

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2434

Vragen van de leden **Amhaouch** en **Palland** (beiden CDA) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *hoe baggeraars zich verweren tegen Chinese concurrentie* (ingezonden 17 maart 2021).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) en van Staatssecretaris **Keijzer** (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 21 april 2021).

Vraag 1

Kent u het artikel «Baggeraars verweren zich tegen valse concurrentie uit China»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Herkent u zich in de uitlatingen zoals gedaan in het artikel?

Antwoord 2

Nederlandse bedrijven in de baggersector kunnen inderdaad oneerlijke concurrentie ondervinden wanneer zij internationaal ondernemen. Ook is er een gebrek aan wederkerigheid voor EU-bedrijven op de Chinese markt voor overheidsaanbestedingen. De oneerlijke concurrentie is ook onderwerp van gesprek geweest in overleggen tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de baggersector. Daarnaast heeft Nederland tijdens de Informele Raad voor Concurrentievermogen van 22 maart jl. aandacht gevraagd voor het ongelijke speelveld in de baggersector.

Vraag 3

Klopt het dat Chinese baggeraars zich inschrijven op projecten in Europa terwijl Europese baggeraars geen toegang krijgen tot de Chinese markt?

¹ Financieel Dagblad, 16 maart 2021, <https://fd.nl/ondernemen/1377171/europese-baggeraars-verweren-zich-tegen-oprukkende-chinese-concurrentie>.

Antwoord 3

Er zijn vanuit de Nederlandse baggersector inderdaad signalen van inschrijvingen van Chinese baggeraars op Europese projecten. Daarnaast zijn er signalen dat Europese baggeraars geen toegang krijgen tot de Chinese aanbestedingsmarkt of worden uitgesloten van Chinese aanbestedingen.

Vraag 4

Kunt u aangeven hoe vaak Chinese baggeraars zich tot nu toe hebben ingeschreven in Europese projecten en hoe vaak Europese baggeraars zich hebben ingeschreven in Chinese projecten?

Antwoord 4

We beschikken niet over specifieke cijfers over het aantal inschrijvingen. Het aantal Chinese baggeraars dat zich inschrijft op Europese aanbestedingen lijkt nog beperkt. Wel gaf de sector in de gevoerde gesprekken aan dat Chinese baggeraars in toenemende mate meedingen naar Europese opdrachten.

Vraag 5

Kunt u aangeven welke Europese regelgeving hier van toepassing is?

Antwoord 5

De Europese aanbestedingsrichtlijnen bepalen het regelgevend kader voor aanbestedende diensten van Europese projecten die worden aanbesteed. In Nederland zijn deze richtlijnen geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012. Zie bij de beantwoording van de vragen 12 en 13 wat de implicaties hiervan zijn.

Vraag 6

Kun u aangeven welke regelgeving in China van toepassing is?

Antwoord 6

In China is onder meer de Overheidsaanbestedingswet van de Volksrepubliek China van toepassing, waarin de regelgeving omtrent aanbestedingen uiteen wordt gezet. Andere relevante wetgeving is de Wet over uitnodiging en indiening van biedingen van de Volksrepubliek China. Deze wet bevat de regelgeving omtrent de vormgeving van aanbestedingsprocedures.

Vraag 7

Kunt u aangeven in welke mate internationaal recht, bijvoorbeeld via de Wereldhandelsorganisatie (WTO), van toepassing is op deze sector?

Antwoord 7

In de Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS) van de WTO hebben WTO-leden afspraken gemaakt over handel in diensten, bijvoorbeeld ten aanzien van de gelijke behandeling van elkaars dienstverleners. In hun markttoegangs aanbod onder de GATS hebben WTO-leden beperkingen en uitzonderingen op de gelijke behandeling van dienstverleners vastgelegd. Deze beperkingen zijn in veel gevallen ook voor de baggersector vastgelegd. In de praktijk kan markttoegang voor diensten in een sector dus aan verschillende beperkingen en voorwaarden onderhevig zijn die het in combinatie met niet transparante procedures lastig of nagenoeg onmogelijk maken om een markt te betreden. Overheidsaanbestedingen maken volgens artikel XIII van de GATS geen deel uit van het akkoord. Binnen de WTO zijn afspraken hierover vastgelegd in de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (Government Procurement Agreement (GPA)), een plurilateraal WTO-akkoord. Ook hier hebben leden in hun markttoegangs aanbod vastgelegd voor welke sectoren ze op welk niveau en vanaf welke drempelwaarde gelijke behandeling geven. Verschillende partijen hebben baggerdiensten uitgezonderd van hun markttoegangs aanbod. China is geen partij bij de GPA en kan zich dus niet beroepen op de GPA-bepalingen. Omgekeerd geldt dat de EU zich vis-à-vis China ook niet kan beroepen op de GPA.

Vraag 8

Bent u van mening dat er een gelijk speelveld is tussen Europese en Chinese baggerbedrijven? Zo niet, ba wat gaat u daar aan doen?

Antwoord 8

Het kabinet maakt zich in toenemende mate zorgen over een ongelijk speelveld tussen Europese en Chinese bedrijven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om situaties waarbij Chinese bedrijven met staatssteun de Europese markt betreden en zo op ongelijke voet concurreren met Europese spelers. Zoals hierboven aangegeven, zijn er ook in de baggersector dergelijke signalen. Het is belangrijk dat op Europees niveau nadere regelgeving komt om een gelijk speelveld tussen Europese en Chinese bedrijven te borgen. Het kabinet zet zich dan ook actief – vanuit verschillende dossiers – in EU-verband in op een gelijk speelveld ten opzichte van derde landen, met het doel om zowel binnen de interne markt als daarbuiten Europese en niet-Europese ondernemingen onder vergelijkbare voorwaarden met elkaar te laten concurreren. Deze inzet wordt zowel op multilateraal, bilateraal als unilateraal niveau gepleegd. Zo zet Nederland zich zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie witboek buitenlandse subsidies (Kamerstuk 22 112, nr. 2917) in voor nieuwe instrumenten, met als doel om een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie op de Europese interne markt te borgen. Het is dan ook positief dat de Commissie als vervolg op het witboek met regelgeving op dit gebied komt. Ook zet Nederland in op snelle totstandkoming van een effectief internationaal aanbestedingsinstrument (IPI), met het doel om meer wederkerigheid op markten voor overheidsopdrachten in derde landen te bewerkstelligen. Voor een bredere reflectie op oneerlijke handelspraktijken van China en de inzet van het kabinet verwijs ik u ook naar de notitie «Nederland-China: een nieuwe balans» (Kamerstuk 35 207, nr. 1).

Vraag 9 en 10

Klopt het dat de Chinese baggeraars zich schuldig maken aan prijsdumping? Klopt het dat de Chinese baggeraars zwaar gesubsidieerd worden door de Chinese overheid?

Antwoord 9 en 10

Er zijn vanuit de Nederlandse baggersector signalen dat Chinese baggeraars zich bij aanbestedingen in andere Europese landen voor een lagere prijs inschrijven dan hun Europese concurrenten. Het is lastig te achterhalen of prijsdumping of subsidiëring hier de oorzaak van is.

Vraag 11

In hoeverre maakt deze sector deel uit van het zojuist gesloten *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI) tussen de EU en China?

Antwoord 11

Het Comprehensive Agreement on Investment (CAI) met China bevat afspraken over markttoegang voor constructie en gerelateerde technische diensten (*construction and related engineering services*).² Hier vallen ook baggerwerkzaamheden gerelateerd aan de bouw van infrastructuur onder. Het CAI heeft op basis van artikel 1.3 (toepassingsgebied) onder sectie II echter geen betrekking op overheidsopdrachten.³ Zoals aangegeven in de Kamerbrief «EU-China Investeringsakkoord» (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2255) moet het akkoord goedgekeurd worden door de Raad en het Europees Parlement. Stemming is op dit moment niet aan de orde, dat komt pas eind 2021 of begin 2022, nadat de teksten juridisch zijn opgeschoond en vertaald in alle EU talen. Wanneer de uiteindelijke versie voor de lidstaten beschikbaar komt, zal het kabinet gaan bezien of de teksten aan de eisen van het kabinet voldoen.

Vraag 12

Welke middelen heeft Nederland om deze ontwikkeling tegen te gaan?

² Zie ook <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159483.htm> voor het markttoegangs aanbod van China en <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159482.htm> voor dat van de EU.

³ Zie https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159343.pdf.

Antwoord 12

Het is voor Nederlandse en andere Europese aanbestedende diensten mogelijk om inschrijvingen te weigeren uit derde landen die geen partij zijn bij de GPA en/of waarmee de EU geen bilaterale handelsovereenkomst heeft gesloten waarin afspraken over toegang tot de markt voor overheidsopdrachten zijn gemaakt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor inschrijvingen uit China. Daarnaast biedt de Aanbestedingswet 2012 de mogelijkheid om kwalitatieve gunningscriteria te stellen, zoals milieucriteria. Verder hebben aanbestedende diensten de mogelijkheid abnormale lage inschrijvingen af te wijzen, zie het antwoord op vraag 19.

Vraag 13

Welke middelen heeft de EU om deze ontwikkeling tegen te gaan?

Antwoord 13

Bij specifieke aanbestedingen is de aanbestedende dienst in de lidstaat aan zet. De Europese Commissie heeft in de mededeling «Richtsnoren voor de deelname van inschrijvers en goederen uit derde landen aan de aanbestedingsmarkt van de EU (COM (2019) 5494)»⁴ verduidelijkt welke mogelijkheden lidstaten Europeesrechtelijk gezien hebben om een gelijk spelveld bij aanbestedingen te bevorderen. Daarnaast werkt de Europese Commissie aan een instrument om oneerlijke concurrentie op de Europese interne markt door niet-Europese spelers aan te pakken, zie de beantwoording van vraag 15 en 16. Ook worden in Brussel stappen gezet om de onderhandelingen over het voorstel voor een IPI af te ronden, zie de beantwoording vraag 14.

Vraag 14

Wat is de stand van zaken m.b.t. de totstandkoming van het *International Procurement Instrument* (IPI) om wederkerigheid af te dwingen?

Antwoord 14

Zoals het kabinet uw Kamer onlangs heeft geïnformeerd (Kamerstuk 21 501-02, nr. 521), worden gesprekken over het Europese voorstel voor een IPI voortvarend vervolgd onder het Portugese voorzitterschap. Het voorzitterschap werkt toe naar een Raadspositie in juni 2021. Het voorzitterschap heeft een document met compromisvoorstellen op onderdelen gepresenteerd aan de hand waarvan de gesprekken gevoerd worden. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen is conform de beleidsinzet die eerder aan uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 35 207, nr. 33). Nederland stelt zich actief op in de discussie. De onderhandelingen richten zich op de onderwerpen zoals genoemd in de Kamerbrief met reactie op de motie Weverling (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2177). In de besprekingen lijkt zich daarnaast een meerderheid af te tekenen voor het behoud van nationale bevoegdheden om restrictieve maatregelen te kunnen blijven nemen. Dat sluit aan bij de Nederlandse inzet.

Vraag 15

Wat is de stand van zaken m.b.t. de totstandkoming van het *Level Playing Field Instrument* om een gelijk spelveld te bevorderen?

Antwoord 15

De kabinetsinzet voor een *level playing field instrument* (Kamerstuk 21 501-30, nr. 470), die de afgelopen twee jaar actief op Europees niveau is uitgedragen, heeft zijn weg gevonden naar het witboek buitenlandse subsidies. Dit witboek van de Europese Commissie, dat op 17 juli 2020 is gepresenteerd, bevat voorstellen voor instrumenten gericht op optreden tegen marktversturende staatssteun bij activiteiten op de interne markt, zoals overnames en aanbestedingen. Dit witboek bouwt voort op het Nederlandse voorstel, dat in het witboek ook expliciet wordt genoemd. Zie ook de kabinetsappreciatie van het witboek, die op 25 september 2020 naar de Kamer is gestuurd (Kamerstuk 22 112, nr. 2917). De Commissie heeft de consultaties over een toekomstig instrument op basis van het witboek inmiddels afgerond en zal naar verwachting nog in de eerste helft van 2021 een wetgevend voorstel presenteren.

⁴ Zie https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019.3911_nl_03.pdf.

Vraag 16

Hoezeer kan het EC-wetgevingsvoorstel volgend uit het witboek buitenlandse subsidies, bedoeld om de verstoringen van subsidies en andere vormen van overheidssteuning door derde landen op de interne markt tegen te gaan, dat in de eerste helft van 2021 wordt verwacht, een bijdrage leveren aan eerlijke concurrentie voor de baggersector?

Antwoord 16

Het doel van het witboek buitenlandse subsidies is het borgen van een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie op de gehele Europese interne markt. De zogenoemde «module 1» van het witboek stelt een instrument voor dat ziet op alle vormen van verstoring door subsidies uit derde landen, in alle marktsituaties. Het kabinet dringt bij de Europese Commissie aan op een brede reikwijdte, waar ook indirecte subsidies onder vallen. Het kabinet denkt daarbij onder meer aan overheidssteun op inputfactoren als grondstoffen of halffabricaten, of overwinsten door een ongereguleerde dominante machtspositie in een derde land. De voorgestelde module 2 ziet specifiek op verstoringen van de interne markt door subsidies bij fusies en overnames. Ook het onderdeel dat zich richt op aanbestedingen (module 3) is in dit kader relevant. Module 3 voorziet in een mogelijkheid om partijen (ongeacht herkomst) bij aanbestedingen uit te sluiten als er sprake is van marktverstorende overheidssteun uit derde landen. Momenteel worden de verschillende modules in het witboek buitenlandse subsidies door de Commissie verder uitgewerkt.

Zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie van het witboek, staat het kabinet zeer positief tegenover de voorgestelde instrumenten. Over de mate waarin deze toekomstige instrumenten een oplossing bieden voor de problematiek in de baggersector, kan pas meer gezegd worden als de Commissie concrete wetgevende voorstellen presenteert, naar verwachting in de eerste helft van 2021.

Vraag 17

Kunt u aangeven of de baggersector net als de civiele scheepsbouwsector gebaat zou kunnen zijn bij een sectorspecifiek instrument tegen prijsdumming?

Antwoord 17

We zijn op de hoogte van de kwetsbaarheid van de civiele scheepvaartsector en het kabinet heeft daar ook aandacht voor (zie bijvoorbeeld Kamerstuk 21 501-30, nr. 525). Er worden meerdere gesprekken gevoerd, zowel binnen het Rijk als ook met andere lidstaten en de Europese Commissie, om de haalbaarheid van enkele verschillende oplossingen te verkennen. In eerste instantie zet het kabinet in op generieke instrumenten die toepasbaar zijn op alle sectoren, waaronder de baggersector. Deze generieke instrumenten zijn onder andere het witboek en het IPI.

Vraag 18

Klopt het dat China geen partij is bij het GPA (general procurement agreement) en Chinese bedrijven derhalve niet toegelaten hoeven te worden tot aanbestedingen in Europa? Overweegt u om zolang er geen wederkerigheid en/of gelijk speelveld is ook daadwerkelijk bedrijven uit niet-GPA-landen te weren? Vindt hierover ook overleg plaats tussen EU-lidstaten om daarmee gezamenlijk op te trekken en wederkerigheid met China te realiseren?

Antwoord 18

Het is voor Nederlandse en andere Europese aanbestedende diensten mogelijk om inschrijvingen te weigeren uit derde landen die geen partij zijn bij de GPA en/of waarmee de EU geen bilaterale handelsovereenkomst heeft gesloten waarin afspraken over toegang tot de markt voor overheidsopdrachten zijn gemaakt.

China is geen partij bij de GPA, noch heeft de EU een bilateraal handelsakkoord met China. Wel is China al sinds 2007 in het proces om tot de GPA toe te treden. Dit proces zal naar verwachting niet op de korte termijn worden afgerond.

De keuze om een inschrijving uit een derde land uit te sluiten is aan de individuele aanbestedende dienst. Er kunnen redenen zijn om inschrijvingen

uit derde landen toch toe te laten, bijvoorbeeld omdat bepaalde goederen of diensten (bijna) alleen in het betreffende land verkrijgbaar zijn. Het is van belang dat aanbestedende diensten zich bewust zijn van de eventuele risico's en mogelijkheden. In dat kader werkt PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, aan voorlichting hierover, onder andere via haar website. Daarnaast lopen gesprekken tussen lidstaten over totstandkoming van het reeds genoemde IPI. Met het IPI komt er op Europees niveau meer sturing op het wel of niet toelaten van inschrijvingen uit bepaalde derde landen in situaties waar een IPI-maatregel van kracht is.

Vraag 19

Biedt artikel 2.116 van de Aanbestedingswet (dan wel op EU niveau, art. 69 RI 2014/24/EU) voldoende aanknopng om abnormaal lage aanbiedingen, bijvoorbeeld op basis van een ongelijk speelveld en/of staatssteun, te weren?

Antwoord 19

Op basis van artikel 2.116 van de Aanbestedingswet moeten aanbestedende diensten bij een inschrijving die abnormaal laag lijkt, nader onderzoek doen door de betreffende onderneming te vragen om uitleg over hoe de prijs tot stand is gekomen. De aanbestedende dienst moet zelf bepalen of de bieding abnormaal laag is, de Aanbestedingswet 2012 geeft geen definities. Wanneer een inschrijver het lage niveau van de voorgestelde prijs niet goed kan onderbouwen met bewijsmateriaal, kan de aanbestedende dienst deze inschrijving ter zijde leggen. Een aanbestedende dienst is verplicht om biedingen af te wijzen die de milieu-, arbeids-, of sociale wetgeving schenden. Dit geldt voor alle inschrijvingen, ongeacht het land van herkomst van de inschrijver.

Een aanbestedende dienst is tevens verplicht om een bieding af te wijzen als er sprake is van staatssteun en de inschrijver niet (op tijd) de rechtmatigheid kan aantonen. Deze regels zien echter op staatssteun van EU-lidstaten en gelden niet voor overheidssteuning door derde landen. Daarom is het ook goed dat overheidssteuning door derde landen expliciet wordt geadresseerd door de Europese Commissie in het witboek Buitenlandse Subsidies (zie de beantwoording van de vragen 15 en 16). Specifiek voor het aanbestedingsinstrument uit het witboek noemt het kabinet de verhouding tot het instrument van toetsing van abnormaal lage inschrijvingen als een van de aandachtspunten.

Vraag 20

Ziet u de vergelijking met het bezwaar dat VDL uitte in 2019 op het ongelijke speelveld met China? Ziet u daarmee een trend in toenemende Chinese oneerlijke concurrentie in Europa?

Antwoord 20

Vanuit verschillende sectoren zijn er zorgen over de impact van toenemende oneerlijke concurrentie met Chinese bedrijven, zowel op de interne markt als daarbuiten. Het kabinet deelt deze zorgen. Een gelijk speelveld op de interne markt is voor alle sectoren van groot belang. Daarom zet het kabinet zich zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 actief – vanuit verschillende dossiers – in EU-verband in op een gelijk speelveld. Zo kijkt het kabinet uit naar op handen zijnde nieuwe instrumenten die worden voorgesteld in het witboek buitenlandse subsidies.

Voor informatie over de aanbesteding van de openbaar vervoersconcessie IJssel-Vecht verwijs ik u naar de beantwoording van de schriftelijke vragen van de leden Amhaouch en Palland (beiden CDA) over het bericht «VDL Groep verliest busorder aan Chinees bedrijf» (Kamerstuk 2020D15890).

Vraag 21

Kloppen de cijfers van de Europese koepelorganisatie van de baggerindustrie EuDa, zoals genoemd in het FD artikel, dat het mondiale marktaandeel van China in de sector de afgelopen tien jaar is gestegen van 7% naar 21% en op de Afrikaanse markt van 28% naar 56%?

Antwoord 21

Het is lastig om de cijfers van EuDa te verifiëren. Op basis van signalen uit de sector, is er geen aanleiding om te vermoeden dat de cijfers niet kloppen.

Vraag 22

Welke stappen zet de EU en welke stappen zet Nederland om de concurrentie met China in Afrika aan te gaan?

Antwoord 22

De oneerlijke concurrentie die Europese bedrijven ondervinden met Chinese bedrijven op derde markten is een aandachtspunt van het kabinet, zoals ook aangegeven in de China-notitie (Kamerstuk 35 207, nr. 1). Daarom zet Nederland zich in EU-verband in om te werken aan een mondiaal gelijk spelveld.

Een belangrijk onderdeel hiervan is de inzet op WTO-modernisering. De huidige internationale spelregels zijn vaak ontoereikend om onder leden met verschillende politiek-economische systemen een gelijk spelveld te bewerkstelligen binnen de WTO. Zoals aangegeven in de Kamerbrief over de Kabinetsinzet in de EU Trade Policy Review (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2197), is het daarom belangrijk dat de multilaterale handelsregels worden herzien en geactualiseerd, onder andere door sluitende afspraken te maken over industriële subsidies en staatsbedrijven. Op die manier kan de WTO verder bijdragen aan een mondiaal gelijk spelveld. Het is echter een uitdaging om met China en andere WTO-leden tot gedeelde prioriteiten voor WTO-modernisering te komen.

Daarnaast moet de EU samen met belangrijke handelspartners werken aan een mondiaal gelijk spelveld voor staatsgesteunde exportfinanciering. In OESO-verband wordt daarom zoals aangegeven in de Monitor Exportkredietverzekering (Kamerstuk 26 485, nr. 335) ingezet op de modernisering van de afspraken rond staatsgesteunde exportfinanciering. Pogingen om tot afspraken met China te komen in de International Working Group (IWG) zijn eind vorig jaar tijdelijk opgeschort omdat het onder andere niet lukte om het eens te worden over het bieden van transparantie.⁵ De technische onderhandelingen kunnen pas worden hervat als er op politiek niveau geloofwaardig commitment wordt gegeven.

Vraag 23

Kunt u deze vragen zo spoedig mogelijk beantwoorden?

Antwoord 23.

Ja.

⁵ Zie ook de gezamenlijke verklaring van Australië, Brazilië, Canada, de EU, Japan, Korea, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Turkije, de Verenigde Staten en Zwitserland: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159084.pdf.