. Daarnaast moet het instrumentarium op orde zijn om de nationale veiligheid en openbare orde te borgen.

Box 4: Nationale maatregelen economische veiligheid

Bescherming vitale sectoren

- Het kabinet heeft ex ante analyses uitgevoerd van de bescherming van vitale sectoren in Nederland, zoals water, energie, betalingsverkeer, telecom en de mainports Schiphol en Rotterdam en versterkt deze waar nodig. Hiertoe worden verschillende maatregelen uitgewerkt.¹²
- Voor een betere bescherming tegen ongewenste zeggenschap in de telecomsector is reeds een wetvoorstel voor een aanvullende investeringstoets ingediend.
- Ook kijkt het kabinet of bestaande wet- en regelgeving beter kan worden benut en worden maatregelen uitgewerkt voor een betere bescherming bij inkoop en aanbesteding. Voor de defensiesector is in de Defensie Industrie Strategie uitgebreid aandacht besteed aan deze thema's.
- Onderzocht wordt of naast de bestaande lijst vitale sectoren ook voor landbouwgronden en bepaalde regionale infrastructurele werken een beschermingsregime noodzakelijk is.

¹¹ Kamerstuk 30 821, nr. 38.

¹² Kamerstuk 30 821, nr. 72.

Beschermen nationale veiligheid bij overnames en investeringen

- Het kabinet werkt aan een nationale investeringstoets op nationale veiligheidsrisico's bij investeringen en overnames als een laatste redmiddel. De bestaande en nieuwe sectorale wetgeving moet hier goed op zijn aangesloten en vormt het startpunt. Uitgangspunt is dat een verbod in het kader van de investeringstoets alleen daar zou moeten worden ingezet als er geen alternatieve beschermingsmaatregelen voor handen zijn.

Beschikbaarheid van kritische technologie, kennis, cruciale grondstoffen en mineralen

- Risico's voor onze veiligheid zitten niet alleen in ongewenste veranderingen in zeggenschap van private ondernemingen. Door technologische ontwikkelingen wordt de beschikbaarheid van kritische technologie en kennis steeds belangrijker voor onze economische ontwikkeling en verduurzaming alsmede de toegang tot cruciale grondstoffen en mineralen van buiten de EU. Nederland en de EU moet zich beraden hoe deze toegang te behouden.
- Technologische ontwikkelingen vragen ook om waakzaamheid met betrekking tot export van strategische en dual-use goederen, kennisdiplomatie en cyberspionage. Daartoe zal het kabinet vergunningen inzake export van strategische en dual-use goederen strikter toetsen en wordt er onderzocht op welke manier de kennisregel kan worden uitgebreid naar andere risicolanden en bijvoorbeeld opleidingen waar zeer specifieke technische kennis kan worden opgedaan¹³.

Nederland kan en moet deze uitdagingen niet alleen het hoofd bieden. Een gezamenlijke Europese inzet en samenwerking met andere internationale partners is gewenst, bijvoorbeeld om de veiligheid van onze toekomstige digitale infrastructuur (zoals rondom 5G) te borgen. Nederland geeft zich ook rekenschap van de geopolitieke invloed die derde landen in Europa uitoefenen. Zo heeft de acquisitie van infrastructuur in EU-lidstaten door Chinese (staats)bedrijven of de groeiende aanwezigheid van dergelijke bedrijven op de grondstoffenmarkt invloed op de wijze waarop Europa zich ten opzichte van China kan positioneren. Bovendien is het noodzakelijk om legitieme veiligheidszorgen te adresseren over vraagstukken als 5G of gevoelige overnames van technologiebedrijven in verband met het uitgesproken standpunt van de VS, onze belangrijkste NAVO-bondgenoot en garantor van de Europese veiligheid.

EU-verordening investeringstoetsing

- Recent is een EU-verordening rondom investeringstoetsen aangenomen. De verordening geeft een kader voor het toetsen van buitenlandse investeringen op grond van nationale veiligheid en openbare orde en zal daarom worden meegenomen bij de uitwerking van de investeringstoets in Nederland. Lidstaten zijn niet verplicht tot het instellen van een investeringstoets, maar wel tot het instellen van een nationaal contactpunt. Het kabinet wil deze verordening benutten om in samenwerking met andere lidstaten onze informatiepositie te versterken.
- De verordening is nieuw en moet zich nog bewijzen. De verordening moet binnen drie jaar geëvalueerd worden en kan gebruikt worden om te beoordelen of verdergaande stappen nodig zijn.

¹³ Zie tevens Kamerstuk 30 821, nr. 70.

Vermeden moet worden dat nationale veiligheidsargumenten oneigenlijk gebruikt worden bijvoorbeeld voor protectionistische doeleinden of om niet levensvatbare economische activiteiten in stand te houden. Protectionistische maatregelen uit naam van nationale veiligheid berokkenen het investeringsklimaat veel schade en komen de welvaart als de veiligheid niet ten goede.

Economische spionage en cybersecurity

- Via digitale middelen wordt spionage op het Nederlandse bedrijfsleven en andere instellingen gepleegd om informatie van financieel-economische waarde te ontvreemden. Hiervoor zijn in Nederland maatregelen aangekondigd in de Internationale Cyber Strategie en de Nederlandse Cyber Security Agenda, o.a. om het bewustzijn te vergroten.
- Het kabinet zet met de Nederlandse Cybersecurity Agenda¹⁴ (NCSA), die in april 2018 aan uw Kamer is aangeboden, in op een digitaal veilig Nederland. De aanpak richt zich onder meer op het tegengaan van kwaadwillende cyberactiviteiten van statelijke actoren. Zo wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in het versterken van de weerbaarheid van digitale processen en een meer robuuste infrastructuur. Bovendien wordt de digitale slagkracht verder op orde gebracht om te kunnen reageren op de toename van de digitale dreiging en grootschalige cyberincidenten die de nationale veiligheid bedreigen. Nog voor het Zomerreces ontvangt Uw Kamer een brief over de voortgang van de Nederlandse Cyber Security aanpak zoals in de NCSA uiteen is gezet. In deze brief zal tevens worden ingegaan op het binnenkort te verschijnen Cyber Security Beeld Nederland 2019 (CSBN2019).
- Het kabinet onderstreept ook het belang van internationale samenwerking op dit thema en roept op deze te versterken. Diplomatieke instrumenten (inclusief attributie) zoals die in het kader van de EU Cyber Diplomacy Toolbox zouden vaker ingezet moeten worden. Bovendien wordt – naar aanleiding van de Europese Raad van 18 oktober 2018 – een cybersanctieregime afgerond.

¹⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 536.