

AH 549
2020Z17913

Antwoord van minister Kaag (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) en van minister Blok (Buitenlandse Zaken), mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 26 oktober 2020)

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel 'Behind China's Decade of European Deals, State Investors Evade Notice' en de publicatie van de 'China-EU FDI Radar' gepubliceerd op het Nederlandse Datenna.com? ¹

Antwoord

Ja.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u de berichtgeving dat de Chinese overheid veel nauwer betrokken is bij diverse investeringen in Europa, waaronder in Nederland, dan op het eerste gezicht zou lijken?

Antwoord

Het kabinet is zich ervan bewust, zoals beschreven in de beleidsnotitie 'Nederland-China: een nieuwe balans', dat de Chinese overheid nauw betrokken is bij het Chinese bedrijfsleven, zowel staatsbedrijven als private bedrijven. Ook bij buitenlandse overnames kan het voorkomen dat de Chinese overheid, via bedrijven waarin het een financieel belang heeft, invloed verwerft in Europese bedrijven.

Vraag 3

Heeft u eigenstandig voldoende inzicht in de mogelijke politieke aansturing van Chinese investeringen?

¹ Wall Street Journal, 30 september 2020, «Behind China's Decade of European Deals, State Investors Evade Notice»; Datenna.com, geraadpleegd op 30 september, «China-EU FDI Radar» (<https://visuals.datenna.com/china-eu-fdi-radar/>)

Vraag 4

In hoeverre is hier naar uw inzicht sprake van politiek gemotiveerde investeringen?

Vraag 5

In hoeverre is hier naar uw inzicht sprake van een politiek gemotiveerde strategie? Wat zouden de doelen kunnen zijn van een dergelijke strategie en wat betekent dat voor Nederland en Europa?

Antwoord op vraag 3, 4 en 5

Zoals uiteengezet in de beleidsnotitie 'Nederland-China: een nieuwe balans', is verdere economische ontwikkeling en de transformatie naar een hoogwaardige kenniseconomie die grotendeels onafhankelijk is van buitenlandse kennis en technologie, een belangrijke Chinese ambitie. China voert een assertieve industriepolitiek om dit doel te bereiken en beleidsplannen als *Made in China 2025* zijn hierin toonaangevende strategieën. Staatsgestuurde investeringen in dit kader kunnen het gelijke speelveld verstoren, schadelijk zijn voor het concurrentievermogen van Nederland op de middellange termijn en een mogelijk risico zijn voor de (nationale) veiligheid in Nederland en de EU. De AIVD noemt in zijn jaarverslag dat China met forse investeringen in technologie mogelijk afhankelijkheden van Chinese technologieën creëert.² De MIVD wijst er verder op dat China investeringen mogelijk als pressiemiddel kan gebruiken.³

Nederland en de EU kennen bij uitstek een open investeringsklimaat. Deze openheid vormt de basis voor onze maatschappij en economie, en is een belangrijke randvoorwaarde voor innovatiekracht en verdienvermogen. Dit laat onverlet dat er risico's verbonden kunnen zijn aan bepaalde investeringen en overnames. Het gaat dan met name om risico's m.b.t. de verstoring van vitale processen, de integriteit van kennis en informatie, en het ontstaan van ongewenste strategische afhankelijkheden.

In internationale kaders, zoals in de WTO en de OESO, is afgesproken dat er grenzen kunnen worden gesteld aan investeringen, al naar gelang daar publieke belangen mee zijn gemoeid. Zo kunnen nationale overheden uit het oogpunt van openbare orde en nationale veiligheid regels stellen aan buitenlandse investeringen. Het kabinet implementeert op dit moment de Europese FDI-screeningsverordening, waarmee een mechanisme voor informatie-uitwisseling tussen Europese lidstaten wordt gefaciliteerd. Daarnaast werkt het kabinet aan de wet Toetsing Economie en Veiligheid, die volgens planning eind dit jaar aan de Raad van State wordt voorgelegd, waarna deze zo spoedig mogelijk in 2021 aan uw Kamer wordt aangeboden. Het kabinet heeft het voornemen dit wetsvoorstel, mede vanwege de

² <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2020/04/29/jaarverslag-2019>

³ <https://www.defensie.nl/downloads/jaarverslagen/2020/04/30/jaarverslag-mivd>

economische gevolgen van de COVID-19-crisis, met terugwerkende kracht vanaf 2 juni 2020 in werking te laten treden.⁴

Dankzij deze maatregelen verkrijgt het kabinet beter zicht op overnames die vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid een potentieel risico met zich mee kunnen brengen en kunnen passende maatregelen worden genomen.

Vraag 6

Welke actie neemt u hierover in de bilaterale relatie met China?

Antwoord

Het kabinet zet in de relatie met China in op gelijkwaardigheid, reciprociteit en het tegengaan van ongewenste strategische afhankelijkheden. Focus ligt daarbij op het opvoeren van internationale druk op China om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken en toegang tot de Chinese markt te vergroten. Naast het versterken en beschermen van de eigen markt zijn dit methoden om een gelijk speelveld te bewerkstelligen. Nederland verwelkomt buitenlandse investeringen, mits deze voldoen aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Ten behoeve van onze nationale veiligheid worden mogelijke risico's van Chinese economische activiteiten, zoals investeringen, tijdig gesignaleerd, geanalyseerd en beheersbaar gemaakt. In de bilaterale contacten met China stelt het kabinet eventuele misstanden aan de orde, zoals tijdens het gesprek van minister Kaag met assistent-minister voor Handel Ren Hongbin in november 2019. Tijdens bilaterale economische consultaties staan thema's als het belang van een gelijk speelveld en bescherming van intellectueel eigendom ook nadrukkelijk op de agenda. Tenslotte kunnen landenneutrale maatregelen, zoals beschreven in het antwoord op vraag 7, ook gevolgen hebben voor Chinese bedrijven.

Vraag 7

In hoeverre bent u geïnformeerd over en alert op politiek gemotiveerde investeringen vanuit landen anders dan China?

Antwoord

De kabinetsaanpak ten aanzien van het weerbaar maken tegen statelijke dreigingen is aangekondigd in de Kamerbrief 'Tegengaan statelijke dreigingen'.⁵ Verder is uw Kamer voor de zomer geïnformeerd over de kabinetsinzet ten aanzien van

⁴ Kamerstuk 30 821 nr. 113

⁵ Kamerstuk 30 821 nr. 72

buitenlandse overnames en investeringen.⁶ De daarin opgenomen maatregelen zijn actorneutraal en dus niet enkel van toepassing op staatsgeleide investeringen vanuit één bepaald land.

Het kabinet spant zich in ondernemingen te beschermen tegen ongewenste overnames en investeringen wanneer de borging van onze nationale veiligheid hiertoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld bij mogelijk politiek gemotiveerde investeringen.

Naast beschermend instrumentarium tegen ongewenste buitenlandse overnames en investeringen ter borging van de publieke belangen, beschikt het kabinet ook over stimulerende maatregelen die bijdragen aan de versterking van onze strategische economische belangen en concurrentiekracht. U kunt hierbij denken aan onder meer het Missiegedreven Innovatie en Topsectorenbeleid, investeringen in Europese allianties en IPCEI's en de Europese projecten onder bijvoorbeeld Horizon 2020.

Vraag 8

Welke politieke en praktische gevolgen hebben dergelijke investeringen voor de veiligheid en integriteit van de Nederlandse samenleving?

Antwoord

Bij overnames van of investeringen in bedrijven die actief zijn in de vitale processen kan sprake zijn van risico's. Daarnaast kunnen bij overnames of investeringen in ondernemingen die actief zijn op het gebied van hoogwaardige sensitieve technologie ook risico's optreden voor onze nationale veiligheid.

Als gevolg van de overname of investering, kan een risico ontstaan op:

- i. de aantasting van de continuïteit van de vitale processen. Een risico kan een ernstige verstoring zijn van bijvoorbeeld de energievoorziening of telecommunicatie.
- ii. de aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie die verbonden is aan vitale processen en hoogwaardige sensitieve technologie. Het kan hierbij gaan om de bescherming van staatsgeheimen, een verhoogde kwetsbaarheid voor spionage, onderhoud aan beveiligingsinstallaties of het uitvoeren van (delen van) vitale processen.
- iii. het ontstaan van ongewenste strategische afhankelijkheden. Hierbij kan gedacht worden aan een overname of investering die ertoe leidt dat Nederland op enig moment door een derde land (politiek) onder druk kan worden gezet, waardoor de democratische rechtsorde kan worden ondermijnd.

Zoals ook vermeld in de beleidsnotitie 'Nederland-China: een nieuwe balans' is het kabinet zich terdege bewust van deze risico's. Het beschikt over een instrumentarium, waaronder sectorale investeringstoetsen, om deze risico's te

⁶ Kamerstuk 30 821 nr. 115

mitigeren, en werkt aanvullend aan een stelsel van investeringstoetsing. Het wetsvoorstel Toetsing Economie en Veiligheid vormt daarvan een belangrijk bestanddeel en wordt volgens planning voor het einde van dit jaar aan de Raad van State aangeboden.⁷

Vraag 9

Wat is de stand van het Europese mechanisme ter screening van buitenlandse investeringen, en wat is de stand van de Nederlandse uitvoering daaraan? Hoe is dit in andere lidstaten?

Antwoord

De FDI-verordening verplicht EU lidstaten tot de inrichting van een contactpunt voor een Europees samenwerkingsmechanisme tussen de lidstaten onderling en met de Europese Commissie om beschikbare vertrouwelijke informatie over directe investeringen uit derde landen te verzamelen, aggregeren en uit te wisselen wanneer een lidstaat van mening is dat deze investering raakt aan de openbare orde en veiligheid van die lidstaat. De verordening, die op 11 oktober 2020 in werking trad, verplicht lidstaten dus niet om een investeringstoets uit te werken. De Nederlandse Uitvoeringswet ter implementatie van de FDI-verordening is door uw Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat aangemeld voor plenaire behandeling. De meeste lidstaten hebben inmiddels een contactpunt aangewezen dat uitvoering zal geven aan de verplichtingen van de FDI-screeningsverordening. De Commissie heeft op dit moment nog geen overzicht beschikbaar gesteld van de status van implementatie van de verordening in andere lidstaten.

Vraag 10

In hoeverre is het huidige Europese instrumentarium van 'investment screening' voldoende in staat om te identificeren welke investerende bedrijven onder invloed staan van buitenlandse overheden zonder dat dit direct evident is?

Antwoord

De FDI-screeningsverordening verplicht lidstaten niet tot het inrichten van investeringstoetsen, en vormt op zichzelf ook geen instrument voor 'investment screening' maar is gericht op de uitwisseling van relevante informatie tussen lidstaten. Vooralsnog beschikken vijftien lidstaten, waaronder Nederland, over verschillende vormen van investeringstoetsen.⁸ De verordening voorziet, zoals

⁷ Kamerstuk 30 821 nr. 115

⁸ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

hierboven benoemd, in een samenwerkingsmechanisme ter uitwisseling van informatie. Aangezien de verordening pas sinds kort van toepassing is, is het nog te vroeg om te concluderen dat de huidige verordening in afdoende mate bijdraagt aan het kunnen identificeren welke investerende bedrijven onder invloed staan van buitenlandse overheden zonder dat dit direct evident is. Dit laat onverlet dat het kabinet risico's voor de nationale veiligheid bij overnames en investeringen onderkent, en hierop instrumenten beschikbaar heeft en verder ontwikkelt waar nodig. Zie hiervoor de beantwoording van vraag 5. Verder zijn formele investeringstoetsen niet de enige wijze waarop het kabinet zicht krijgt op mogelijk ongewenste investeringen; bedrijven en andere partijen melden dit bijvoorbeeld ook zelf.

Vraag 11

Kunt u een overzicht geven van de verschillende instrumenten die de Chinese overheid gebruikt om investeringen door buitenlandse (staats-)bedrijven in strategische sectoren te weren? Is hierbij sprake van een gelijk speelveld?

Antwoord

China kent een zogeheten National Negative List, waarin 33 sectoren in de economie bij wet geheel of gedeeltelijk zijn gesloten voor buitenlandse investeringen. Alhoewel deze lijst elk jaar korter wordt en diverse sectoren daarmee worden geopend voor buitenlandse investeerders, is er vooralsnog geen sprake van een gelijk speelveld. Dit is een kwestie die ook geregeld in zowel de bilaterale contacten als via de EU wordt aangekaart.

Vraag 12

Welke middelen staan het kabinet momenteel ter beschikking om nu al in te grijpen bij verdachte investeringen?

Vraag 13

Kan het kabinet ook ingrijpen ten aanzien van investeringen die in het verleden al hebben plaatsgevonden?

Antwoord op vraag 12 en 13

Het kabinet werkt op dit moment aan de totstandkoming van een stelsel van investeringstoetsing. Dit stelsel bestaat uit reeds bestaande sectorale investeringstoetsen zoals opgenomen in de Gaswet, Elektriciteitswet 1998 en de Wet Ongewenste Zeggenschap Telecom, en introduceert een zogenaamde brede investeringstoets – het wetsvoorstel Toetsing Economie en Veiligheid – die zal zorgen voor een vangnet voor investeringen die op dit moment nog niet binnen de kaders van een sectorale investeringstoets vallen, of niet goed middels sectorale wetgeving kunnen worden geborgd.

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk overnames van en investeringen in ondernemingen die actief zijn binnen de vitale processen of werken met sensitieve technologie te toetsen op risico's voor de nationale veiligheid. Het wetsvoorstel doorloopt op dit moment verschillende consultaties, en zal voor het eind van 2020 aan de Raad van State worden aangeboden voor advies. Het kabinet is voornemens de wet van kracht te laten zijn met ingang van 2 juni 2020. Middels deze peildatum wordt het mogelijk overnames en investeringen met terugwerkende kracht aan voorwaarden te onderwerpen of in het uiterste geval te blokkeren, mocht hier vanwege de bescherming van de nationale veiligheid aanleiding toe zijn.⁹

Vraag 14

Welke resultaten zijn behaald door het huidige kabinetsbeleid en het Europese beleid op het tegengaan van ongewenste buitenlandse investeringen in Nederland en in Europa?

Antwoord

Het kabinet werkt op zichtbare en onzichtbare wijze aan het borgen van de nationale veiligheid en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. Dit doet het kabinet door het benutten van regelgeving, het introduceren van nieuwe regelgeving, en incidenteel met andere instrumenten indien de situatie daarom vraagt.

Als voorbeeld kan dienen de strategische investering in het bedrijf SmartPhotonics, zoals aangekondigd door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 29 juni 2020, waarmee het kabinet wil waarborgen dat dit bedrijf en het ecosysteem voor geïntegreerde fotonica behouden blijft voor Nederland.

Mede dankzij de contacten die in het kader van de FDI-screeningsverordening zijn gelegd, heeft er voorts goede afstemming plaatsgevonden bij een investering door de Duitse overheid in het bedrijf CureVac N.V., een biomedische onderneming die wereldwijd actief is, maar waarvan het zwaartepunt van de activiteiten in Duitsland ligt. Deze interventie is gedaan met het oog op het waarborgen en het door ontwikkelen van de strategische kennis en capaciteiten van het bedrijf. Het bedrijf is door deze interventie behouden voor Europa.

Het kabinet ziet met vertrouwen uit naar de geformaliseerde samenwerking op het signaleren van potentieel ongewenste investeringen uit derde landen in het kader van de FDI-screeningsverordening, en pleit voor een vroege evaluatie van het mechanisme zodat verdere harmonisatie in een Europees samenwerkingsmechanisme – binnen nationale competenties - vorm kan krijgen.

⁹ Kamerstuk 30 821 nr. 113