



Rijksoverheid

Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie

Brede maatschappelijke heroverweging

Datum 20 april 2020
Status Definitief

Colofon

Titel	Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie
Bijlage(n)	5
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën BMH-secretariaat BMH@minfin.nl

Inhoud

Woord vooraf—5

Samenvatting—6

1 Inleiding—10

2 Geopolitieke en technologische ontwikkelingen dagen de overheid uit—13

- 2.1 Publieke belangen borgen in een open economie—13
- 2.2 Een nieuw analysekader?—16
- 2.3 Nieuw beleid?—18
- 2.4 Nieuwe governance?—20

3 Een zorgvuldige overheid: Naar een nieuw analysekader—23

- 3.1 Wat het analysekader wel en niet doet—23
- 3.2 Wanneer de relevante publieke belangen in het geding zijn—24
 - 3.2.1 Concurrentiekracht—26
 - 3.2.2 Nationale veiligheid—31
- 3.3 Het gebruik van een risicoanalyse—34
- 3.4 Politieke weging als sluitstuk—36

4 Een assertieve overheid: Naar nieuw beleid—37

- 4.1 Verschillende richtingen voor nieuw beleid—37
- 4.2 Wat de overheid per beleidsterrein kan doen—38
 - 4.2.1 Handel en de interne markt—38
 - 4.2.2 Mededinging, staatssteun en aanbestedingen—40
 - 4.2.3 Innovatie en technologie—42
 - 4.2.4 Beschermen van kennis en informatie—45
 - 4.2.5 Cyberveiligheid—47
 - 4.2.6 Voorkomen ongewenste zeggenschap—49

5 Een alerte overheid: Naar een nieuwe institutionele inrichting—51

- 5.1 Dreigingen tijdiger signaleren—51
- 5.2 De kennispositie van de overheid verbeteren—51
- 5.3 Integraal beoordelen en besluiten—52
- 5.4 Tot besluit van dit rapport: speelbal of spelverdeler?—53

Bijlage 1. Taakopdracht—55

Bijlage 2. Literatuurlijst—57

Bijlage 3. Samenstelling werkgroep—59

Bijlage 4. Geraadpleegde experts—61

Bijlage 5. Beleidsopties—62

- Optie 1 Opname nieuw analysekader veiligheid en economie in reguliere beleidstoets—62
- Optie 2 Versterking interne markt—63
- Optie 3 Inzetten op een mondiaal gelijkjer speelveld via de WTO—64

Optie 4	Verbreden internationale afspraken exportkredietverzekering—65
Optie 5	Handelsdefensieve maatregelen—67
Optie 6	Eigen standpunt exportcontrole—68
Optie 7	Verdergaande EU-harmonisatie van de uitvoering van de exportcontrole van strategische goederen—69
Optie 8	Ombuiging op exportcontrole van strategische goederen—71
Optie 9	Mededingingsmaatregelen platformmacht—72
Optie 10	Versoepelen mededingingskader—74
Optie 11	Level playing field instrument—75
Optie 12	International Procurement Instrument (IPI)—77
Optie 13	Maatregelen op aanbestedingen en industrieveiligheid—79
Optie 14	Ombuiging op het ABDO en het Bureau Industrieveiligheid—81
Optie 15	Investeren in sleuteltechnologie—82
Optie 16	Investeren in Europese projecten—83
Optie 17	GAIA-X als Europese clouddienst—85
Optie 18	Defensiebrede voorziening—87
Optie 19	Vergroting bewustzijn over gevoelige kennis en technologie—89
Optie 20	Screening bij onderwijs en onderzoek—90
Optie 21	Versterken inlichtingenpositie AIVD en MIVD over economische veiligheid—92
Optie 22	Strafbaarstelling spionage—94
Optie 23	Intensivering cybersecuritybeleid—96
Optie 24	Vergroten aansprakelijkheid softwarebedrijven—98
Optie 25	Internationale agendering cyberdreiging—100
Optie 26	Contactpunt digitale financieel-economische spionage—101
Optie 27	Ombuiging op cybersecuritybeleid—102
Optie 28	Verhoogde digitale beveiliging vitale infrastructuur—103
Optie 29	Structurele samenwerking met bedrijven in de vitale infrastructuur tegen statelijke dreigingen—105
Optie 30	MKB-lijst—107
Optie 31	Intensivering investeringstoets—108
Optie 32	Conservatoir nationale-veiligheidsbeslag—110
Optie 33	Screening uitbreiden vitale sectoren, incl. staatsdeelnemingen—112
Optie 34	Borgen nationale veiligheid in geval van faillissement—113
Optie 35	Ombuiging op aanpak statelijke dreigingen, bescherming vitale processen en cybersecurity—115
Optie 36	Inzet staatsdeelnemingsinstrument—116
Optie 37	Essentiële (onderdelen van) vitale processen zelf uitvoeren—118
Optie 38	Onderzoek naar strategische afhankelijkheden—119
Optie 39	Opbouwen van kennis over gevoelige technologie—120
Optie 40	Continueren Ambtelijke Commissie en Ministeriële Commissie Economie & Veiligheid in de volgende kabinetsperiode—121
Optie 41	Verbeteren interdepartementale deling gevoelige informatie—122
Tabel	Overzicht van beleidsopties—123

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport *Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie* van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn de dwarsdoorsnijdende thema's digitalisering, productiviteit en maatschappelijk onbehagen relevant bevonden in de afbakening van het onderzoek. Nadere informatie over de uitwerking van deze dwarsdoorsnijdende thema's in het rapport staat beschreven in hoofdstuk 1.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is er uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

Samenvatting

Geopolitieke en technologische ontwikkelingen hebben invloed op de benodigde rol van overheid. Er kan voor gekozen worden om de rol van de overheid actiever in te vullen. Een overheid die alert is op ontwikkelingen in de wereld die Nederland raken. Een overheid die belangen op het snijvlak van concurrentiekracht en nationale veiligheid zorgvuldig weegt. En een overheid die assertief inspeelt op internationale kansen en dreigingen, met een heldere strategie, een duidelijke Europese inzet en waar nodig nieuw beleid.

Economische openheid is de basis voor de Nederlandse welvaart en dat zal altijd zo blijven. Maar nieuwe geopolitieke en technologische ontwikkelingen leggen ook kwetsbaarheden van Nederland en Europa bloot. We leven steeds meer in een multipolaire wereld, waarin het oosten economisch toegroeit naar het westen. Ook digitale ontwikkelingen schrijden vooruit. Veel mensen gaan er daardoor economisch op vooruit. Maar de nieuwe wereldorde heeft ook ongewenste gevolgen voor Nederland als open economie.

Onze markten kunnen slechter gaan werken door economische inmenging van andere staten, bijvoorbeeld wanneer deze gebruik maken van grootschalige staatssteun en strategische activiteiten. Er zijn spanningen tussen grote mogelijkheden die bijdragen aan de toch al afnemende economische openheid in de wereld. Voor internationale instituties zoals de Wereldhandelsorganisatie is het steeds uitdagender om goede mondiale afspraken af te dwingen voor het economisch verkeer in de wereld. En er zijn landen die economische middelen inzetten voor politieke doelen.

Tegelijkertijd leven we steeds nadrukkelijker in een digitale wereld. Ook hiervoor geldt: dit biedt grote voordelen, in potentie voor iedereen. En tegelijk ontstaan er door digitalisering kwetsbaarheden voor Nederland. Zo hebben de meest succesvolle IT-bedrijven sterke economische posities, die ten koste kunnen gaan van de kansen voor Europese uitdagers en consumenten. En met digitalisering heeft ook spionage en sabotage een vlucht genomen, al dan niet ondernomen door staten.

Met geopolitieke en technologische ontwikkelingen in het vizier is een eerste aandachtspunt het belang van een **zorgvuldige overheid**: een overheid die de belangen op het snijvlak van nationale veiligheid en concurrentiekracht zorgvuldig weegt. De werkgroep constateert dat nationale veiligheid en concurrentiekracht in de praktijk steeds meer verweven zijn geraakt, maar dat er geen gemeenschappelijk beeld is van de verhouding tussen deze twee publieke belangen. Ook is er geen gemeenschappelijk beeld van de rol van overheid hierbij. Bestaande afwegingskaders, waarin de rol van de overheid in de economie los van het veiligheidsdomein wordt beschouwd, zijn behulpzaam maar voldoen niet.

De werkgroep adviseert de gebruikmaking van een nieuw analysekader. Dit raamwerk bevat een omschrijving van de relevante publieke belangen op het grensvlak van nationale veiligheid en concurrentiekracht die de overheid dient te borgen. Daarbij is de democratische rechtsorde overigens steeds het onderliggende fundament. Ook bevat het raamwerk een set vragen die helpt om te bepalen wat de rol van de overheid op dit grensvlak in relevante gevallen redelijkerwijs kan zijn. Dit

kader kan bijdragen aan onderbouwd en samenhangend beleid, door te verduidelijken wanneer er een mogelijke overheidsrol is, maar ook wanneer de overheid buiten beeld blijft. Een actie van buitenlandse statelijke actoren zal immers soms maar niet altijd om een reactie van Nederland vragen. De keuze om als overheid in te grijpen blijft uiteraard afhankelijk van politieke weging van de relevante belangen en de gewenste economische verdeling, van de waardering van risico's voor publieke belangen en van overtuigingen over de mate waarin problemen al zonder overheid worden opgelost.

Een tweede aandachtspunt is het belang van een **alerte overheid**: een overheid die alert let op nieuwe ontwikkelingen op het grensvlak van concurrentiekracht en nationale veiligheid. Besluiten zijn in het recente verleden te *ad hoc* genomen. De overheid reageerde soms meer op kansrijke of bedreigende situaties dan dat het erop anticepeerde, door late signalering en onvoldoende samenwerking.

De werkgroep beveelt daarom aan de kennispositie van en samenwerking binnen de overheid op het snijvlak van concurrentiekracht en nationale veiligheid te versterken. Ze adviseert om een structuur te ontwikkelen binnen de overheid om gevoelige informatie tijdig te delen. Ook adviseert ze om de tijdelijke ambtelijke en politieke commissies over economie en nationale veiligheid in de volgende kabinetsperiode te continueren.

Een derde aandachtspunt betreft het belang van een **assertieve overheid**: een overheid die met bijpassende strategieën en beleidsmaatregelen inspeelt op kansen en dreigingen in de wereld voor onze concurrentiekracht en nationale veiligheid. En die altijd onze democratische rechtsorde blijft beschermen. De laatste jaren is het beleid op het snijvlak van concurrentiekracht en nationale veiligheid al sterk in ontwikkeling. Het is nu van belang dit beleid verder te ontwikkelen.

De werkgroep stelt ter overweging 41 beleidsopties voor (zie de infographic op de volgende pagina). Sommige van de opties richten zich vooral op nationale veiligheid. Denk aan opties ter vergroting van de weerbaarheid van het bedrijfsleven tegen digitale dreigingen, bijvoorbeeld via gezamenlijke risicoanalyses voor vitale processen, de vorming van een centraal meldpunt voor het bedrijfsleven, en aansprakelijkheid voor ICT-aanbieders. Denk ook aan opties ter vergroting van strategische autonomie – onafhankelijker zijn van andere landen – door bijvoorbeeld scherpere toetsing van bedrijfsovernames en benoemingen in vitale sectoren.

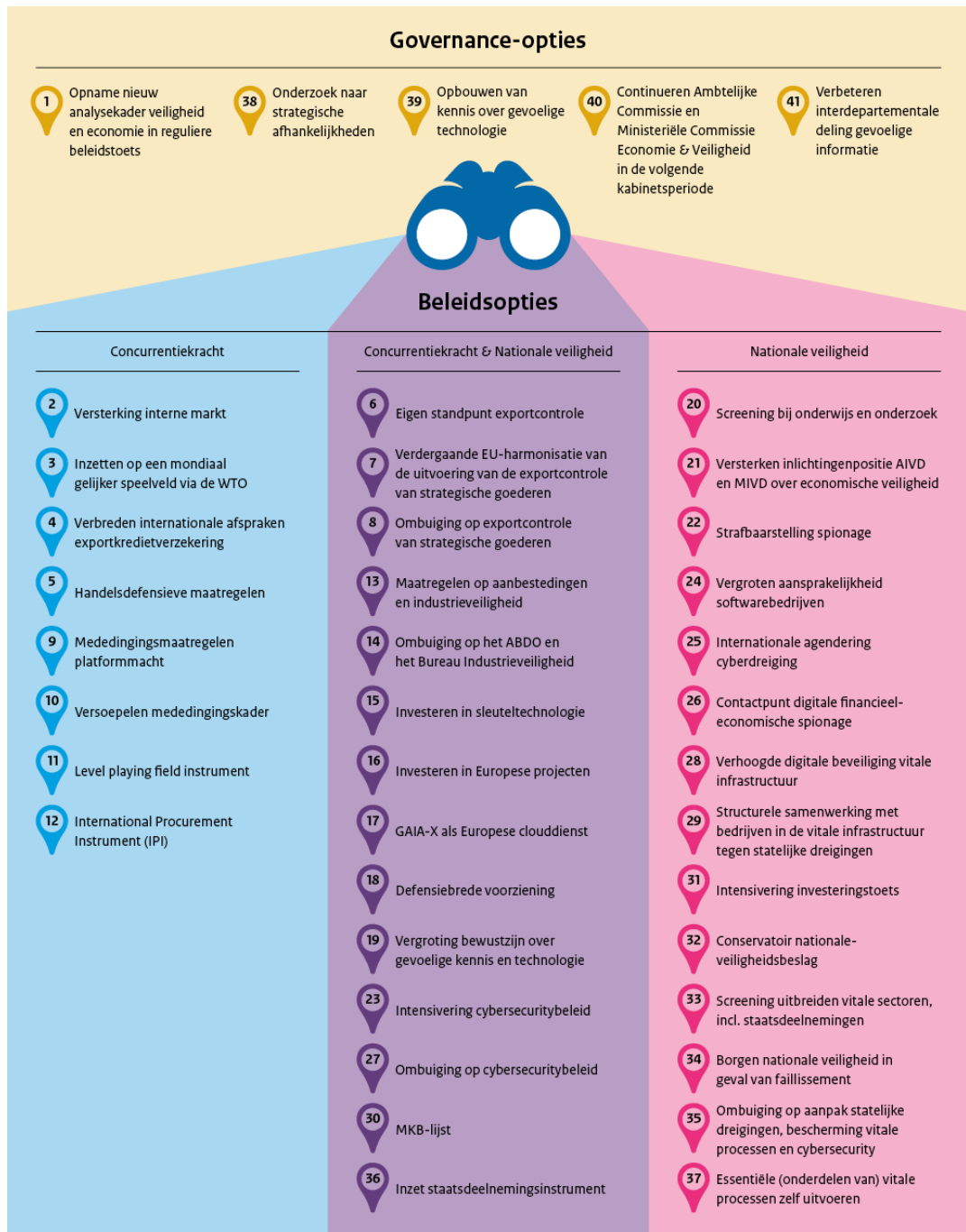
Andere beleidsopties richten zich meer op concurrentiekracht. Zo kan een nieuw kabinet stevig investeren in technologie en innovatie, de interne markt voor data en kapitaal helpen versterken en Europese aanpassing van kaders voor mededinging en staatssteun stimuleren.

Of het nu om nationale veiligheid of concurrentiekracht gaat: de ene optie is economisch en budgettair ingrijpender dan de ander; de ene optie gaat meer uit van marktwerking en de ander meer van overheidssturing. De werkgroep roept het aanstaande kabinet op om keuzes te maken uit de verschillende soorten beleidsopties die onze nationale veiligheid en concurrentiekracht helpen borgen. De werkgroep adviseert daarbij voortdurend rekening te houden met de gevolgen van maatregelen voor onze democratische rechtsorde en voor uitvoeringslasten.

Tot slot adviseert de werkgroep strategisch positie te kiezen in de veranderende geopolitieke en digitale context. Om publieke belangen succesvol te borgen zal het

nodig zijn om internationaal samen te werken. Denk aan de inzet van gezamenlijke economische macht ten opzichte van grote mogendheden buiten de EU, de ontwikkeling van de digitale interne markt en de ontwikkeling van sleuteltechnologieën. Voor andere uitdagingen, zoals de bescherming van vitale processen in sectoren als energie en telecom, zal Nederland zelf moeten zorgen dat het hiertoe in staat is.

Nederland zal zich hoe dan ook meer dan de afgelopen decennia bewust moeten van zijn strategische positie in de wereld. Een politieke sleutelvraag blijft: speelbal of spelverdeler?



1 Inleiding

De titel van de oorspronkelijke taakopdracht van deze werkgroep – 'Publieke belangen en concurrentiekracht in een open economie' – is breed ingestoken. Openheid is een basiskarakter van onze economie. Tegelijkertijd suggereert de taakopdracht voor dit rapport dat die openheid minder vanzelfsprekend is dan in het verleden. Dit heeft te maken met geopolitieke en technologische ontwikkelingen, maar ook met veranderende ideeën over de rol van de overheid. Ook noemt de taakopdracht een groot aantal beleidsterreinen: stelselbesprekingen, EU-concurrentiebeleid, deelnemingenbeleid en innovatiebeleid (zie bijlage 1 voor de taakopdracht).

Een scherpe afbakening van de thematiek is gelet op de veelomvattende taakopdracht belangrijk. De thematiek kan langs drie dimensies worden afgebakend:

1. De dimensie binnenland en buitenland: Vormen ontwikkelingen vanuit het buitenland de aanleiding van deze werkgroep? Of spelen ook vraagstukken een rol die primair in de binnenlandse context plaatsvinden?
2. De publieke belangen die onder druk staan.
3. Relevante (statelijke of private) actoren die Nederlandse publieke belangen raken.

De werkgroep heeft ervoor gekozen om dossiers die primair binnenlandse onderwerpen zijn, zoals pensioenen en zorg, buiten beschouwing te laten. Daarnaast beperken we ons tot thema's die op zijn minst concurrentiekracht en/of nationale veiligheid raken. Daarnaast wordt aandacht besteed aan zowel de invloed van statelijke als private actoren.

De gekozen afbakening correspondeert met de probleemanalyse in hoofdstuk 2. Daar zet de werkgroep de vraag die dit rapport beantwoordt nader uiteen: *Hoe kan de overheid publieke belangen – in het bijzonder op het vlak van economie en veiligheid – blijven borgen in een open economie die blootstaat aan geopolitieke en technologische wendingen?*

Dit rapport biedt een geactualiseerd analysekader voor de vraag: wanneer moet de staat ingrijpen in markten, en welke nieuwe overwegingen zijn daarbij relevant? Ook werkt het rapport beleids- en uitvoeringsopties uit, zowel voor relevante beleidsterreinen als ook voor de overkoepelende institutionele inrichting.

Er is veel samenhang tussen het onderwerp van deze werkgroep en dat van andere BMH-werkgroepen. Het uitgangspunt is dat deze trajecten via hun afbakening overlap voorkomen. Zo is het thema innovatie het onderwerp van het BMH-rapport *Innovatieve samenleving* en behandelt het BMH-rapport *Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen* bedreigingen voor de veiligheid in bredere zin. Onze werkgroep is om die reden grotendeels weggebleven van onderwerpen die enkel innovatiebeleid of enkel nationale veiligheid raken en al in voornoemde rapporten aan de orde zijn. Tegelijk is lichte overlap onvermijdelijk gebleken. Dit betreft bij BMH-rapport *Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen* met name beleidsaspecten op vlakken cyberveiligheid (o.a. bescherming vitale infrastructuur en aanpak statelijke dreigingen), de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (rol bij economische veiligheid) en defensie (investeringen die verband houden met het Europese

Defensiefonds). En de overlap betreft bij het BMH-rapport *Innovatieve samenleving* investeringen in sleuteltechnologie. We raden een nieuw kabinet dat beleidsopties op deze terreinen zou willen overnemen aan om de samenhang tussen de BMH-rapporten te bezien.

In de taakopdracht zijn vijf thema's benoemd die in *alle* rapporten aan de orde kunnen zijn (zie tabel 1). Het dwarsdoorsnijdende thema digitalisering heeft een prominente plek in dit rapport en is er zelfs een aanleiding voor: in combinatie met geopolitieke ontwikkelingen staat de vraag centraal hoe door technologische ontwikkelingen zoals digitalisering publieke belangen te borgen. Productiviteit komt in het rapport terug via de vraag hoe concurrentiekracht te borgen – en daarmee productief te blijven – in het licht van geopolitieke en technologische ontwikkelingen en toenemende verwevenheid van economie en nationale veiligheid. Al het productiviteitsverhogend beleid levert een belangrijke bijdrage aan de concurrentiekracht van Nederland en Europa, hiervoor zijn in andere BMH-rapporten ook beleidsopties opgenomen. De beleidsopties in dit rapport zijn dus geen uitputtende lijst van mogelijkheden om de concurrentiekracht te bevorderen. Het rapport bevat ook opties voor beleid met betrekking tot digitale ontwikkelingen en gericht op concurrentiekracht en dus productiviteit. Tot slot komt maatschappelijk onbehagen als dwarsdoorsnijdend thema terug in dit rapport, via de beschrijving van het veranderende denken over de rol van de overheid in hoofdstuk 2.

Tabel 1. De vijf dwarsdoorsnijdende thema's

<i>Dwarsdoorsnijdende thema's</i>	Komt het thema terug in de analyse?	Komt het thema terug in de beleidsopties?
Digitalisering	Ja, dit thema is een belangrijk onderdeel van de probleemanalyse	Ja, verschillende beleidsopties hebben betrekking op het thema digitalisering.
Productiviteit	Ja, dit rapport behandelt de concurrentiekracht, en tevens het spanningsveld met de nationale veiligheid.	Impliciet: beleidsopties kunnen een effect hebben op productiviteit
Brede determinanten van zorggebruik	Nee	Nee
De stabiliserende functie van beleid op de economie	Nee	Nee
Maatschappelijk onbehagen	Ja, de analyse adresseert een veranderend beeld vanuit de maatschappij over de rol van de overheid	Nee

De werkgroep heeft besloten om bij de uitwerking van beleidsopties af te wijken van de grondslag die was voorgelegd in de taakopdracht, omdat deze grondslag de breedte van het onderwerp onvoldoende afdekt. In plaats daarvan zijn zowel intensiveringsopties en ombuigingsopties in beeld gebracht die raken aan de begrotingen van BZ, BZK, DEF, EZK, FIN, I&W, J&V, en OCW.

Dit rapport begint met een probleemanalyse (hoofdstuk 2) die uitmondt in de hoofdvraag. Vervolgens komen we met een nieuw analysekader op het snijvlak van

economie en veiligheid (hoofdstuk 3). Van daaruit beschrijven we beleidsopties op een aantal relevante terreinen (hoofdstuk 4) en opties voor de institutionele inrichting (hoofdstuk 5).

2 Geopolitieke en technologische ontwikkelingen dagen de overheid uit

2.1 Publieke belangen borgen in een open economie

Openheid als basis

Als open economie, met relatief veel vrijheid voor economisch verkeer, profiteert Nederland sterk van handel met de rest van de wereld. We halen ongeveer een derde van het inkomen uit de export. Ook is circa dertig procent van onze werkgelegenheid te danken aan export van goederen en diensten.¹ Nederland heeft geprofiteerd van de sterk toegenomen wereldhandel sinds de opkomst van China en de fragmentatie van mondiale waardeketens. Vrijhandel heeft in de afgelopen decennia geleid tot groei van de wereldwijde welvaart, door specialisatie, lagere prijzen en een groter aanbod van goederen en diensten.

Box 1. De opkomst van mondiale waardeketens

Voor bedrijven is het, door economische openheid en technologische ontwikkeling, de afgelopen decennia steeds vaker winstgevend geworden om stappen in het productieproces te verspreiden over meerdere landen op basis van wat wereldwijd de geschiktste of goedkoopste locatie is. Denk aan mondiaal gescheiden productielocaties voor management, R&D, maak-processen, marketing of distributie. Als gevolg van deze opdeling maakt een steeds groter deel van de mondiale productie deel uit van internationale waarde-ketens: de mondiale handel in intermediaire goederen is toegenomen van circa 8% van het mondiale bbp in 1970 tot ca. 18% in 2014.²

Sterkere economische relaties in de wereld dragen mogelijk bij aan de opbouw van wederzijdse afhankelijkheden en vreedzame samenwerking.³ Toch is beleid dat uitsluitend gericht is op economische openheid tegenwoordig niet altijd meer vanzelfsprekend. Dit is in belangrijke mate het gevolg van geopolitieke en technologische ontwikkelingen.⁴

Geopolitieke ontwikkelingen

De geopolitieke orde in de wereld wordt steeds meer multipolair. De toenemende macht van opkomende, vaak staatsgeleide, economieën verandert de wereld in hoog tempo. Hadden China en India in 1980 nog een gezamenlijk aandeel in het wereld-bbp van ca. 5%, anno 2019 is dat aandeel opgelopen tot ruim een kwart.⁵

Een eerste gevolg is toenemende spanningen tussen grote mogendheden, met name tussen China en de VS en tussen Rusland en het westen. Daarbij richten landen zich onder meer op ondermijning van democratische processen en onrechtmatige verkrijging van civiele technologie ten behoeve van militaire doeleinden (bijvoorbeeld door spionage). Deze ontwikkelingen kunnen onze democratische rechtsorde, onze economie en onze nationale veiligheid aantasten.

1 CBS. (2018). *Internationaliseringsmonitor / 2018-II*.

2 Carstens, A. (2018). Global market structures and the high price of protectionism.

3 Zie bijvoorbeeld O Neal, J.R. e.a. (1999). *Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict* & Call, M. (2015). *Trading away from conflict*.

4 Deze ontwikkelingen zijn overigens niet volledig nieuw: zo waren ook tijdens de Koude Oorlog economie en veiligheid met elkaar verknoot. Ook de grondlegger van de economische wetenschap Adam Smith had in zijn standaardwerk *The Wealth of Nations* hier al aandacht voor. Gesteld kan worden dat de thematiek hernieuwde aandacht krijgt.

5 IMF. *Datamapper*.

Een tweede gevolg is de toenemende politisering van economisch beleid in de wereld: met name in de opkomende niet-westerse economieën maar ook in westerse landen worden economische activiteiten ingezet voor politieke doelen, ook wel *weaponisation of the economy* genoemd. Zo zet China bedrijven onder druk die steun uitspreken voor Hong Kong en dreigen de VS handelstarieven op te leggen aan landen in Midden-Amerika als de vluchtelingenstroom richting de VS niet stopt.⁶

Een derde gevolg is de afnemende steun in de wereld voor marktgeoriënteerde multilaterale regels zoals die van de WTO. Hieraan ligt systeemrivaliteit ten grondslag tussen bepaalde polen in de wereld, die in toenemende mate van macht in plaats van regels lijken uit te gaan.⁷

Daarnaast neemt de openheid van de wereldeconomie af.⁸ Wereldwijd neemt het aantal beleidsmaatregelen die handel beperken de afgelopen jaren fors toe, terwijl het aantal beleidshervormingen om vrijhandel te bevorderen juist afnemen. Handelsversturende maatregelen gaan merendeels om de bevordering van eigen export naar de rest van de wereld, minder om tarifaire maatregelen gericht op een enkel land (zoals die tussen China en de VS).⁹

Dat economisch beleid politiseert betekent ook meer strategische interactie met het buitenland. Beleidsuitdagingen kunnen nog steeds losstaand worden geanalyseerd. Zo'n analyse kan helpen de doelen en toegevoegde waarde van de overheid te verduidelijken. Maar in een wereld waarin landen op elkaar reageren is niet gezegd dat dit ook de best mogelijke keuze oplevert. Als keuzes op het ene beleidsterrein de houding van andere landen op een ander terrein kan beïnvloeden, dan zijn ook overkoepelende, strategische argumenten van belang.

Box 2 schetst op hoofdlijnen een aantal (grotendeels recente) cases die verband houden met de hierboven beschreven ontwikkelingen.

Box 2. Voorbeelden van casussen met betrekking tot geopolitieke ontwikkelingen¹⁰

- Een Nederlandse partij krijgt moeilijker toegang tot een buitenlandse markt dan andersom;
- Een Nederlandse partij moet concurreren met buitenlandse staatsgesteunde partijen;
- Een buitenlands (staats)bedrijf wil een innovatief Nederlands technologisch bedrijf overnemen;
- De overheid besteedt een opdracht uit aan een buitenlandse partij uit een land dat bedrijven beïnvloedt uit geopolitieke motieven;
- Een buitenlandse partij uit een land dat bedrijven beïnvloedt uit geopolitieke motieven dreigt kritieke informatie of technologie van een bijna-failliet Nederlands bedrijf te verkrijgen;
- Een Nederlandse partij is afhankelijk van kritieke grondstoffen of technologie van buitenlandse toeleveranciers;

6 Zie bijvoorbeeld: Whalen, J. e.a. (2019). China lashes out at Western businesses as it tries to cut support for Hong Kong Protests. & Gambino, L. (2019). Trump announces tariffs on Mexico until immigration remedied.

7 Zie bijvoorbeeld Mavrodīs, P.C. e.a. (2019). China and the world trade organisation: towards a better fit & Bolle, M. e.a. (2019). Measuring the rise of economic nationalism & IFW. (2020). Europe and the global economic order & N. Piper. (2019). Fusions and confusions: Germany is going to promote and protect industrial champions.

8 Waarbij de mate van openheid is gedefinieerd als de hoeveelheid en impact van handelsdrempels.

9 Zie voor statistieken sinds 2017 hierover: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/01/23/how-has-global-trade-policy-shifted-over-the-past-3-years/>

10 Deze casussen vereisen niet noodzakelijkerwijs overheidsingrijpen. Dat vraagstuk ligt voor in hoofdstuk 3.

- Studenten uit landen met geopolitieke motieven brengen kennis met militaire toepassingen terug naar hun land.

Technologische ontwikkelingen

Naast geopolitiek kunnen ook technologische ontwikkelingen kwetsbaarheden met zich meebrengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor digitale ontwikkelingen, die kansrijk zijn en grote voordelen bieden, maar ook nadelige effecten kunnen hebben.¹¹

Deze nadelen komen ten eerste voort uit de zogenoemde *winner-takes-all* dynamiek ervan. Door netwerkeffecten verlopen economische activiteiten via een klein aantal internetplatformen, uit met name de VS (zoals Apple en Amazon) en in toenemende mate China (zoals Tencent en Alibaba). Dit kan ertoe leiden dat Nederlandse partijen van een zeer klein aantal aanbieders economisch afhankelijk zijn. Dit roept vragen op omtrent mededingingsbeleid.

Ten tweede zijn bestaande bedrijven die beschikken over gevoelige informatie kwetsbaarder voor diefstal, nu informatie steeds vaker digitaal wordt bewaard. Ook sabotage is door digitale ontwikkelingen eenvoudiger, terwijl de mogelijke ernst van uitvallende vitale processen zoals energie en telecom is toegenomen.

Box 3 schetst op hoofdlijnen een aantal (grotendeels recente) casussen die verband houden met deze ontwikkelingen.

Box 3. Voorbeelden van casussen met betrekking tot digitaal-technologische ontwikkelingen¹²

- Een buitenlandse partij kan via digitale weg vitale processen saboteren op terreinen als energie, telecom en havens;
- Een platformbedrijf met persoonsgegevens van inwoners van Nederland wordt gehackt of overgenomen door een buitenlandse partij;
- Een buitenlandse partij spioneert bij een Nederlandse partij om technologie of informatie (zoals intellectueel eigendom) te verkrijgen;
- Nederlandse partijen zijn afhankelijk van buitenlandse internetplatforms;
- Nederlandse partijen zijn voor essentiële technologie afhankelijk van het buitenland
- Nederlandse partijen beschikken over minder data dan grote buitenlandse concurrenten waardoor ze een concurrentienadeel hebben.

Geopolitieke en digitaal-technologische ontwikkelingen versterken elkaar ook – en leiden zo tot verdere politisering van de economie. Dit gebeurt bijvoorbeeld via economische spionage vanuit staten, door het gebruik van civiele technologie voor militaire doeleinden en via doelbewuste digitale ondermijning van democratische processen. In de mondiale strijd om leiderschap op technologisch gebied worden ook economische beleidsinstrumenten ingezet.¹³

¹¹ Zie ook WRR. (2019). *Vorbereiden op digitale ontwrichting*.

¹² Deze casussen vereisen niet noodzakelijkerwijs overheidsingrijpen. Dat vraagstuk ligt voor in hoofdstuk 3.

¹³ Zie bijvoorbeeld wijzigingen in de investeringstoets van de VS: Department of the Treasury (2018). *Determination and Temporary Provisions Pertaining to a Pilot Program To Review Certain Transactions Involving Foreign Persons and Critical Technologies* & Holland & Knight. (2020). *New CFIUS regulations finally take effect*.

Veranderend denken over de overheid

Deze ontwikkelingen dragen bij aan een veranderend denken over de rol van de overheid in de economie. Neem digitalisering: vereist de toenemende maatschappelijke invloed van internetbedrijven dat de overheid actiever moet ingrijpen om de integriteit van gevoelige informatie en de continuïteit van dienstverlening te garanderen? En om de invloed van technologiebedrijven op vrije verkiezingen te reguleren? Toen we rond de eeuwwisseling massaal het internet op gingen bleef de overheid sterk op afstand. De laatste jaren vindt er een kentering plaats in het denken over de rol van de overheid op internet. Dit vertaalt zich naar nieuwe regelgeving in Nederland en Europa op vlakken als privacy en auteursrechten en naar heroverweging daarvan op vlakken als mededinging en aansprakelijkheid.¹⁴

Meer in den brede is er - na een langere periode van liberalisering en privatisering - meer discussie over de vraag of de overheid actiever moet optreden in de samenleving: voor de baten van sterke instituties, van overheidsregulering en - bezit, en van centrale sturing op publieke belangen.¹⁵ Deze oriëntatie op een andere rol van de overheid hangt ook samen met maatschappelijk onbehagen. Zo zijn er groepen in de samenleving die onzekerheid ervaren door globalisering,¹⁶ weinig controle ervaren over hun toekomst, of zich zorgen maken over klimaat en milieu, dan wel over de betaalbaarheid van maatregelen om deze te helpen.¹⁷ Dit veranderende sentiment is ook te zien in een toenemende discussie over het verder openen van de Europese markt door het sluiten van handelsverdragen.

Dit alles leidt tot de volgende hoofdvraag:

Hoofdvraag BMH-16:

Hoe kan de overheid publieke belangen – in het bijzonder op het vlak van economie en nationale veiligheid– blijven borgen in een open economie die blootstaat aan geopolitieke en technologische wendingen?

Uit deze hoofdvraag volgen drie deelvragen: een vraag naar een nieuw analysekader, naar nieuwe beleid en naar nieuwe governance.

2.2 Een nieuw analysekader?

Een eerste deelvraag is die naar een nieuw analysekader voor de rol van de overheid. Bestaande kaders bieden onvoldoende houvast bij het beantwoorden van de vraag of de overheid dient in te grijpen in het maatschappelijke verkeer.

Bij de Rijksoverheid bestaat het Integrale Afwegingskader (IAK) om beleid te onderbouwen.¹⁸ Het IAK helpt beleidsmakers en politici om gestructureerd af te wegen wat de rol van de overheid in een bepaalde situatie kan zijn. Het bevat zeven vragen die helpen bepalen of de maatschappij gebaat is bij de inzet van een bepaald instrument. Het IAK biedt echter op zichzelf nog te weinig houvast om tot een beeld van de rol van de overheid op dit grensvlak te komen.

14 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie. (2019). *New EU rules on e-commerce*.

15 OECD. (2019). *Beyond growth: towards a new economic approach*.

16 CPB. (2019). *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*.

17 Zie ook SCP. (2019). *Veel zorgen over toenemende spanningen & SER*. (2019). *Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*.

18 Meer informatie te vinden via <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-analysekader-voor-beleid-en-regelgeving>

Het geeft namelijk geen helder beeld van de relevante publieke belangen. In het IAK staat genoemd dat de overheid een rol heeft als veiligheid aan de orde is, maar er is geen definitie van het begrip en geen specificatie van elementen die in het geding (kunnen) zijn. Bij territoriale dreigingen is de rol van de overheid wellicht al snel duidelijk, maar juist bij economische vraagstukken is een simpele verwijzing naar veiligheid onvoldoende. Het is niet gezegd dat de overheid in alle gevallen moet ingrijpen in het economische verkeer als het de veiligheid bevordert. Dit heeft immers ook nadelen.

Hetzelfde geldt voor economische belangen: het kader benoemt meerdere (losjes op economische wetenschap gestoelde) redenen voor overheidsingrijpen: marktfalen, herverdeling van welvaart en gedragsinzichten. Het is onduidelijk wat deze begrippen betekenen op het grensvlak van concurrentiekracht en nationale veiligheid, waarbij buitenlandse actoren een rol spelen. Box 4 gaat hier verder op in.

Het bestaande IAK moet daarom - specifiek voor het grensvlak van economie en veiligheid - verrijkt worden met aanvullende definities en vragen (zie hiervoor hoofdstuk 3).¹⁹

Box 4: beperkingen van het concept 'marktfalen'

Het concept marktfalen bouwt voort op economische theorie die condities verkent waarbinnen de markt efficiënte uitkomsten genereert. In dat geval zouden efficiëntie-overwegingen dus geen reden zijn voor overheidsingrijpen. Over het algemeen betreft dit condities die niet van toepassing zijn op de werkelijkheid: perfecte eigendomsrechten, de afwezigheid van publieke goederen of externe effecten, perfecte informatie en perfecte concurrentie.²⁰

De toepassing van het economisch denken die in het IAK is opgenomen voorziet dan de volgende rol van de overheid: waar de condities voor efficiëntie afwezig zijn, probeert de overheid ze te creëren. Bijvoorbeeld door publieke goederen zelf aan te bieden, externaliteiten te beprijzen, te reguleren of coördineren waar informatieproblemen ontstaan, en door concurrentie te bevorderen met mededingingsbeleid.²¹

Dit denkkader heeft zijn sterke kanten. Succesvolle voorbeelden in Nederland zijn de omslag naar concurrentie in de telecomsector en de splitsing tussen publieke energienetwerken en private energielevering. Ook zijn de ontwikkeling van de Europese interne markt in veel opzichten succesvolle toepassingen van het klassieke denkkader, net als de snelle groei van economieën in de voormalige 'tweede wereld' na het loslaten van de planeconomie (bijvoorbeeld in Oost-Europa en Oost-Azië).

Theoretisch kan echter niet gesteld worden dat beleid dat ons zo dicht mogelijk bij (onbereikbare) condities voor efficiëntie brengt, ook leidt tot de best mogelijke uitkomsten.²² Dat is ook praktisch relevant. Zo is de verstrekking van intellectueel eigendom een manier om een gebrek aan eigendomsrechten te corrigeren. Tegelijk bemoeilijkt het invoeren van intellectueel eigendom vervolginnovatie (om allerlei praktische redenen). Onder de streep kan intellectueel eigendom innovatie en welvaart daarom juist verminderen.²³

20 Zie bijvoorbeeld Mas-Colell, A. e.a. (2014). *Microeconomic Theory*.

21 De overheid kan ook ingrijpen om redenen anders dan efficiëntie, bijvoorbeeld om een onaantvaardbare verdeling van de welvaart te corrigeren. Daarnaast kan de overheid vanuit paternalistische overwegingen ingrijpen: het corrigeren van (vermeend) niet-rationeel gedrag door burgers (denk aan ontmoedigen van roken).

22 Zie de *theory of the second best*: Lipsey, R. G. e.a. (1956). *The general theory of the second best*.

23 Zie bijvoorbeeld Boldrin, M. e.a. (2002). *The case against intellectual property*.

Ook in de interactie met het buitenland zitten de zwakkere kanten van het denkkader. Ten eerste is de theory of the second best onverkort van toepassing. Ten tweede beperkten grenzen de mogelijkheid om marktfalen te corrigeren: dit marktfalen kan zich immers ook buiten de eigen grenzen voordoen. Ten derde bevatten gebruikelijke modellen waarin marktuitskomsten efficiënt zijn geen buitenlandse overheden die ingrijpen in de economie. Efficiënte uitkomsten zijn dan ook niet meer gegarandeerd. Ten vierde zijn verdelingseffecten tussen het eigen en het buitenland mogelijk reden voor beleid (als een overheid meer waarde hecht aan het welzijn van zijn eigen burgers). Ten vijfde ontstaat er strategische interactie tussen overheden, waarbij ook nog eens geldt dat andere overheden niet altijd rationeel of op basis van dezelfde informatie handelen. Daarmee wordt onzekerheid een belangrijker onderdeel van de analyse.

Toepassing van economische methodes is, gegeven eerdere successen elders, waarschijnlijk ook vruchtbaar bij internationale vraagstukken op het vlak van economie en veiligheid. Een eenvoudige verwijzing naar de term marktfalen is echter niet afdoende. Aanvullingen zijn nodig.

2.3 Nieuw beleid?

Met de nieuwe geopolitieke en technologische ontwikkelingen ligt het voor de hand dat Nederland gebaat kan zijn bij beleidsaanpassingen. Op verschillende beleidsterreinen is het beleid dan ook al in ontwikkeling, zoals de beschrijving in Box 5 laat zien. Het ligt dus voor de hand te inventariseren welke verdere opties de politiek geboden kunnen worden. Dit betreft zowel het Nederlandse als het Europese en eventueel mondiale handelingsniveau.

Tegelijk is het van belang op een strategischer niveau voor ogen te hebben welke mogelijkheden Nederland heeft om nationale veiligheid en concurrentiekracht te borgen. Dit betreft de manier waarop de overheid structureel kan inspelen op de manieren waarop derde landen opereren in de wereldeconomie en ook Nederland. Nederland moet zich bijvoorbeeld zien te verhouden tot grote economieën die druk kunnen uitoefenen op Nederland om bepaalde keuzes in hun voordeel te maken, tot een wereldeconomie waarin handelsdrempels de laatste jaren toenemen en tot een wereldeconomie waarin het uitdagender wordt om mondiale spelregels af te spreken voor het economisch verkeer. Dit levert strategische dilemma's op die dwars door alle beleidsterreinen heen lopen en nadere beschouwing behoeven.

Hoofdstuk 4 toont opties voor strategie en beleid. Een korte omschrijving van de ontwikkelingen op deze beleidsterreinen zijn opgenomen in box 5.

Box 5. Relevant beleid en ontwikkeling daarvan

Beleid voor handel en de interne markt

Onder de noemer van de interne markt worden op EU-niveau drempels voor economisch verkeer binnen de Europese Unie verminderd. Dit heeft betrekking op goederen, diensten, informatie, kennis, arbeid en kapitaal. De laatste jaren is er meer beleid ontwikkeld voor vrijer verkeer van bezittingen zoals data²⁴ en kapitaal.²⁵

De EU voert handelsbeleid door handelsafspraken te maken op mondiaal niveau (WTO) en met derde landen (denk aan recente overeenkomsten met Zuid-Korea, Canada en Japan). De afspraken gaan bijvoorbeeld over handelsbelemmeringen, intellectueel eigendom, aanbestedingen en standaarden. Tot handelsbeleid kunnen ook publieke

24 EC. (2020). *Free flow of non-personal data*.

25 EC. (2015). *Capital markets union: a plan to unlock funding for Europe's growth*.

exportkredietverzekeringen gerekend worden, die bepaalde systematische risico's voor Nederlandse investeerders indekken. De laatste jaren is de effectiviteit van de WTO en andere mondiale instituties afgenomen, omdat grote mogendheden zich minder committeren. Zo staat bij de WTO de juridische capaciteit tot beslechting van handelsgeschillen onder druk doordat de VS niet instemmen met de aanstelling van nieuwe rechters.²⁶

De overheid controleert de export van strategische goederen, technologie en diensten wanneer daar sprake is van een potentieel veiligheidsrisico. Dat gaat om militaire en zogenoemde *dual use* goederen, technologie en diensten.²⁷

Beleid met betrekking tot mededinging, staatssteun en aanbestedingen

Het Europese en daarmee corresponderende Nederlandse mededingingsbeleid gaat over alle rechtsregels die betrekking hebben op gedragingen waardoor de concurrentie tussen ondernemingen wordt beperkt, en de overheidsbemoeienis met zulke gedragingen via bijvoorbeeld toezicht. Op Europees niveau is er beleid dat staatssteun in principe verbiedt. In de regel is het bijvoorbeeld verboden om subsidieverstrekking te beperken tot binnenlandse bedrijven. Ook indirect is er beleid dat betrekking heeft op staatssteun, zoals het aanbestedingsbeleid. De trend bij mededingings- en staatssteunbeleid gaat twee kanten op: enerzijds blijft het mededingingsbeleid de laatste jaren onverminderd streng getuige de verboden fusie van Siemens en Alstom²⁸ en de toepassingen ervan in digitale markten.²⁹ Anderzijds is er een ontwikkeling naar minder streng beleid. Zo kan via het stempel 'Important Project of Common European Interest' (IPCEI) een uitzondering worden gemaakt op de mededingings- en staatssteunregels.³⁰

Beleid voor technologie en innovatie

Zowel de Nederlandse als Europese overheid zet diverse instrumenten in ter bevordering van technologische ontwikkeling en innovatie. Dit kan innovatie bij bedrijven, kennisinstellingen en de overheid zelf zijn. Het instrumentarium betreft met name publieke subsidies en investeringen. En de instrumenten kunnen meer offensief (investeringen, subsidies) en meer defensief (intellectuele eigendomsrechten, bedrijfsgeheimen) zijn. In de vernieuwde topsectorenaanpak is het de ambitie om een vooraanstaande rol te spelen in een aantal sleuteltechnologieën. In toenemende mate mengt China zich met innovatiebeleid in markten, bijvoorbeeld via grote publieke investeringen in sleuteltechnologie als kunstmatige intelligentie.³¹

Beleid voor bescherming van gevoelige kennis en technologie

Nederland kent mogelijkheden om de toegang tot specifieke studies en onderzoeksvelden in Nederland te ontzeggen. Voor verschillende gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden zijn reeds maatregelen genomen om gevoelige kennis en technologie te beschermen. Deze zien op screening van studenten en onderzoekers, als onderdeel van de uitvoering van internationale sancties tegen een aantal landen op het gebied van ballistische raketten en nucleaire wapens. Op dit moment worden verschillende aanvullende maatregelen uitgewerkt binnen de rijksoverheid om het weglekken van gevoelige kennis en technologie met mogelijke nationale veiligheidsrisico's te voorkomen.

Daarnaast richten inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich op het onderkennen van risico's en dreigingen en het beschermen en bevorderen van veiligheid, waarbij spionage een belangrijk aandachtspunt is. Het onderkennen en voorkomen van risico's in het digitale domein is een

26 PIIE. (2019). *The WTO's Existential Crisis: How to Salvage Its Ability to Settle Trade Disputes*.

27 Voor meer informatie zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen>

28 EC. (2019). *Mergers: commission prohibits Siemens' proposed acquisition of Alstom*.

29 Zie voor een overzicht https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40099

30 EC. (2018). *State aid: Commission approves plan by France, Germany, Italy and the UK to give €1.75 billion public support to joint research and innovation project in microelectronics*.

31 CFI (2019). *Who is winning the AI race? China the EU or the United States?*

groter onderdeel van het takenpakket geworden, gelet op toenemende dreigingen en kwetsbaarheden.

Beleid voor cyberveiligheid

De Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) heeft zeven ambities die bijdragen aan de volgende doelstelling om Nederland in staat te stellen veilig de economische en maatschappelijke kansen van digitalisering te verzilveren en de nationale veiligheid in het digitale domein te beschermen. Een belangrijk instrument in de NCSA is de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni), die een meldplicht van incidenten en een zorgplicht instelt voor vitale aanbieders uit onder meer de energie-, de financiële- en vervoerssector. Het cyberveiligheidsbeleid is zowel nationaal als Europees steeds gecoördineerder (denk aan de opzet van het Digital Trust Center³² in Nederland en een Europees certificeringsraamwerk).³³

Beleid ter voorkoming van ongewenste zeggenschap

Vrijwel alle vitale sectoren zijn op enige wijze beschermd tegen ongewenste zeggenschap. Zo is een aantal sectoren in (grotendeels) in overheidshanden (politie, defensie, nucleair, drinkwatervoorziening, mainports). Momenteel is een stelsel van investeringstoetsing op risico's voor de nationale veiligheid in ontwikkeling. De focus ligt hierbij op overnames van en investeringen in vitale infrastructuur en bedrijven die hoogwaardige technologie ontwikkelen die raakt aan nationale veiligheid. Het stelsel bestaat uit bestaande en nieuw te introduceren investeringstoetsen die zijn ingebed in sectorale wetgeving, zoals onder andere in het energiedomein en de telecom (Wet Ongewenste Zeggenschap in de Telecommunicatie) en voor de defensie-industrie. Daarnaast komt er een brede investeringstoets die als een vangnet werkt voor investeringen die niet goed door middel van sectorspecifieke wetgeving worden afgedekt.

2.4 Nieuwe governance?

De derde en laatste deelvraag is hoe de overheid een proces kan organiseren waarmee nieuw beleid op het grensvlak van economie en veiligheid tot stand kan komen. Dit proces is op verschillende onderdelen onvolmaakt.

Ten eerste is de huidige aanpak nog vaak een reactie op concrete casussen. Dit maakt een afgewogen beleid lastig. Beslissingen worden vaak ad hoc genomen. Om toekomstbestendig beleid te maken is het noodzakelijk om relevante ontwikkelingen op tijd te signaleren. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid de juiste kennis heeft om signalen effectief te analyseren. Beschikbaarheid van relevante informatie en kennis moet helpen om gestructureerd antwoorden te formuleren voor huidige én toekomstige problemen, zodat ad hoc vragen niet tot ad hoc beleid leiden.

Ten tweede is de formele besluitvorming nog niet geborgd. Relevante besluitvormingsorganen van het kabinet waren traditioneel afgebakend langs de lijnen van economie en veiligheid. Er waren te weinig gremia waarin departementen uit het economische en het veiligheidsspectrum beide zijn vertegenwoordigd (box 6). Departementen uit het economische spectrum werden wel met enige regelmaat uitgenodigd in veiligheidsgremia, maar niet structureel. Niet in de laatste plaats omdat relevante informatie vaak gerubriceerd, en dus niet zonder meer beschikbaar, was.

32 Voor meer informatie zie <https://www.digitaltrustcenter.nl/>

33 Voor meer informatie zie <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/cybersecurity>

In reactie hierop zijn al stappen gezet (box 6). Toch zijn er nieuwe antwoorden nodig op de vraag wat nu goede besluitvormingsgremia zijn. Hierover meer in hoofdstuk 5.

Box 6. Gescheiden werelden, gescheiden beslisorganen?

Het veiligheidsdomein en het economische domein zijn grotendeels gescheiden werelden. Zowel in het *denken* als in de beleidspraktijk zijn er echter eerste stappen gezet naar een meer integrale behandeling van deze domeinen.

In het veiligheidsdomein staat veiligheid voorop: men signaleert in de wereld dreigingen, die betrekkelijk snel overheidsinterventie rechtvaardigen. De overheid identificeert dreigingen en beschermt – wat heet – nationale veiligheid. Die is in het geding wanneer een of meerdere veiligheidsbelangen zodanig bedreigd worden dat er sprake is van potentiële maatschappelijke ontwrichting. Daarbij lag de nadruk de afgelopen decennia op territoriale en fysieke dreiging, op klassieke oorlogvoering en terrorismebestrijding. Dit gebeurde nationaal via de politie en inlichtingendiensten, internationaal via instrumenten zoals diplomatie, defensie, ontwikkelhulp en handel.

In het economische domein staat het functioneren van markten voorop. Een van de uitgangspunten daarbij is het borgen van de concurrentiekracht. Een concurrerende economie levert in de eerste plaats werk, inkomen en economische zekerheden op voor mensen. In de tweede plaats levert ze belastinginkomsten op ten gunste van publieke voorzieningen, zoals die op het vlak van veiligheid. Ook draagt ze bij aan een technologische voorsprong die helpt bij het garanderen van de veiligheid. Terwijl bij veiligheid de aandacht uitgaat naar risicomijding, ligt bij concurrentiekracht het accent juist sterk op risiconeming: ondernemers moeten risico nemen, willen hun ondernemingen succesvol kunnen zijn. Daarmee verschilt dit denkkader fundamenteel van het denken in het veiligheidsdomein.

Tot voor kort stond, zeker sinds het einde van de Koude Oorlog, beleid op het vlak van economische activiteiten grotendeels los van beleid op het vlak van nationale veiligheid. Het veiligheidsbeleid hield relatief weinig rekening met economische belangen en het economisch beleid relatief weinig met veiligheid. Anders dan bij nucleaire aangelegenheden en export van militaire en militair te gebruiken technologie, is er amper sprake van een bewuste afweging tussen belangen op het vlak van veiligheid en economie. Beleidskeuzes over economie en beleidskeuzes over veiligheid kwamen grotendeels in verschillende beslisorganen met een wisselende samenstelling van bewindspersonen tot stand:

- Bij economische onderwerpen gebeurt bespreking en besluitvorming in de Raad voor Financiële en Economische Zaken, Infrastructuur en Landbouw (RFEZIL) en de Commissie voor Financiële en Economische Zaken, Infrastructuur en Landbouw (CFEZIL) als ambtelijk voorportaal daarvan.
- In het geval van veiligheid vindt bespreking en besluitvorming plaats in de Raad Veiligheid- en Inlichtingen (RVI) en de Commissie voor de Veiligheids- en Inlichtingendiensten (CVIN) als ambtelijk voorportaal daarvan.

Om de toenemende verweving van economie en veiligheid te adresseren zijn de laatste jaren nieuwe overleg- en beslisorganen opgericht. Begin 2019 is de Ministeriële Commissie Economie en Veiligheid (MCEV) en de Ambtelijke Commissie Economie en Veiligheid (ACEV) als voorportaal hiervan, ingesteld. Deze beslisorganen hebben een bredere reikwijdte van onderwerpen op het terrein van economie en veiligheid, en een meer evenwichtige verdeling

van hierbij relevante departementen dan de traditionelere beslisorganen. Specifiek voor het 5G-dossier is de Taskforce Economische Veiligheid (TFEV) opgericht. Dit is een ambtelijke taskforce die zich onder voorzitterschap van de NCTV en met deelname van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Defensie, Financiën en Economische Zaken en Klimaat richt op o.a. de kwetsbaarheden en beheersmaatregelen van het 5G-netwerk.

3 Een zorgvuldige overheid: Naar een nieuw analysekader

Uit de conclusies in het vorige hoofdstuk blijkt dat een nieuw kader nodig is om te bezien wat redelijkerwijs de rol van de overheid kan zijn op het snijvlak van economie en nationale veiligheid. Het Integraal Afwegingskader (IAK) biedt onvoldoende handvaten voor relevante casussen. Ten eerste omdat het geen helder beeld biedt van de publieke belangen. Ten tweede zijn de vragen in het IAK ontoereikend om een rol van de overheid op het grensvlak van deze publieke belangen te onderbouwen.

Dit hoofdstuk gaat daar nader op in. Paragraaf 3.1 bespreekt de ambities en beperkingen van zo'n kader. Vervolgens schetst paragraaf 3.2 de relevante publieke belangen en formuleert hulpvragen om vast te stellen of een publiek belang in het geding is. Paragraaf 3.3 analyseert risico's: hier staat de potentiële impact van mogelijk overheidsingrijpen centraal. Paragraaf 3.4 sluit af met de rol van politieke weging.

3.1 Wat het analysekader wel en niet doet

Wanneer kan dit analysekader gebruikt worden? Ten eerste biedt het handvatten voor mogelijk overheidsingrijpen bij casussen waarbij economische en veiligheidsbelangen betrekking hebben op het buitenland. Moet de overheid bijvoorbeeld optreden bij een overnamebod op een Nederlands bedrijf? Ten tweede dwingt het de overheid na te denken over de consequenties van beleid nu op gevolgen voor economie en veiligheid later. Ter illustratie: als de overheid een privatiseringsbeslissing neemt, dient ze zich te realiseren dat andere overheden geprivatiseerde aandelen kunnen opkopen. Beleids optie 1 (bijlage 5) beschrijft de opname van dit nieuwe analysekader voor veiligheid en economie in de reguliere beleidstoets.

Het analysekader moet bruikbaar zijn in algemene zin: dus ook voor afwegingen die losser staan van de internationale context (waarover het in dit rapport gaat). De in dit rapport behandelde publieke belangen (zoals de continuïteit van vitale processen of de mate van concurrentie) kunnen immers ook zonder buitenlandse partijen in het geding zijn.

Een aanzienlijk deel van dit analysekader is 'dwingend': het helpt – los van politieke voorkeuren – vast te stellen wanneer publieke belangen aan de orde zijn. In combinatie met de risicoanalyse ontstaat een basis voor overheidsingrijpen. Of de overheid uiteindelijk besluit in te grijpen is een politieke vraag. Dit hoofdstuk eindigt daarom met een aantal gebieden waar de politiek zich altijd zal moeten uitspreken: voorkeuren over risico, voorkeuren over de verdeling van welzijn binnen Nederland, voorkeuren over het welzijn elders, en voorkeuren over het vertrouwen in de markt.

Het analysekader is gebouwd op relevante literatuur, gesprekken met een groot aantal beleidsmakers en experts, en analyse van gemaakte keuzes in het huidige beleid.

3.2 Wanneer de relevante publieke belangen in het geding zijn

Publieke belangen moeten onderbouwd zijn met een analyse die toont of de algehele welvaart – de optelsom van de welvaart van individuen of huishoudens – redelijkerwijs lager zou kunnen uitvallen als de overheid zich er niet mee bezig houdt. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 zijn concepten als marktfalen en overheidsfalen bij deze analyse zeer bruikbaar. Tegelijk maakte het hoofdstuk al duidelijk dat deze twee concepten tekortkomingen hebben zodra buitenlandse overheden een rol spelen in de economie. De gebruikelijke welvaartsanalyse ter onderbouwing van publieke belangen gaat immers uit van een situatie met één markt, met regels van één overheid. Strategische afhankelijkheid³⁴ of een ongelijk speelveld tussen landen met eigen regels kunnen dan simpelweg niet bestaan. In werkelijkheid bestaan deze situaties echter wél: er zijn talrijke overheden tegelijk met regels actief in markten en overheden voeren ook beleid omwille van (on)afhankelijkheid. Er is in deze gevallen evengoed welvaartsanalyse nodig, maar dan met de aanname dat er meerdere overheden tegelijk actief zijn in de economie.

De voor dit rapport relevante publieke belangen vallen uiteen in twee categorieën: nationale veiligheid en concurrentiekracht. Deze zijn op zichzelf weer onder te verdelen in een aantal pijlers. De kern van dit hoofdstuk is visueel weergegeven met het stroomschema hieronder. Die kern wordt vervolgens in de hoofdtekst verder uitgewerkt.

Alvorens te beginnen plaatsen we vier kanttekeningen. Ten eerste zijn de twee publieke belangen niet *per se* tegengesteld: veiligheid kan concurrentiekracht versterken en andersom. Ten tweede betekent de aanwezigheid van een publiek belang niet automatisch dat de overheid moet ingrijpen: de kosten en baten van overheidsingrijpen moeten in samenhang worden gezien. Hiervoor zijn ook de overige vragen in het IAK relevant, met name: wat is het beste instrument? En wat zijn de gevolgen? Op basis van de antwoorden op die vragen kan worden besloten van overheidsingrijpen af te zien. Ten derde is het bij deze vragen relevant of beleid dat zich richt op buitenlandse actoren een reactie vanuit het buitenland oproept. Individuele casussen kunnen daarbij ondergeschikt zijn aan een bredere strategie. In dat geval komt de overheid voor strategische keuzes te staan, die het onderwerp zijn van paragraaf 5.4. Tot slot speelt de democratische rechtsorde een belangrijke rol als overkoepelend uitgangspunt: beleid dient altijd rekening te houden met mogelijke gevolgen voor de democratische rechtsorde (zie box 7). Ook eigendomsrechten worden zodanig in dit hoofdstuk als gegeven beschouwd.

Box 7. Democratische rechtsorde als fundamenteel overkoepelend belang

De democratische rechtsorde is een breed begrip, maar omvat in ieder geval de beginselen van democratie, rechtsstaat en de bescherming van fundamentele rechten. Het kan worden aangetast door buitenlandse invloed op de politieke of bestuurlijke gang van zaken in Nederland.

De kern van het *democratiebeginsel* is dat het volk het hoogste gezag heeft. In onze representatieve democratie is het systeem wel afhankelijk van adequate vertegenwoordiging van het volk. Dit vereist vrije, eerlijke en geheime verkiezingen en controle van het gezag op basis de noodzakelijke waarheidsgetrouwe inlichtingen.

De *rechtsstaat* vereist dat alle overheidsbevoegdheden een grondslag hebben in algemene regels en conform die regels worden uitgevoerd, dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter toeziet op de uitoefening door de overheid van haar bevoegdheden en dat de staatsmachten van elkaar gescheiden zijn.

Fundamentele rechten zijn onaantastbare rechtsnormen die persoonlijke vrijheid en een menswaardig bestaan moeten garanderen. Op basis hiervan hebben burgers onder andere toegang tot een eerlijk proces, worden minderheden beschermd en worden burgers behoed tegen (te vergaande) overheidsinvloed in hun persoonlijke levenssfeer. Zo zijn zij verzekerd van rechten als vrije meningsuiting en privacy.

Verstoring hiervan kan de Nederlandse maatschappij destabiliseren, doordat besluitvorming niet meer naar behoren plaatsvindt en het vertrouwen in de instituties afneemt. Dit laatste geldt o.a. voor de rechtspraak, parlementaire vertegenwoordiging, maar ook voor de media. Vertrouwen in de democratische rechtsorde is essentieel, omdat de democratische rechtsstaat afhankelijk is van participatie en steun van de maatschappij.

Vertrouwen kan afnemen als het vermogen van de overheid om Nederlandse belangen te behartigen en wetten en regels te handhaven in relatie tot buitenlandse actoren onder druk staat. Buitenlandse mogelijkheden kunnen dreigen, manipuleren of sancties opleggen omwille van politieke en/of militaire doelen. Ook kunnen zij om niet-economische redenen een boycot van en/of lastercampagnes tegen van Nederlandse of Europese producten starten. In het digitale domein is het voor de overheid soms lastiger om effectief toezicht te houden om het naleven van bijvoorbeeld gegevensbescherming of diefstal.

De democratische rechtsorde kan botsen met belangen rond veiligheid en economie. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in discussies over mensenrechten in China, waar bepaalde landen met grote Chinese investeringen zich hebben onthouden van stemming bij de Verenigde Naties. Omdat de democratische rechtsorde de basis onder onze samenleving is, speelt dit publiek belang dus ook een grote rol op het grensvlak van veiligheid en concurrentiekracht. Ook kunnen nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals kunstmatige intelligentie, democratische waarden onder druk zetten.

Stroomschema voor het vaststellen van een rol voor de overheid

Concurrentiekracht

Voldoende concurrentie



Eerlijke concurrentie

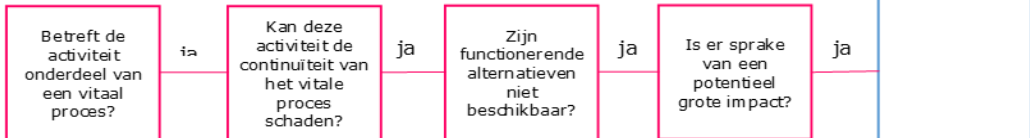


Het innovatief vermogen



Nationale veiligheid

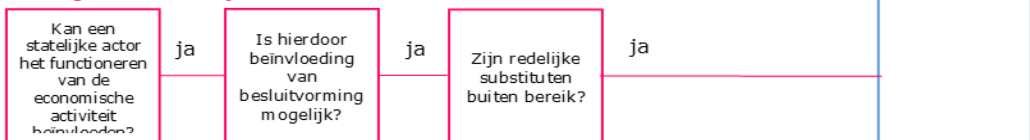
De continuïteit van vitale processen



De vertrouwelijkheid en integriteit van informatie en kennis



Strategische afhankelijkheid



Impact

Weerbaarheid

Risico-analyse

Aannemelijkheid

3.2.1 Concurrentiekracht

Omschrijving

De concurrentiekracht van een land verwijst naar zijn vermogen om productief en dus concurrerend te zijn ten opzichte van andere landen.^{35,36,37} Concurrentiekracht is een uitkomst van veel aan factoren, van opleidingsniveau tot macro-economisch beleid, van kwaliteit van de infrastructuur tot openheid van de economie en investeringen in onderzoek.

Concurrentiekracht³⁸ is om twee redenen een publiek belang. Ten eerste hebben Nederlanders (en Europeanen) er gezamenlijk baat bij dat de Nederlandse (en Europese) economie productief en concurrerend is. Een productieve en concurrerende economie levert Nederland (en Europa) als geheel werk, inkomen, economische zekerheden en belastinginkomsten ten gunste van publieke voorzieningen (zoals die op het vlak van veiligheid) op. Ten tweede omdat de factoren die bijdragen aan concurrentiekracht (zoals infrastructuur, onderwijs en investeringen in onderzoek) op zichzelf vaak publieke belangen dienen. Goed rijdende treinen, kwalitatief goed opgeleide bevolking en ontwikkeling van nieuwe medicijnen dienen niet alleen individuele burgers, maar de samenleving als geheel.

De werkgroep kan in het kader van concurrentiekracht eindeloos veel beleidsterreinen bespreken in het rapport, die allemaal van invloed zijn op concurrentiekracht. Omwille van de focus gaat de aandacht uit naar twee pijlers van concurrentiekracht: functionerende concurrentie, en innovatief vermogen.

De pijlers van concurrentiekracht en bijbehorende hulpvragen

Functionerende concurrentie betreft de mate waarin partijen in markten voldoende en eerlijke concurrentie ondervinden. Bij voldoende concurrentie zullen Nederlandse en Europese consumenten en producenten meer keuze hebben en dus minder afhankelijk van een (al dan niet buitenlandse) partij kunnen zijn. Concurrentie leidt in de regel tot efficiëntere markten met productievere bedrijven, die gezamenlijk meer concurrentiekracht vormen.

Voldoende concurrentie hangt samen met economische afhankelijkheid. Daarvan is sprake bij 'marktmacht': de macht om een tegenpartij voorwaarden op te leggen voor levering van een bepaalde bezitting - goederen, diensten of iets anders - die het niet zou kunnen stellen bij volledige concurrentie. Ook kan een machtige partij ervoor kiezen derden uit te sluiten van toegang tot bepaalde goederen, diensten of faciliteit (zoals een haventerminal).³⁹ Economische afhankelijkheden kunnen ook aan de veiligheidskant risico's met zich meebrengen. Dit wordt behandeld onder 'strategische afhankelijkheden', elders in dit hoofdstuk.

35 Zie definities uit WEF (2019). *Global competitiveness report 2019: how to end a lost decade of productivity growth* & definities van de Europese Commissie, te vinden op https://ec.europa.eu/info/index_en.

36 Het kader gaat uit van de Nederlandse concurrentiekracht. Dat is het doel- en handelingsniveau waarop het rapport primair gericht is. Tegelijk hangt de Nederlandse concurrentiekracht sterk samen met in elk geval de Europese.

37 Merk ten aanzien van dit publieke belang op dat bijvoorbeeld inzet op kennis en technologie niet alleen bijdraagt aan concurrentiekracht, maar ook aan veiligheidsbelangen. Dit ter illustratie van dat publieke belangen vaak geen tegenstellingen zijn.

38 De werkgroep gaat conform de taakopdracht in het rapport uit van het begrip 'concurrentiekracht'. Een verwante term is 'verdienvermogen': het vermogen om toekomstige kansen te benutten en toekomstige bedreigingen het hoofd te bieden.

39 De hulpvragen bij deze pijler zijn overgenomen van de ACM, te vinden op <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-en-afspraken-tussen-bedrijven/bedrijven-met-een-machtspositie/misbruik-van-een-machtspositie-herkennen>

De mate van concurrentie kan bijvoorbeeld door digitalisering onder druk komen te staan. Digitalisering kan het belang van schaalvoordelen vergroten, waardoor winnaars een groot deel van de opbrengsten in een markt kunnen toe-eigenen, zoals in geval van Google en Facebook op de markt voor online advertenties (winner-takes-all).⁴⁰

De 'eerlijkheid' van concurrentie gaat over de gelijkheid van het speelveld van regels: de mate waarin bedrijven uit verschillende landen aan dezelfde overheidsregels zijn onderworpen en de mate waarin ze handhaafbaar en afdwingbaar zijn.⁴¹ Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op meer of minder directe staatssteun (bijvoorbeeld binnenlandse bedrijven veel steunen met exportsubsidie of importheffing), op meer of minder gelijke onderwerping aan internationale standaarden en regels (bijvoorbeeld met betrekking tot milieu of arbeid) en op meer of minder gelijke onderwerping aan nationale regels (bijvoorbeeld binnenlandse bedrijven meer vrijgelaten). Het gevolg kan zijn dat er voldoende concurrentie is in een markt, maar dat de concurrentie plaatsvindt op basis van ongelijke regels, waardoor productieve bedrijven kunnen worden verdrongen door minder productieve.

De onderbouwing van eerlijke concurrentie als pijler volgt uit tenminste twee welvaartseconomische argumenten.⁴² Ten eerste het standaardargument dat concurrentie tot efficiëntere uitkomsten leidt als die plaatsvindt op basis van verschillen in productiviteit in plaats van iets anders. Bedrijven zullen zich bijvoorbeeld minder op productieve locaties vestigen als andere locaties door internationale verschillen in regelgeving winstgevender worden, waardoor de totale productiviteit in een economie afneemt. Ten tweede brengen asymmetrische regels transactiekosten mee, die bespaard kunnen worden met gelijkstelling tussen landen van regels. Dit is bijvoorbeeld een economisch argument geweest voor de ontwikkeling van de interne Europese markt. Een belangrijke kanttekening is dat er bij een ongelijkheid in regelgeving niet altijd sprake hoeft te zijn van oneerlijke concurrentie. Zo zijn lage arbeidsstandaarden en -lonen in bijvoorbeeld ontwikkelingslanden in grote mate een afspiegeling van lage productiviteit.

40 ACM (2017). *Rapportage online videoplatforms onder de loep*. & CPB. (2018). *Digitalisering R&D*.

41 Merk op dat het een gelijk speelveld van *regels* betreft en niet van *uitkomsten*; succesvolle bedrijven mogen winsten maken, zolang dat rijmt met recht zoals het mededingingsrecht.

42 Zie Onderstal, S. e.a. (2004). *Gelijk speelveld met beleid*.

Hulpvragen bij de pijler 'Functionerende concurrentie'

De overheid kan zich de volgende hulpvragen stellen wanneer het wil identificeren of er sprake is van een publiek belang:

Voldoende concurrentie:

- Zijn er onvoldoende andere bedrijven actief op dezelfde markt?
- Kunnen deze bedrijven hun activiteiten op deze markt niet uitbreiden?
- Is het niet mogelijk voor nieuwkomers om op deze markt actief worden?
- Kunnen afnemers of leveranciers van het bedrijf geen vuist maken tegen het bedrijf?

Deze vragen bepalen gezamenlijk of er sprake is van marktmacht, zoals vastgesteld door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Is het antwoord op al deze vragen ja, dan heeft het bedrijf een economische machtspositie en kan het daar eventueel misbruik van maken. Misbruik van een economische machtspositie leidt tot welvaartsverliezen: een publiek belang is aan de orde.

Eerlijke concurrentie:

- Is er sprake van een ongelijk speelveld in de inmenging van de overheid in markten?

Denk hierbij aan subsidiëring buiten de Europese staatssteunkaders of ongelijke productiestandaarden.

- Is het welvaartsverlies voor de Nederlandse producent hoger dan de welvaartswinst voor de consument?

Grootschalige subsidiering van goederen en diensten in het buitenland kan ten goede komen aan de Nederlandse consument wanneer dit zich vertaalt in lagere prijzen

Is het antwoord op deze vragen ja, dan is een publiek belang aan de orde.

Het innovatief vermogen betreft het vermogen in Nederland en Europa om via vernieuwing productief en concurrerend te zijn.⁴³ Op lange termijn bepalen nieuwe technologie en praktische toepassingen hiervan de concurrentiekracht, het verdienvermogen en de (aard en kwaliteit van de) werkgelegenheid in een land. Innovatief vermogen gaat over een keten aan activiteiten: van scholing en onderzoek tot uitvinding en ondernemerschap. Ook kan het innovatief vermogen gaan over de overloop- en uitstralingseffecten van economische activiteiten, al dan niet binnen clusters van bedrijvigheid (zoals Food Valley Wageningen of Brainport Eindhoven). Omdat economische activiteiten zich vaak clusteren, is het voor het innovatief vermogen van belang zulke clusters te ondersteunen en in huis te hebben.

⁴³ Voor zover deze de nationale veiligheid raakt wordt dit in 3.2.1 besproken.

Economische spionage is in de context hiervan ook relevant. Het centraliseren van informatie en goede voorlichting over het bestrijden van spionage gaat in gevallen gepaard met schaalvoordelen, waardoor een overheidsrol kan bestaan.

Onderstaande hulpvragen helpen om te bezien of er een publiek belang aan de orde is.⁴⁴

Hulpvragen bij de pijler 'innovatief vermogen'

De overheid kan zich de volgende hulpvragen stellen of een publiek belang aan de orde is.

- Is er sprake van (kennis-)spillovers oftewel van effecten die verder reiken dan de direct betrokken organisaties zelf?

Het gaat hierbij om zogeheten (kennis-)spillovers van de activiteiten van een organisatie, waarbij de kosten of baten ook bij derden terecht gekomen.

Gaan spillovers voor Nederland verloren als een activiteit hier verdwijnt of gewonnen als die hier plaatsvindt? Dit kan het geval zijn bij verplaatsing van innovatieve activiteiten naar het buitenland, waardoor Nederlandse partijen niet meer profiteren van bijvoorbeeld kennisontwikkeling. De situatie kan zich ook andersom voordoen, waarbij een Nederlandse partij een spillover die zich in het buitenland voordoet kan toe-eigenen.

Is het antwoord op beide vragen ja, dan is een publiek belang aan de orde.

⁴⁴ Het bestaan van kennis-spillovers is op zichzelf al voldoende om een overheidsrol te verantwoorden. Voor casuïstiek op het snijvlak van veiligheid en economie in relatie met het buitenland moeten echter nog vervolgvragen gesteld worden.

3.2.2 *Nationale veiligheid*

Omschrijving

Veiligheid – de afwezigheid van gevaar – is een fundamenteel publiek belang. Mensen ontlenen er grote waarde aan en hebben zonder overheid minder mogelijkheden om dit belang te realiseren. Zo kan een overheid bijvoorbeeld zorgen voor bescherming tegen natuurkracht (bijvoorbeeld met dijken), buitenlandse macht (bijvoorbeeld met diplomaten), ongelijke machtsverdeling in de samenleving (bijvoorbeeld via bescherming van democratische processen) en tegen dreiging in algemene zin (via het statelijk geweldsmonopolie). De overheid komt in beeld wanneer individuen of bedrijven hun eigen veiligheid niet voldoende kunnen waarborgen of omdat het tot hoge transactiekosten leidt. Veiligheid kan op vrijwel alles betrekking hebben. Bij de overheid spreekt men vaak van ‘nationale’ veiligheid, die in het geding komt wanneer een of meerdere nationale veiligheidsbelangen zodanig bedreigd worden, dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.⁴⁵

In het kader van dit rapport ligt de nadruk op ‘economische veiligheid’, oftewel veiligheid voor zover die betrekking heeft op economische activiteiten. Dit begrip omvat volgens de laatste kabinetsuiting hierover de volgende drie aspecten: de continuïteit van vitale processen, de integriteit en exclusiviteit van informatie en kennis en het voorkomen van strategische afhankelijkheden.⁴⁶

De pijlers van nationale veiligheid en bijbehorende hulpvragen

De continuïteit van vitale processen betreft de continuïteit en integriteit van dienstverlening op basis van processen die bij uitvallen direct maatschappelijke of economische ontwrichting kunnen veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan energie- drinkwater- en telecommunicatievoorzieningen.⁴⁷ Ook kan het gaan om beschikbaarheid van goederen, diensten, grondstoffen of technieken die essentieel zijn om de continuïteit van vitale processen te borgen. De Nationale Veiligheid Strategie maakt hierbij onderscheid naar zes veiligheidsbelangen.⁴⁸

⁴⁵ Hierbij zijn zes nationale veiligheidsbelangen te onderscheiden: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, en internationale rechtsorde. Zie Rijksoverheid. (2019). *Nationale veiligheidsstrategie* voor een uitwerking.

⁴⁶ Rijksoverheid. (2019). *Nederland-China: een nieuwe balans*.

⁴⁷ Zie voor een overzicht: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>

⁴⁸ Zie Rijksoverheid. (2019). *Nationale veiligheidsstrategie* voor een uitwerking.

Onderstaande hulpvragen helpen om te bezien of een publiek belang aan de orde is.

Hulpvragen bij de pijler: 'de continuïteit van vitale processen'

De overheid kan zich de volgende hulpvragen stellen wanneer het wil identificeren of een publiek belang aan de orde is.

- Betreft de economische activiteit een onderdeel van een vitaal proces?

Denk bijvoorbeeld aan het aankopen van buitenlandse IT-beveiligingssystemen of het aannemen van buitenlands personeel voor de uitvoer van vitale processen.

- Kan deze economische activiteit de continuïteit van het vitale proces schaden?

Wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid gecreëerd om het vitale proces te laten uitvallen?

- Zijn substituten / functionerende alternatieven voor het vitale proces niet of in onvoldoende mate beschikbaar?

Wanneer functionerende alternatieven beschikbaar zijn komt de continuïteit van vitale processen niet in het geding.

- Is er sprake van een substantiële impact op dit vitale proces?

Zie daarvoor ook de risicoanalyse (paragraaf 3.3)

De integriteit en exclusiviteit van informatie en kennis is tevens een relevante pijler. De overheid – of dat nu bijvoorbeeld een ministerie, gerechtshof of uitvoeringsdienst betreft – moet ervan uit kunnen gaan dat de informatie in haar systemen juist, volledig en actueel is (integriteit of betrouwbaarheid) en niet door onbevoegden ingezien kan worden (exclusiviteit of vertrouwelijkheid).⁴⁹ Dit is in het bijzonder relevant bij persoonsgegevens en staatsgeheimen, maar bijvoorbeeld ook voor het waarborgen van democratische besluitvorming en onafhankelijke rechtspraak.

Daarnaast is ook de integriteit en exclusiviteit van informatie en kennis over het functioneren van vitale processen van belang; weglekken van deze informatie of kennis vermindert de weerbaarheid van deze processen en kan daarmee de continuïteit in gevaar brengen. Verder kan het gaan om gevoelige technologische kennis die niet in buitenlands bezit dient te komen. Denk hierbij aan kennis over goederen of diensten die op de exportcontrolelijst staan, bijvoorbeeld over de fabricage van nucleaire of chemische wapens (zogenaamde dual-use goederen).⁵⁰

⁴⁹ Zie voor meer informatie de website van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid: <https://bio-overheid.nl>

⁵⁰ Voor meer informatie zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen>

Hulpvragen bij de pijler: 'de integriteit van informatie en kennis'.

De overheid kan zich de volgende hulpvragen stellen wanneer het wil identificeren of een publiek belang in het geding is.

- Betreft het informatie met betrekking tot de volgende categorieën?

- o Staatsgeheimen of andere vertrouwelijke overheidsinformatie?

Hierbij kan verwezen worden naar de Wet bescherming staatsgeheimen en de Vaststelling aanwijzingen voor beveiliging staatsgeheimen en vitale onderdelen van de Rijksdienst.

- o Militaire toepassingen

Het betreft hierbij 'dual-use' informatie, die naast civiele toepassingen ook militaire toepassingen kent. Hierbij kan verwezen worden naar de exportcontrolelijst.

Indien een van bovenstaande categorieën van toepassing is, dan is een publiek belang aan de orde.

Strategische afhankelijkheid gaat over ongewenste afhankelijkheid van bepaalde buitenlandse partijen. Buitenlandse mogendheden (of partijen onder hun invloed) kunnen bij een dergelijke afhankelijkheid de levering van bepaalde grondstoffen, goederen, diensten, kennis of informatie naar Nederland beperken, bemoeilijken of weigeren. Maar strategische afhankelijkheid heeft bovenop economische afhankelijkheid van marktspelers een geopolitieke dimensie: mogendheden kunnen strategische afhankelijkheid inzetten om sterker te staan bij onderhandeling op andere economische of maatschappelijke terreinen.

Een aantal vragen is van belang. Ten eerste de vraag of de afhankelijkheid bestaat met een mogendheid waarmee Nederland sterke wederzijdse afhankelijkheden heeft. Indien Nederland en een andere mogendheid wederzijds strategisch afhankelijk zijn, is het risico kleiner dat die mogendheid Nederland zal benadelen. Ten tweede de concentratie van de markt en het bestaan van substituten. Een buitenlandse actor kan wel stoppen met levering, maar wellicht zijn er andere leveranciers (uit andere landen) bij wie men vervolgens terecht kan. Als het geleverde in het productieproces zonder frictie door iets anders vervangen kan worden, is er minder reden voor ingrijpen. Deze punten komen ook terug in onderstaande hulpvragen.

Hulpvragen bij de pijler 'Strategische afhankelijkheid'

De overheid kan zich de volgende hulpvragen stellen wanneer het wil identificeren of er een publiek belang aan de orde is.

- Kan een statelijke actor het functioneren van de economische activiteit beïnvloeden?

Denk bijvoorbeeld aan het inzetten van een economische activiteit om de levering van grondstoffen, goederen, diensten, kennis of informatie naar Nederland te beperken.

- Kan een statelijke actor deze positie inzetten om besluitvorming op een strategisch, economisch of maatschappelijk terrein te beïnvloeden?

Deze vraag is aan de orde wanneer een statelijke actor een grote betrokkenheid heeft bij deze economische relatie.

- Zijn er voor deze economische activiteit geen substituten beschikbaar?

Het uitgangspunt bij deze pijler is dat Nederland in geval van een economische relatie in potentie bloot wordt gesteld aan beïnvloeding. Wanneer substituten aanwezig zijn voor deze economische relatie is dit niet langer aan de orde: Nederland kan dan immers op een alternatief terugvallen.

Als het antwoord op bovenstaande vragen ja is, dan is een publiek belang aan de orde.

3.3 Het gebruik van een risicoanalyse

Als een publiek belang bewezen in het geding is, staat nog niet vast dat de overheid ook moet of kan ingrijpen. Daarvoor is eerst een risicoanalyse nodig: hoe groot is de (potentiële) impact, hoe weerbaar zijn we daarvoor, en hoe aannemelijk is het dat die impact gerealiseerd zal worden?⁵¹

Omdat 100% zekerheid niet bestaat, kan de mogelijkheid dat er iets gebeurt nooit op zichzelf een argument voor overheidsingrijpen zijn. We accepteren altijd bepaalde risico's: ze zijn *part of life*. Consistentie in de afweging om in te grijpen of niet is dan wenselijk. Die consistentie kan worden aangebracht met onderstaande hulpvragen.

⁵¹ De grote van impact kwam in sommige gevallen al terug bij de eerder beschreven hulpvragen wanneer dit een wezenlijk onderdeel was om vast te stellen of een publiek belang aan de orde is.

Hulpvragen bij de risicoanalyse

- *Impact*: Hoe groot is de (potentiele) impact op deze belangen?
 - In welke mate is er sprake van economische schade?
 - In welke mate is er sprake van een verlies aan mensenlevens of verstoring van het dagelijks leven?
 - In welke mate is onze democratische rechtsorde in het geding?
- *Aannemelijkheid*: Hoe aannemelijk is de impact?
 - *Actoren*:
 - Gaat het om een individu, een bedrijf of een staat?
 - Heeft de overheid in dat land grip op het individu of bedrijf?
 - Met welk land vindt interactie plaats? Betreft het een bondgenoot (EU of NATO-partner)? Is er een risico dat deze interactie verandert?
- *Weerbaarheid*: Is de maatschappij bij huidig beleid voldoende weerbaar tegen de mogelijke impact?
 - Zijn er tijdelijke terugvalopties beschikbaar?
 - Hoe groot is de maatschappelijke onrust?

Bij de overweging om als overheid in te grijpen of niet, is ten eerste relevant wat de potentiële *impact* is bij casuïstiek op het snijvlak van veiligheid en concurrentiekracht. Daarbij kunnen de impactcriteria zoals beschreven in de Nationale Veiligheid Strategie als voorbeeld dienen. Het gaat bijvoorbeeld om vragen over de impact op de vitaliteit van de Nederlandse economie en de bijbehorende kosten, maar ook de impact op het aantal mogelijke doden en de invloed op de democratische rechtstaat.⁵²

Aannemelijkheid is moeilijk te bepalen, maar in het veiligheidsdomein wel een zeer relevante vraag. Hoe aannemelijk is het dat een buitenlandse actor schade toebrengt aan publieke belangen? Gaat het om een individu, een bedrijf of een staat? En in die eerste twee gevallen: uit welk land komen ze? Heeft de overheid in dat land grip op hen? Is de economische relatie wederzijds? Zo ja, dan is de aannemelijkheid dat een buitenlandse actor schade toebrengt aan publieke belangen kleiner. Bij mogelijk statelijk ingrijpen, resteert dan nog de vraag: richt deze staat zich offensief tegen Nederland (of valt dat in de toekomst te verwachten)? En hoe stabiel is onze relatie met dit land? Of het om een bondgenoot gaat is een belangrijke factor hierbij, maar ook door bondgenoten kunnen publieke belangen in het geding zijn. Op basis van deze informatie kan een kosten-baten analyse van overheidsingrijpen worden uitgevoerd. Daarbij zijn uiteraard ook vragen met betrekking tot de te gebruiken instrumenten, zoals het IAK die bevat, relevant.

De laatste vraag heeft betrekking tot de *weerbaarheid*. Hier staat de vraag centraal in hoeverre Nederland in staat is een dreiging op te vangen als die zich daadwerkelijk voordoet. De vraag is bijvoorbeeld of bestaand beleid de impact verkleint: zijn er bijvoorbeeld tijdelijke terugvalopties beschikbaar? Denk bijvoorbeeld aan het bestaan van noodaggregaten bij stroomuitval. Daarnaast is de vraag relevant in hoeverre er maatschappelijke onrust of zelfs ontwrichting ontstaat.

⁵² Voor meer informatie zie: <https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid>

3.4 Politieke weging als sluitstuk

De hulpvragen (3.2) en de risicoanalyse (3.3) helpen om gestructureerd tot een beeld te komen van een redelijke rol voor de overheid op het snijvlak van veiligheid en concurrentiekracht. Ze zijn objectief en waarde vrij en gelden dus ongeacht politieke voorkeuren. De hulpvragen en de risicoanalyse helpen in de vaststelling van een eventuele rol voor de overheid, maar het voorkomt niet dat een aantal elementen van weging uiteindelijk tot het politieke domein horen: de waardering door de samenleving van veiligheid en concurrentiekracht, de mate van risicobereidheid, voorkeuren over de verdeling van welzijn in Nederland en daarbuiten, en de mate waarin je gelooft dat de markt zelf tot oplossingen kan komen. Deze voorkeuren beïnvloeden bovendien de weging van belangen. Onderstaande werkt dat uit.

Ten eerste ligt de waardering door de samenleving (en haar politieke vertegenwoordiging) van veiligheid, concurrentiekracht en andere publieke belangen niet vast. Zo kan er politiek veel animo zijn om bepaalde veiligheidsbelangen hoger te waarderen dan bepaalde economische belangen of juist andersom. Het ligt niet op voorhand vast welke van beide soorten publieke belangen dominant zijn, het is altijd zoeken naar balans, naar gelang de maatschappelijke en de politieke voorkeuren hierbij.

Ook is de vraag relevant in welke mate de politiek bereid is risico's te accepteren. Een hogere risicobereidheid leidt tot een lagere bereidheid om in te grijpen als nationale veiligheid en concurrentiekracht in het geding zijn.

Voorkeuren over de verdeling van welvaart en welzijn in Nederland zijn eveneens van belang. Denk aan de mogelijke bereidheid om (tijdelijke) werkloosheid te accepteren wanneer na een overname bedrijfsactiviteiten naar het buitenland worden verplaatst. Of aan de verdeling in welvaart tussen producent en consument bij de overweging het mededingingsbeleid te versoepelen.

Voorkeuren over het welzijn in Nederland versus het welzijn *elders* zijn ook van belang. Wat is de bereidheid om maatregelen te nemen die de nationale veiligheid of de concurrentiekracht in Nederland borgen maar deze in andere landen mogelijk schaden? Is hiervoor voldoende (maatschappelijk) draagvlak? Ben je politiek bereid een overname in Nederland vanwege de nationale veiligheid tegen te houden, als dat tot welvaartsverlies in een ander land leidt? Wat betekent investeren in sleuteltechnologieën voor het verdienvermogen in andere landen, gegeven de bijbehorende netwerkeffecten?

Het sluitstuk van een zorgvuldige afweging blijft de politieke vraag of men een dominante overheidsrol noodzakelijk acht, of dat de politicus voorziet dat de markt zelf voldoende tot oplossingen komt en/of overheidsfalen op de loer ligt. In laatstgenoemde geval zal de overheid vanzelfsprekend eerder afzien van ingrijpen.

4 Een assertieve overheid: Naar nieuw beleid

4.1 Verschillende richtingen voor nieuw beleid

Zoals hoofdstuk 2 beschreef is Nederland door nieuwe geopolitieke en technologische ontwikkelingen gebaat bij nieuwe beleidsopties en -strategieën. Deze schetsen we in dit hoofdstuk. Sommige opties richten zich meer op nationale veiligheid, sommige meer op concurrentiekracht, en sommige op beiden.

Een motivatie om richting veiligheid te leunen is het absolute karakter van sommige veiligheidsbehoeften: mogelijk willen we bij bepaalde activiteiten, grondstoffen of technologieën niet afhankelijk raken van derde landen en het zekere voor het onzekere nemen. Dan is overheidsingrijpen geboden. Inzet is dan het verhogen van de weerbaarheid, een minder open en meer defensieve houding ten opzichte van de wereldeconomie, en het verkrijgen van wat ook wel 'strategische autonomie' wordt genoemd.

Een motivatie om te leunen richting concurrentiekracht is het feit dat er in de huidige veranderlijke wereld veel kansen gelegen zijn in het stimuleren van de economische ontwikkeling (door de Nederlandse en Europese overheid). Investerings kunnen leiden tot voorsprong in het huidige digitale tijdperk waarin economische winnaars als gevolg van schaal-, netwerk- en leereffecten een steeds groter deel van de opbrengsten lijken aan te trekken. Door kansen te benutten worden mondiale waardeketens ook afhankelijker van Nederland: soms is de aanval de beste verdediging. Inzet is dan het verhogen van de vitaliteit, een open en offensieve houding ten opzichte van de wereldeconomie, het aanvaarden van risico's, en het stimuleren van de economische ontwikkeling.

Deze twee richtingen zijn geen tegenpolen. Bijvoorbeeld innovatiebeleid en industriepolitiek kunnen onderdeel zijn van een agenda die gericht is op zowel veiligheid als concurrentiekracht. Sommige beleidsopties ondersteunen daarom beide richtingen. Soms botsen beide strategische richtingen echter in de uitwerking, bijvoorbeeld wanneer verplichtingen omwille van de veiligheid leiden tot hoge kosten of Nederland onaantrekkelijker maken als vestigingsland.

Verschillende beleidsopties voorzien in een overheid die zich actief mengt in marktuitskomsten. Maar een grotere rol voor de overheid heeft mogelijk ook nadelen. Of concurrentiekracht het meest geholpen is met meer overheidsinterventie of juist met meer marktwerking is een inhoudelijke vraag. Het antwoord op deze vraag is ook afhankelijk van politieke weging. Onderdeel van het politieke domein zijn daarnaast de risicobereidheid, de onderlinge weging van publieke belangen en verdelingsvraagstukken zoals in paragraaf 3.4 beschreven.

Bij het maken van beleid zal Nederland niet altijd alleen kunnen opereren. Ten eerste ligt een aantal beleidsopties noodzakelijkerwijs op EU-niveau. Zo is het handelsbeleid een EU-bevoegdheid, net als aanbestedingen en mededinging. Nederland kan hierin wel actief een eigen positie innemen en zo de Europese agenda mede bepalen. Ten tweede is het in sommige gevallen nodig om samen op te trekken met andere (Europese) landen om op het mondiale niveau voldoende druk te kunnen uitoefenen. Ten derde zijn waardeketens en technologische ontwikkelingen vaak groter dan de Nederlandse economie. Hierbij ligt het voor de

hand om op een grotere schaal te denken. De beleidsopties betreffen dus verschillende niveaus van overheidsingrijpen. Voor beleid op een meer strategisch niveau is bovendien aandacht in paragraaf 5.4.

De beleidsopties zijn geclusterd aan de hand van beleidsterreinen waarop de verschillende opties zich bevinden: beleid voor handel en de interne markt; beleid met betrekking tot mededinging, staatssteun en aanbestedingen; innovatie- en technologiebeleid; de bescherming van kennis en informatie; cybersecurity; en het voorkomen van ongewenste zeggenschap.

Het publieke belang van de democratische rechtsorde is bij deze beleidsopties minstens zo relevant als eerder. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is democratische rechtsorde een randvoorwaarde bij de vormgeving van beleid, met in belangrijke mate een absoluut karakter. Dit betekent dat bij elke beleidsoptie in ogenschouw genomen moet worden wat het effect is op de democratische rechtsorde. Als dat effect optreedt moet dit bij de vormgeving van de beleidsmaatregel zoveel mogelijk beperkt worden en kan dit effect in het uiterste geval een reden zijn om van de beleidsmaatregel af te zien.

De beleidsopties waarnaar wordt verwezen worden uitgewerkt in bijlage 5. Naast een omschrijving van de beleidsoptie met bijbehorende voor- en nadelen wordt daar telkens ook het huidige beleid beschreven. Bij elke beleidsoptie wordt ook benoemd wat het relevante niveau van overheidsoptreden is, Europees, of mondiaal. Ten slotte worden ook uitvoeringsaspecten en de budgettaire effecten beschreven.

Naast beleidsopties werken we in dit hoofdstuk een aantal casussen op het snijvlak van veiligheid uit aan de hand van het analysekader uit hoofdstuk 3. Daarbij worden steeds ook beleidsopties aan deze casussen gekoppeld.

4.2 Wat de overheid per beleidsterrein kan doen

4.2.1 Handel en de interne markt

Vanuit het belang van concurrentiekracht is er veel te zeggen voor versterking van de Europese interne markt: verdere marktintegratie maakt economisch verkeer eenvoudiger, ten gunste van concurrentie en innovatie. Zo speelt op Europees niveau de vraag of de interne markt verder versterkt moet worden, met name bij diensten, digitalisering en belastingen. Daarnaast is doorontwikkeling van de interne kapitaalmarkt kansrijk, om zo de beschikbaarheid van kapitaal voor start- en scale-ups (met kleine kansen op grote successen) te vergroten. [Beleids optie 2](#) ziet op het zoveel mogelijk wegnemen van drempels voor grensoverschrijdend economisch verkeer binnen de EU.

Een aandachtspunt is de afnemende statelijke soevereiniteit bij grotere economische integratie, als individuele lidstaten minder ruimte krijgen voor eigen regelgeving. Tegelijkertijd kent de mondiale context veel grote spelers waartegen Nederland alleen geen vuist kan maken. De Europese Unie lijkt daarom onmisbaar vanwege haar schaalgrootte en onderhandelingsmacht.

Op mondiaal niveau speelt de vraag hoe de EU vrije, eerlijke en op regels gebaseerde handel kan bevorderen. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) bevindt zich in een crisis: een paar grote mogendheden respecteren de huidige multilaterale

regels niet en daarnaast zijn deze regels aan hervormingen toe. Landen zetten meer in op bilaterale verdragen en soms ook op economisch conflict om dergelijke verdragen af te dwingen. Nadeel hiervan is dat een wildgroei aan verdragen ontstaat en een ongelijk speelveld tussen landen. Exporterende bedrijven krijgen voor elke bestemming met andere regels te maken. Een actieve inzet op mondiale afspraken en handhaving ervan bij de WTO is een mogelijkheid. Als deze worden gericht op staatssteun en aanbestedingen levert dat mogelijk een gelijk speelveld op (beleids optie 3). Ook verbrede internationale afspraken over exportkredietverzekeringen helpen het mondiale speelveld gelijk te maken en helpen daarmee het Nederlandse bedrijfsleven (beleids optie 4). Verder kan het gelijk speelveld door inzet van handelsdefensief beleid worden hersteld (beleids optie 5).

Vanuit veiligheidsoogpunt kan het juist wenselijk zijn om strategische afhankelijkheden, en dus internationale verwevenheid, af te bouwen. Exportcontrole is het voorkeursinstrument waar het goederen met militaire toepassingen betreft, maar de besluitvorming op dit terrein komt door mondiale ontwikkelingen steeds meer onder druk te staan. Een oplossing kan worden gezocht in een versteviging van de eigen inzet, en in Europese samenwerking bij de uitvoering op dit terrein (beleids opties 6 en 7). Een integrale aanpak is daarbij van belang. Het is niet effectief om de export van bepaalde technologie te beperken met een beleidsinstrument als exportcontrole, wanneer dezelfde technologie via academische samenwerking of investeringen nog verkregen kan worden. Hoewel beleidsterreinen hier dus los van elkaar worden beschreven, kunnen ze niet los van elkaar worden gezien. Beleids optie 8 bevat ten slotte een ombuigingsoptie op het terrein van exportcontrole.

4.2.2 *Mededinging, staatssteun en aanbestedingen*

Dit beleidsterrein gaat vooral over concurrentiekracht, en betreft meerdere actief gevoerde discussies. Een eerste discussie rond mededinging en staatssteun gaat over concurrentie in een digitale economie. Hierbij bestaat het risico dat grote online platforms zo'n grote marktpositie krijgen, dat consumenten en bedrijven niet meer om hen heen kunnen. Dit is het gevolg van de schaalvoordelen die digitalisering teweeg kan brengen, waardoor winnaars zich een groot deel van de opbrengsten in een markt kunnen toe-eigenen.⁵³ Dit is goed zichtbaar op de markt voor app stores, gedomineerd door Google en Apple. Is het mededingingsbeleid toereikend om dan toch voldoende concurrentie te borgen? [Beleids optie 9](#) rijkt mededingingsmaatregelen aan om platformmacht tegen te gaan.

De tweede discussie gaat over de vraag of mededingingsrecht minder streng zou moeten worden bij fusies en overnames binnen de EU ([beleids optie 10](#)). Dit zou meer ruimte bieden aan het vormen van Europese 'kampioenen' in een mondiaal speelveld. Een voordeel kan zijn dat het Europese bedrijfsleven zich beter standhoudt in de harde en soms oneerlijke mondiale concurrentiestrijd in bepaalde markten, zoals energie en telecom. Een nadeel kan zijn dat concurrentie afneemt, wat zich kan vertalen in hogere prijzen, lagere kwaliteit en minder innovatie. Een minder streng competitiebeleid kan ook leiden tot een ongelijker speelveld binnen de EU, wat nadelig kan zijn voor bedrijven in kleinere EU-landen zoals Nederland. De discussie leidt dus tot tegenstellingen.

Een derde discussie gaat over staatssteun. Hierbij speelt de vraag of het overheidsbeleid strenger moet worden, gezien de grote mate van staatssteun in bepaalde niet-westerse landen. Dit zou ten goede komen van productiviteit in Europa en Nederland in het algemeen, omdat productiviteit en niet staatssteun dan leidend wordt voor welke bedrijven economisch goed presteren. Meer in het bijzonder krijgen Europese en Nederlandse bedrijven dan betere economische kansen op basis van een gelijk speelveld. [Beleids optie 11](#) rijkt een innovatief instrument aan waar het mededingingsbeleid betreft, en [beleids optie 12](#) waar het aanbestedingsbeleid betreft.

Bij aanbestedingen spelen ook veiligheidsoverwegingen een rol, bijvoorbeeld waar het vitale processen betreft. [Beleids optie 13](#) betreft het verbreden van de zogenaamde ABDO-regeling. De huidige ABDO voorziet in veiligheidschecks voor bedrijven waar het aanbestedingen door het ministerie van Defensie betreft. De beleids optie maakt gebruik van de ABDO mogelijk op het gehele terrein van de Rijksoverheid. Daarmee komen bijvoorbeeld ook aanbestedingen die betrekking hebben op vitale processen in beeld. Daarnaast wordt een mogelijkheid tot bezuiniging op ditzelfde onderwerp omschreven in [beleids optie 14](#).

53 CPB. (2018). *Digitalisering R&D*.

Box 8. Behandeling casus: buitenlandse staten doen aan grootschalige subsidiëring van sleuteltechnologieën.

Casus: Buitenlandse staten doen aan grootschalige subsidiëring van sleuteltechnologieën.

Inleiding

De vraag die deze casus oproept is: dient de Nederlandse of Europese overheid te reageren op het innovatiebeleid van andere landen?

Een toepassing van het analysekader op deze casus

Concurrentiekracht

Allereerst is de vraag relevant of er een gelijk speelveld is. Kunnen Nederlandse bedrijven profiteren van de subsidieregelingen in het buitenland? Zo nee, dan is de vraag relevant of Nederlandse consumenten van deze subsidiëring kunnen profiteren in de vorm van lagere prijzen. Pas als Nederlandse producenten harder geraakt worden dan consumenten profiteren, is een publiek belang aan de orde en komt de overheid in beeld.

Daarnaast doet de vraag zich voor of er spillovers verbonden zijn aan deze sleuteltechnologieën. Kan er bijvoorbeeld extra werkgelegenheid ontstaan als gevolg van het ontstaan van deze technologieën? Ontstaat die extra werkgelegenheid alleen lokaal – dus in het buitenland? Zo ja, dan profiteert Nederland hier niet van, en is een publiek belang aan de orde.

Ook doet de vraag zich voor of er netwerkeffecten zijn. Zo ja, dan wordt aan de voorwaarden voldaan voor de aanwezigheid van marktmacht. Ook dan is een publiek belang aan de orde.

Nationale veiligheid

Ook de nationale veiligheid kan in potentie worden geraakt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de sleuteltechnologie wordt gebruikt voor de uitvoering van vitale processen. Daarbij is tevens relevant of de continuïteit van het vitale proces wordt geschaad en of alternatieven voorhanden zijn.

Risicoanalyse

Of de overheid ook daadwerkelijk ingrijpt, is afhankelijk van de economische en maatschappelijke impact. Hoe groot is het verlies aan economische schade in Nederland? Betreft de staat een bondgenoot en is die relatie stabiel? Mocht de continuïteit van vitale processen geraakt worden, zijn dan tijdelijke terugvalopties beschikbaar?

Relevante beleidsopties

Beleidsopties 15 t/m 18.

4.2.3 *Innovatie en technologie*

Zowel de Nederlandse als Europese overheid zet diverse instrumenten in ter bevordering van innovatie. Dit kan innovatie bij bedrijven, kennisinstellingen en de overheid zelf zijn. Het instrumentarium betreft ruwweg publieke subsidiëring (private innovatie) en investering (publieke innovatie).

De voornaamste discussie in Nederland en Europa op het vlak van innovatiebeleid gaat over concurrentiekracht: is er meer publieke investering en subsidiëring nodig om op zogenaamde 'sleuteltechnologieën' mondiaal concurrerend te blijven? Nederland besteedt momenteel minder dan 2,5 procent van het bbp aan innovatie.⁵⁴ Wanneer je dit uitsplitst naar publieke en private bestedingen blijkt deze achterstand volledig toe te rekenen aan een gebrek aan private investeringen, maar publieke investeringen in R&D kunnen een aantrekkende werking hebben op private investeringen. Empirisch onderzoek toont aan dat private R&D een positief effect heeft op de arbeidsproductiviteit.⁵⁵

Daarnaast kunnen afnemende economische openheid buiten Europa en een toenemende *winner-takes-all* dynamiek binnen specifieke sectoren (zoals digitale platforms) reden zijn om meer te investeren in alles dat kan bijdragen aan radicale innovatie: innovatie waarmee Nederland en Europa voorop kunnen blijven lopen in de wereldeconomie. De casus in box 8 werkt dit verder uit aan de hand van het analysekader uit hoofdstuk 3.

Nadelen bij overheidsinvesteringen in innovatie zijn er ook. Een algemeen nadeel van innovatiebeleid is dat moeilijk meetbaar is of publieke bestedingen aan innovatie lonen, zeker als het gaat om investeringen in specifieke technologieën. Van generieke instrumenten kan gemakkelijker worden vastgesteld of ze R&D stimuleren. Een nadeel van publieke investeringen in innovatie in het bijzonder is dat het moeilijk is vast te stellen waarin geïnvesteerd moet worden door de overheid. Het huidige Nederlandse innovatiebeleid kiest daarom nauwelijks voor bepaalde technologieën en is erg generiek. Huawei wordt gezien als succesverhaal als het gaat om staatssteun (in de vorm van goedkope leningen en preferentiële overheidscontracten).⁵⁶ Er zijn echter ook veel Chinese technologiebedrijven met sterke staatssteun die niet innovatief en concurrerend worden, zoals technologiebedrijf Datang.⁵⁷ Daarnaast is directe steun aan bedrijven in de EU beperkt door staatssteunregels, de mogelijkheid om een dergelijk beleid in Nederland te voeren wordt daardoor beperkt.

Omwille van de veiligheid kunnen er eveneens argumenten zijn om te investeren in specifieke kritische technologie (zoals kunstmatige intelligentie, kwantumcomputing, cryptografie en telecommunicatie). Hierdoor kunnen mogelijk risico's voor vitale processen worden verminderd en strategische afhankelijkheden worden voorkomen. Maar het is onduidelijk welke publieke besteding aan innovatie nodig is om daadwerkelijk veiligheid te vergroten. Dit nadeel komt nog bovenop de hierboven geschetste economische onduidelijkheid over de effecten.

⁵⁴ Rathenau instituut. (2019). *Twee en een half procent*.

⁵⁵ In een meta-analyse van beschikbare empirische literatuur op macroniveau is ingeschat dat een euro extra R&D bij bedrijven in Nederland op langere termijn tot aanzienlijke toegevoegde waarde bij bedrijven. Zie Koopmans, C. e.a. (2015). *Een meta-analyse van het effect van R&D op productiviteit*.

⁵⁶ Yap, C.W. (2019). *State Support Helped Fuel Huawei's Global Rise*.

⁵⁷ Fuller, D. (2016) *Paper tigers, hidden dragons – firms and de Political economy of China's Technological Development*.

Defensiever gedacht kan innovatiebeleid zich richten op de bescherming van intellectueel eigendom en bedrijfsgeheimen. Dit zou een antwoord zijn op de toegenomen spionage: andere landen en bedrijven verkrijgen via spionage intellectueel eigendom en bedrijfsgeheimen. De vraag is hoe het recht, dat bedrijven hiertegen moet beschermen, effectiever kan worden toegepast. Enerzijds zorgt dat voor een gelijk spelveld en meer kansen voor innovatieve Europese partijen: zij zien hun ideeën en informatie immers beter beschermd worden. Anderzijds hoeft het niet erg te zijn als ideeën en informatie elders terecht komen, omdat daar dan vervolginnovatie tot stand zou kunnen komen waar ook Nederland van profiteert.

Concrete beleidsopties met betrekking tot innovatiebeleid, waaronder voor de creatie van de juiste randvoorwaarden, zijn hoofdzakelijk onderwerp van het BMH-rapport 9, over de innovatieve samenleving. Dit rapport draagt veiligheidsoverwegingen aan als concreet aandachtspunt bij innovatiebeleid dat zich op specifieke technologieën richt (beleids optie 15).

Daarnaast attendeert beleids optie 16 op een traject genaamd *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI). Dit betreft een verruiming van het EU-staatssteunkader voor innovatie-investeringen in waardeketens die in de toekomst van grote maatschappelijke waarde zijn (ook wel: strategische waardeketens). Nederland doet nog niet mee aan IPCEI-projecten, maar zou hiertoe meer initiatief kunnen tonen. Een specifiek Europees project dat zowel innovatie als veiligheidsoverwegingen betreft is GAIA-X, een mogelijke Europese clouddienst (beleids optie 17).

Ook de defensie-industrie biedt mogelijkheden om te investeren in veiligheidsrelevante innovatie (beleids optie 18)⁵⁸. Er zijn zowel vanuit veiligheid als concurrentiekracht argumenten om een defensietechnologische en -industriële basis binnen Nederland (of binnen gelijkgezinde landen) te hebben. Vanuit veiligheidsperspectief voorkomt dit afhankelijkheid van productie en onderhoudscapaciteit uit het buitenland. Daarnaast is het ook onwenselijk dat specifieke kennis over Nederlands defensiematerieel in handen komt van bepaalde staten. Maar Nederland is te klein om alles zelf te doen. Een autarkische defensie-industrie zou weinig concurrerend en innovatief zijn. Hierin moeten dus keuzes gemaakt worden. Een complicerende factor is dat het verkopen defensiematerieel aan andere landen gevoelig kan liggen, waardoor de potentiële afzetmarkt wordt verkleind.

58 Zie hiervoor ook de Defensie Industrie Strategie uit 2018, meer informatie op: <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2018/11/15/defensie-industrie-strategie>. Zie ook Brede Maatschappelijke Heroverweging nummer 15: Veiligheid en veranderende internationale machtsverhoudingen.

Box 9. Behandeling casus: Er is sprake van instroom van buitenlandse studenten uit staten die een grote statelijke inmenging in hun economie hebben.

Casus: Er is sprake van instroom van buitenlandse studenten uit staten die een grote statelijke inmenging in hun economie hebben.

Inleiding

Nederlandse universiteiten laten op grote schaal buitenlandse studenten toe om te komen studeren. Door geopolitieke en digitale ontwikkelingen is het onvoorwaardelijk toelaten van studenten minder vanzelfsprekend geworden. Onderstaande uitwerking biedt wat handvatten voor een mogelijke overheidsrol. De vraag die hieraan ten grondslag ligt is of er het risico bestaat op de weglek van gevoelige of economisch waardevolle informatie.

Een toepassing van het analysekader op deze casus

Nationale veiligheid

Bij dit casustype kan de hulpvraag bij 'integriteit en kennis van informatie' helpen. Het risico van het toelaten van buitenlandse studenten aan Nederlandse (technische) universiteiten heeft met name betrekking op militaire toepassingen. Wordt in Nederland kennis opgedaan die in het thuisland tegen ons gebruikt kan worden?

Concurrentiekracht

Deze casus heeft met name betrekking op de nationale veiligheid. Alleen in zeer specifieke gevallen kan de concurrentiekracht aan de orde zijn. Dat is zo wanneer buitenlandse studenten kennis opdoen die verloren gaat voor Nederland, zoals de hulpvragen laten zien. Dit zal veelal niet het geval zijn: de kennis blijft immers behouden voor Nederlandse universiteiten.

Risicoanalyse

Hoewel in gevallen zal worden vastgesteld dat de nationale veiligheid aan de orde is, is nog niet gezegd dat er een overheidsrol is. Daarvoor is een risico-inschatting nodig: ligt een (groot) verlies aan mensenlevens in de lijn der verwachting? In veel gevallen zal dat niet aan de hand zijn, en past een terughoudende overheid. Zoals altijd is ook hier van belang of de studenten uit een land komen, dat een bondgenoot is van Nederland. Zo ja, dan is het risico voor de nationale veiligheid kleiner.

Relevante beleidsopties

Beleidsopaties 19 en 20.

4.2.4 *Beschermen van kennis en informatie*

Innovatie en onderzoek kunnen in principe niet zonder een vrije uitwisseling van ideeën en kennis. Kennisoverdracht is van belang voor de innovatieve positie van Nederland ten opzichte van andere staten. Toch kunnen er ook bepaalde gevallen zijn waarbij technologieoverdracht naar het buitenland publieke belangen schaadt, vanwege veiligheidsrisico's. Denk bijvoorbeeld aan nucleaire technologie. [Beleids optie 19](#) beschrijft hoe het bewustzijn van veiligheidsdreigingen bij kennisinstellingen kan worden vergroot. [Beleids optie 20](#) betreft een verbreding van de bestaande kennisregeling. Ook de eerdergenoemde beleids opties over exportcontrole (6 en 7) richten zich deels op het beschermen van kennis en informatie. De casus in box 9 werkt een voorbeeld uit. Wederkerigheid in de relatie met andere landen en uitvoerbaarheid van de bijbehorende beleids opties is daarbij van belang.

Vreemde mogendheden zetten steeds vaker economische machtsmiddelen in bij conflicten. Daarnaast maken staten gebruik van nieuwe middelen, zoals doelbewuste digitale ondermijning van democratische processen of het onrechtmatig verkrijgen van civiele technologie ten behoeve van militaire doeleinden. Daarom heeft de overheid op dit vlak een beter zicht nodig op de intenties van bepaalde mogendheden en hun directe en indirecte inzet van economische en digitale (machts)middelen. Dit vraagt mogelijk om meer inlichtingencapaciteit ([beleids optie 21](#)).⁵⁹ [Beleids optie 22](#) beschrijft daarnaast hoe het strafrecht kan worden ingezet om strenger op te treden tegen spionage. De casus in box 10 gaat verder in op economische spionage.

⁵⁹ De AIVD heeft op het gebied van economische veiligheid geen directe eigenstandige taak, dit is vervlochten met andere taken en onderzoeksgebieden van de AIVD. Een eventuele bezuiniging op de AIVD binnen het onderwerp economische veiligheid zal daarom een generieke bezuiniging zijn op de gehele AIVD. De AIVD valt met de totale begroting binnen de grondslag van Brede Maatschappelijke Heroverweging nummer 15: Veiligheid en veranderende internationale machtsverhoudingen. In dat rapport is zowel een intensivering –als bezuinigingsvariant weergegeven betreffende 20% van de begroting van de AIVD (€62 mln. in 2025).

Box 10. Behandeling casus: economische spionage door een buitenlandse actor op een Nederlands bedrijf.

Casus: economische spionage door een buitenlandse actor op een Nederlands bedrijf.

Inleiding

Deze casus is actueel omdat sommige landen hun inlichtingendiensten gebruiken om offensieve economische spionage te bedrijven. Daarbij wordt gepoogd kennis – zoals in de vorm van intellectueel eigendom – te verkrijgen en deze te delen met de eigen industrie.

Een toepassing van het analysekader op deze casus

Concurrentiekracht

Bij deze casus kunnen de hulpvragen van de pijler 'het innovatief vermogen' helpen. Een eerste vraag is of er spillovers gepaard gaan met de spionage. Daarbij is de vraag of er sprake is van een externaliteit: betreft het intellectueel eigendom dat ook buiten het bedrijf zelf baten genereert? Daarnaast is er de vraag of het bedrijf dat slachtoffer is van economische spionage zelf geen gebruik meer kan maken van het desbetreffende bedrijfsgeheim: is de informatie exclusief? Pas wanneer aan die voorwaarden is voldaan, is een publiek belang aan de orde en komt de overheid in beeld.

Nationale veiligheid

Hoewel deze casus hoofdzakelijk lijkt te raken aan de concurrentiekracht, kan in gevallen ook de nationale veiligheid aan de orde zijn. Dat is het geval wanneer militaire toepassingen denkbaar zijn: bijvoorbeeld bij diefstal van bepaalde typen intellectueel eigendom. In dat geval is er mogelijk ook sprake van betrokkenheid van een statelijke actor.

Risicoanalyse

Mocht hieruit blijken dat een publiek belang aan de orde is, dan is de vraag hoe groot de economische schade is. Hoe groter de economische schade, hoe eerder de overheid in beeld komt. Daarnaast is relevant of een statelijk motief achter de economische spionage ligt.

Relevante beleidsopties

Beleidsopties 21 t/m 22.

4.2.5 *Cyberveiligheid*

Als het beleid voor cyberveiligheid achterblijft op technologische ontwikkelingen, kan de continuïteit van vitale processen en de integriteit en exclusiviteit van kennis en technologie in gevaar komen. Als het om de digitale weerbaarheid van de overheid zelf gaat, is de overheid uiteraard zelf aan zet. Bij bedrijven is dat anders. In beginsel zijn bedrijven zelf verantwoordelijk voor de eigen digitale weerbaarheid. En ze hebben er ook belang bij deze verantwoordelijkheid te nemen: het gaat immers om hun eigen concurrentiekracht. De overheid kan faciliteren met bijvoorbeeld het coördineren van de informatievoorziening ([beleids optie 23](#), ook in [beleids optie 30](#)), of het reguleren van aansprakelijkheid als producten kwetsbaarheden blijken te bevatten ([beleids optie 24](#)). Ook op internationale toneel speelt de overheid een rol, en kan ze inzetten op het verminderen van cyberdreigingen ([beleids optie 25](#)). Bij die coördinerende rol gebruikt de overheid informatie uit het bedrijfsleven. [Beleids optie 26](#) voorziet in een centraal contactpunt, zodat bedrijven de overheid ook weten te vinden. Ten slotte bevat [beleids optie 29](#) een mogelijkheid tot ombuiging op het gebied van cyberveiligheid.

Daarnaast kan de overheid ook (eventueel gericht) dwingend optreden wanneer publieke belangen geraakt worden via het bedrijf in kwestie. [Beleids optie 30](#) bevat een reeks maatregelen voor het verbeteren van de digitale beveiliging van vitale processen. Regulering kan voor bedrijven echter tot hogere lasten leiden wat negatief is voor de concurrentiekracht. Vanuit de veiligheid bezien is dwingend optreden door de overheid mogelijk wel wenselijk. De casus in box 11 bevat een relevant voorbeeld.

Box 11. Behandeling casus: Via toeleveranciers van IT-infrastructuur bestaat een risico dat een buitenlandse actor de mogelijkheid krijgt vitale processen te saboteren.

Casus: Via toeleveranciers van IT-infrastructuur bestaat een risico dat een buitenlandse actor de mogelijkheid krijgt vitale processen te saboteren.

Inleiding

Bedrijven en overheden die vitale processen verzorgen gebruiken leveranciers. Vooral bij digitale producten strekken zorgen om veiligheid verder dan de integriteit van het bedrijf zelf. Ook toeleveranciers zijn van belang.

Een toepassing van het analysekader op deze casus

Nationale veiligheid

Deze casus spitst zich specifiek toe op de continuïteit van vitale processen. Dit is aan de orde wanneer functionerende alternatieven niet beschikbaar zijn. Is er bijvoorbeeld een redelijke terugvaloptie voor een IT-infrastructuur? Omdat de opzet van IT-infrastructuur een zaak van lange adem is, zal dit in de regel niet het geval zijn. De vraag resteert dan of er sprake is van een grote impact als het vitale proces uitvalt.

In deze casus bestaat ook het risico op de opbouw van een strategische afhankelijkheid. Statelijke actoren kunnen de economische relatie gebruiken voor chantage en beïnvloeding op (politieke) besluitvorming. De vraag of het hier om een bondgenoot gaat is daarbij van belang (zie ook risicoanalyse).

Risicoanalyse

Hoewel hier al snel zal blijken dat er een publiek belang aan de orde is, moeten nog een aantal vervolgvragen worden behandeld om te bezien of er ook echt een overheidsrol is. Zo bestaat de vraag in hoeverre er sprake van maatschappelijke schade: verstoort uitval het dagelijks leven, het functioneren van de democratische rechtstaat of staan er mensenlevens op het spel? Een andere vraag is of er een statelijke actor betrokken is, die bovendien geen bondgenoot is van Nederland. Wanneer statelijke actoren niet betrokken zijn, is het risico op bewuste uitval van het vitale proces kleiner. Tot slot is de vraag relevant of Nederland weerbaar is tegen uitval van het vitale proces. Zijn er - bij uitval - tijdelijke terugvalopties beschikbaar? Zo ja, dan is er minder reden tot ingrijpen.

Relevante beleidsopties

Beleidsopties 28 t/m 30.

4.2.6 *Voorkomen ongewenste zeggenschap*

Controle over bedrijven kan publieke belangen raken, vooral met betrekking tot veiligheid. Het gaat met name om bedrijven die over specifieke gevoelige informatie beschikken, essentieel zijn voor de continuïteit van vitale processen of waarvan buitenlandse beïnvloeding kan leiden tot strategische afhankelijkheid. De overheid heeft verschillende opties om ongewenste buitenlandse invloed op deze bedrijven te beperken. In eerste instantie gaat het erom in kaart te brengen in welk geval publieke belangen in het geding kunnen zijn. Maar zoals uit onderstaande beleidsopties blijkt is signaleren een serieuze uitdaging. Daarom beschrijft [beleidsoptie 29](#) hoe structureel kan worden samengewerkt met bedrijven in de vitale infrastructuur. [Bedrijfsoptie 30](#) richt zich op het signaleren van ontwikkelingen in het midden- en kleinbedrijf.

De beleidsdiscussie richt zich voornamelijk sterk op bedrijfsovernames, en is op dat vlak nog niet afgerond ([beleidsoptie 31](#)). Maar ook op andere momenten in de economische cyclus van een bedrijf kunnen risico's optreden - onder meer bij het verkopen van bedrijfsonderdelen ([beleidsoptie 32](#)), bij bedrijfshandelingen van medewerkers en bestuurders ([beleidsoptie 33](#)) en bij faillissement ([beleidsoptie 34](#)). Consistentie in de zwaarte van de gekozen instrumenten is - bij al deze situaties - een aandachtspunt. [Beleidsoptie 35](#) beschrijft een ombuiging.

Er kunnen vanuit veiligheidsperspectief argumenten bestaan om van een bedrijf een staatsdeelneming te maken. De eerste is dat het soms niet mogelijk is via wet- en regelgeving de publieke belangen te borgen. Daarnaast geeft aandeelhouderschap ook een mogelijkheid om bij onvoorziene omstandigheden of risico's invloed uit te oefenen op de onderneming, waar dat met regelgeving en of een toezichthouder een stuk lastiger is. Een nadeel is dat de onderneming door aandeelhouderschap van de overheid mogelijk in bedrijfseconomisch opzicht minder effectief beheerd wordt en dat een aandeelhouder een zekere (wettelijke) afstand heeft tot de vennootschap. Ook loopt de staatskas door staatsdeelnemingen financiële risico's op de bedrijfsactiviteiten. [Beleidsoptie 36](#) gaat verder in op de procedurele inzet van het instrument staatsdeelnemingen. [Beleidsoptie 37](#) beschrijft hoe de overheid de grip op vitale processen of (strategische) onderdelen daarvan kan vergroten door een aantal taken zelf uit te voeren, op terreinen waar de overheid niet afhankelijk wil zijn van derde partijen.

Het blijft belangrijk om te erkennen dat ingrijpen door de overheid om veiligheidsredenen gerechtvaardigd kan zijn, maar daarom nog niet zonder gevolgen is voor de concurrentiekracht. Zo kan overheidsingrijpen leiden tot verstoring van markten (met hogere prijzen of lagere kwaliteit voor de consument). Daarnaast kunnen maatregelen het investerings- en vestigingsklimaat verzwakken. De casus in box 12 biedt een verdere bespreking van mogelijke redenen voor overheidsingrijpen in het geval van bedrijfsovernames.

Box 12. Behandeling casus: Een buitenlandse actor doet een overnamebod op een Nederlands bedrijf

Casus: Een buitenlandse actor doet een overnamebod op een Nederlands bedrijf.

Inleiding

Overnames van in Nederland gevestigde bedrijven door buitenlandse partijen leidden in het verleden tot commotie. Denk aan een cybersecuritybedrijf dat software levert aan de overheid, een bedrijf dat een economische hub-functie vervult in een Nederlandse regio, of een bedrijf dat een 'oranjegevoel' oproept. Ook de identiteit van de overnemende partij verschilt sterk.

Een toepassing van het analysekader op deze casus

Concurrentiekracht

Een eerste vraag die zich voordoet is of marktmacht ontstaat na de overname: krijgt de opkomende partij na een overname zoveel marktmacht dat dit de welvaart schaadt? De hulpvragen onder 'voldoende concurrentie' kunnen daarbij verder richting geven.

Een andere vraag is of het bedrijf dat mogelijk wordt overgenomen spillovers heeft. Denk aan een bedrijf dat door zijn hubfunctie ook werkgelegenheid buiten het eigen bedrijf genereert. Als dat het geval is, resteert nog de vraag of er vermoedens zijn dat de aankopende partij het bedrijf naar een ander land wil verplaatsen. Pas dan gaan deze spillovers voor Nederland verloren en is er een publiek belang aan de orde.

Nationale veiligheid

Op wat voor bedrijf wordt een overnamebod gedaan? Gaat het om een bedrijf dat onderdeel uitmaakt van een vitaal proces? Ontstaat er een mogelijkheid om het vitale proces te laten uitvallen? Ontbreken alternatieven en is er bij uitval sprake van een potentieel grote impact? In die gevallen is hier een publiek belang aan de orde.

Het overnamebod kan ook statelijk gemotiveerd zijn, vanuit de ambitie een strategische afhankelijkheid op te bouwen. Zo kan de buitenlandse statelijke actor de overname van het bedrijf inzetten voor beïnvloeding op politieke besluitvorming en andere vormen van chantage. Bijvoorbeeld door te dreigen het bedrijf te verplaatsen naar het buitenland of productie stil te leggen. Wel is de vraag relevant of de staat in kwestie een bondgenoot is van Nederland. Zo ja, dan is de kans op misbruik minder groot. Ook is de vraag van belang of er vergelijkbare bedrijven aanwezig buiten de invloedssfeer van statelijke actoren? Zo ja, dan is er minder mogelijkheid voor chantage.

Risicoanalyse

Wordt een kleiner bedrijf overgenomen met een geringere economische impact? Is daarbij ook geen vitaal proces aan de orde? Dan ligt een overheidsrol minder voor de hand. Is er überhaupt wel een statelijke actor betrokken, of gaat het hier puur om private belangen? In laatstgenoemde geval komt de overheid niet in beeld.

Relevante beleidsopties

Beleidsopties 31 t/m 37.

5 Een alerte overheid: Naar een nieuwe institutionele inrichting

Uit hoofdstuk 2 bleek dat de afgelopen jaren al flinke stappen zijn gezet in de samenwerking tussen 'economie' en 'veiligheid', maar dat het nodig is om kritisch te blijven kijken naar vraagstukken omtrent *governance*. Vastgesteld werd dat de huidige aanpak bij beleid vaak nog te casuïstisch is en dat het signaleren van dreigingen en het ontsluiten van voldoende kennis een uitdaging is. Ook de formele besluitvorming is nog niet geborgd. Hieronder volgen een aantal aanbevelingen ter verbetering van de institutionele inrichting. Tot besluit volgt een observatie: Nederland zal in de toekomst bewuster moeten omgaan met zijn strategische positie in de wereld.

5.1 Dreigingen tijdiger signaleren

Signaleren is een belangrijk aspect van veel beleidsterreinen die in dit rapport aan bod komen. Hoe weet de overheid van een buitenlandse overname? Of van spionageactiviteiten? Deze vragen zijn specifiek met betrekking tot een dreiging of casus. Mogelijk bereikt informatie uit de buitenwereld (vaak het bedrijfsleven) niet altijd op tijd de juiste mensen binnen de Rijksoverheid.

Het voorgaande hoofdstuk bevat een aantal beleidsopties die de informatiepositie versterken op specifieke beleidsterreinen. Daarbij horen maatregelen die het bewustzijn over gevoelige kennis en technologie buiten de overheid vergroten ([beleids optie 19](#)). Of het doorlopend scannen en *red-teamen* van digitale systemen in vitale sectoren (onderdeel van [beleids optie 28](#)). Daarnaast zijn er enkele beleidsopties genoemd die in bredere signaleringstaken voorzien. Deze betreffen de rol van inlichtingen- en veiligheidsdiensten ([beleids optie 21](#)), een centraal meldpunt voor bedrijven die vermoedens van spionage hebben ([beleids optie 26](#)), en een lijst van veiligheidsrelevante MKB-bedrijven waarmee regelmatig in overleg wordt getreden ([beleids optie 30](#)).

Het denken over dit onderwerp zal ook in de komende tijd niet stilstaan. De behoefte aan instrumenten ter signalering hangt af van de dreigingen en ontwikkelingen waarmee Nederland te maken krijgt. Het is dan ook raadzaam om vanuit deze dreigingen en ontwikkelingen de informatiepositie van de overheid te blijven evalueren. Het in hoofdstuk 3 opgenomen analysekader kan helpen te bepalen of er mogelijk sprake is van een rol voor de overheid, en dus van een informatiebehoefte.

5.2 De kennispositie van de overheid verbeteren

De overheid en haar aanverwante kennisinstellingen hebben voldoende kennis nodig van (in het bijzonder digitale) technologieën en hun toepassingen om de (potentiele) impact op de nationale veiligheid of concurrentiekracht te kunnen beoordelen. Ook over de intenties van specifieke landen en bedrijven moet de kennis voorhanden zijn die een goede risicoanalyse mogelijk maakt.

Ten aanzien van de nationale veiligheid moet de overheid actief zicht hebben op wat er concreet beschermd moet worden, op wat de dreiging is en hoe groot de weerbaarheid hiertegen is. Dat betreft bijvoorbeeld de vitale infrastructuur (inclusief de toeleveringsketen), maar ook kennis of technologie. Er is daarnaast geen volledig

inzicht in (wederzijdse) afhankelijkheden- van Nederland in mondiale waardeketens, waardoor de gevolgen van een mogelijke (gedeeltelijke) ontvlechting van waardeketens niet goed zijn te overzien. Dit (dynamisch) inzicht zal helpen om goede afwegingen te kunnen maken. [Beleids optie 38](#) voorziet in een onderzoek.

Deze inzichten zijn niet alleen voor defensief, maar ook voor offensief beleid van belang. Ook ten behoeve van het versterken van onze concurrentiekracht, is een sterke kennispositie op (toekomstige) technologieën van belang. Dit maakt bijvoorbeeld gericht innovatiebeleid effectiever en verkleint de kans op het stimuleren van technologie die niet kansrijk is. Omdat relevante ontwikkelingen en instrumenten vaak meerdere departementen aangaan, is het van belang dat kennis rijksbreed beschikbaar is. Dat kan bij de overheid zelf zijn, maar ook bij kennisinstellingen waarmee de overheid nauw samenwerkt. [Beleids optie 39](#) bevat een mogelijke uitwerking voor de opbouw en verspreiding van deze kennis.

Een coherente aanpak is hierbij belangrijk. Een groot aantal instrumenten in Hoofdstuk 4 zijn gericht op kennisstromen, bijvoorbeeld omdat het een technologie met *dual use* toepassingen betreft. Omdat kennis vaak op meerdere manieren kan worden overgedragen (bijvoorbeeld: via (digitale) spionage, via studenten en medewerkers, via export, via investeringen), is het van belang instrumenten consistent in te zetten. Het is niet doelmatig om een strenge kennisregeling op te tuigen als dezelfde kennis nog steeds via export kan wegvloeien, en *vice versa*. Bij dit soort instrumenten is het dus van belang vanuit de technologie of ontwikkeling te denken, en het gebruik van instrumenten daarop aan te passen. Het analysekader in hoofdstuk 3 kan daarbij helpen.

5.3 Integraal beoordelen en besluiten

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de huidige aanpak zowel casusgericht als arbeidsintensief is, wat een integraal afgewogen beleidsbeslissing lastig maakt. De overheid moet consequent integraal de belangen nationale veiligheid en concurrentiekracht (en overige belangen) afwegen. Tevens constateerden we dat de besluitvorming van de Rijksoverheid traditioneel is afgebakend langs economie of veiligheid.

Er zijn al stappen gezet om deze gescheiden werelden bij elkaar te brengen in tijdelijke gremia. Het continueren van deze gremia in de volgende kabinetsperiode kan in overweging worden genomen ([beleids optie 40](#)). Maar een voldragen structurele oplossing is er nog niet. Deels komt dit omdat informatie niet altijd breed gedeeld kan worden, vanwege staatsgeheimen of bedrijfsgevoeligheid.

Een mogelijke aanpassing is de invoering van 'uitlopers' van de veiligheidsdiensten binnen economische departementen ([beleids optie 41](#)). Denk bijvoorbeeld aan de screening van medewerkers die bewindspersonen adviseren op relevante dossiers. Vervolgens moet de interdepartementale samenwerking op deze dossiers groter worden, met meer aandacht voor het tijdig delen van informatie.

Een verdergaande optie is het inrichten van een centrale structuur ter advisering van bewindspersonen (ook beschreven in [beleids optie 41](#)). Gescreende medewerkers van economische departementen kunnen dan (permanent) gedetacheerd worden op een centrale plek, die is uitgerust met alle veiligheidsvoorzieningen. Deze medewerkers kunnen dan hun bewindspersonen van informatie en advisering voorzien. Dat komt mogelijk de consensusvorming ten

goede, maar creëert ook nieuwe scheidslijnen en gaat mogelijk ten koste van de kritische blik uit verschillende invalshoeken.

Ook economische departementen hebben te maken met gevoelige informatie, bijvoorbeeld als overheidsbeleid invloed heeft op beurskoersen. Ook dan is het van belang om relevante departementen van informatie te voorzien. Hier bestaan al structuren en procedures voor. Ook de informatievoorziening van de Kamer verdient aandacht.

5.4 Tot besluit van dit rapport: speelbal of spelverdeler?

In hoofdstuk 2 werden een aantal geopolitieke en technologische ontwikkelingen beschreven die onze open economie raken. Deze brengen uitdagingen met zich mee voor analyse, beleid en *governance*.

Steeds vaker raakt beleid zowel aan de economie als aan de nationale veiligheid. Het analysekader in hoofdstuk 3 helpt bij een inhoudelijke plaatsbepaling: op welke publieke belangen heeft een bepaald vraagstuk betrekking en wanneer komt de overheid daarbij in beeld? Een zorgvuldige overheid vereist dat deze analyse wordt gemaakt. Hoofdstuk 4 biedt vervolgens een breed overzicht aan beleidsopties, en plaatst deze in een gemeenschappelijke context. Concrete opties helpen de overheid haar beleid assertief te ontwikkelen. Hoofdstuk 5 stipt ten slotte een aantal institutionele onderwerpen aan en doet aanbevelingen om deze te verbeteren. Zo is de overheid ook bij toekomstige ontwikkelingen alert.

Maar een inhoudelijke analyse en een overzicht van opties zijn niet voldoende om beleid vorm te geven. Politieke plaatsbepaling speelt een belangrijke rol. Dat brengt ons ook terug bij de vraag in de titel van dit rapport: speelbal of spelverdeler?

Internationale relaties lopen als een rode draad door dit rapport. Daar zijn meerdere redenen voor. Ten eerste spelen grote economieën niet per se volgens multilaterale spelregels. Ze zetten vaker dan we de afgelopen decennia gewend waren economische macht in om hun zin af te dwingen (zoals al bleek in hoofdstuk 2). Dat betekent dat beleidsvraagstukken niet los van elkaar te zien zijn. Beleid dat inhoudelijk de voorkeur geniet, zoals bijvoorbeeld vastgesteld aan de hand van de hulpvragen in hoofdstuk 3, kan tot ongewenste reacties van andere landen leiden.

Ten tweede is de effectiviteit van beleid afhankelijk van het gekozen niveau van overheidsingrijpen. Vanuit nationale soevereiniteit keuzes maken over nationale veiligheid en concurrentiekracht heeft voordelen. Nederland kan (op papier) zijn eigen beleid bepalen. Er is minder internationale afstemming nodig, waardoor beleid sneller en afgemeten tot stand kan komen. Maar soms is beleid effectiever als het op grotere schaal gemaakt wordt, zoals in hoofdstuk 4 bij een aantal beleidsopties wordt beargumenteerd. En sommige (mogelijke) doelen zijn zonder internationale samenwerking zelfs onhaalbaar: Nederland zal bijvoorbeeld nooit strategisch onafhankelijk van iedereen kunnen zijn.

Ten derde levert samenwerking (Europees of anderszins) ook een vorm van soevereiniteit op. Nederland wordt niet alleen minder afhankelijk van politieke druk van buiten zijn bondgenootschappen. Ook ontstaat de mogelijkheid gezamenlijk meer invloed uit te oefenen op de regels en uitkomsten van het mondiale spel. Iets dat de NAVO en de EU overigens al op aanzienlijke schaal doen.

Daarom is het van belang hoe Nederland zich op het wereldtoneel positioneert. Maar positioneren kan niet elke dag opnieuw. Vele van de in dit hoofdstuk besproken beleidskeuzes vragen om een inzet op lange termijn. Net als bij de omgang met kennis en technologie is consistentie van beleid een belangrijk aandachtspunt.

Een strategische, offensieve aanpak is daarom van belang. Keuzes met betrekking tot dreigingen en globale ontwikkelingen, met betrekking tot technologie, en met betrekking tot andere landen kunnen niet zonder overkoepelende politieke plaatsbepaling gemaakt worden. Nederland zal bewuster moeten omgaan met zijn strategische positie in de wereld. De politieke sleutelvraag blijft: speelbal of spelverdeler?

Bijlage 1. Taakopdracht

16. Publieke belangen en concurrentiekracht in een open economie

Inleiding

Nederland heeft als open economie altijd veel profijt gehad van vrijhandel, maar we zien op meerdere vlakken dat marktwerking ter discussie staat. Marktfalen en de definitie van publieke belangen lijken een steeds veelomvattender begrip te worden.

De roep om meer overheidsinterventie zien we bijvoorbeeld terug in stelseldiscussies, in het EU-concurrentiebeleid, in het deelnemingenbeleid, i.r.t. geopolitieke ontwikkelingen en ter bescherming van de nationale veiligheid. Een grondige update van de (economische) uitgangspunten voor overheidsingrijpen en inventarisatie van mogelijke overheidsinstrumenten lijkt gerechtvaardigd.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd om onder andere op basis van de literatuur tot een geactualiseerd analysekader te komen, dat ondersteuning biedt bij keuzes wanneer de overheid in de economie kan ingrijpen en welke instrumenten zij inzet. Hierbij kan de werkgroep zich focussen op die onderwerpen waarover veel discussie is, waarbij in ieder geval wordt gekeken naar het thema economische veiligheid en naar de Nederlandse concurrentiekracht en het instrument deelnemingenbeleid. De werkgroep wordt gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

Hoofdvragen

- Wanneer dient de Staat in te grijpen in markten?
 - Wanneer is marktfalen een reden om in te grijpen? Verstaan we door een veranderende omgeving meer onder marktfalen? Moeten we meer kijken naar economische kansen en bedreigingen?
- Zijn er nieuwe overwegingen (naast de bekende vormen van marktfalen) die reden kunnen zijn om als overheid in te grijpen? Welke overwegingen kunnen dit zijn?
 - Wanneer zijn bijv. nationale veiligheidsbelangen, vitale sectoren reden om de rol van de overheid te herzien? Met welke economische en / of maatschappelijke kosten gaat deze veranderende rol gepaard? Hoe moet de afweging hiertussen worden gemaakt?
 - Wanneer zijn bijv. strategische economische belangen, economische activiteiten met positieve externe effecten en technologie/innovatie voor toekomstig verdienvermogen reden om de rol van de overheid te herzien?
- Hoe kan de overheid ingrijpen op markten, en op welk bestuursniveau (bijv. nationaal vs EU)?
 - Dienen de bestaande overheidsinstrumenten (wet- en regelgeving, investeringstoetsing, beprijzen, aangaan/afstoten van deelnemingen, oprichten van ZBO's of agentschappen bijv.) aangepast of uitgebreid te worden?

- Wat betekent deze afweging voor het huidige gebruik van de staatsdeelneming als instrument? Is er reden om het huidige deelnemingenbeleid te herijken?
- Hoe komt de Staat tot een goede afweging tussen de verschillende belangen bij de inzet van instrumenten?

Afbakening en reikwijdte

Minimaal te betrekken regelingen

EZK: art. 1 (cybersecuritybeleid en uitvoering	22	25	28	28	28	28
telecomwet)						
EZK: art. 260	975	976	950	940	944	944

- Dit thema heeft bovenstaande budgettaire grondslag. Ook zijn er dividendenstromen (inkomsten) vanuit staatsdeelnemingen (€ 867 mln. In 2017, exclusief financiële instellingen).
- Het thema innovatie is ondergebracht bij de werkgroep 'Innovatieve Samenleving'. Daarnaast worden veiligheidsthema's ook besproken in de werkgroep 'Veiligheid bij veranderende machtsverhoudingen (wat niet betekent dat hier geen discussie mag plaatsvinden over bijv. NCTV). Uitkomsten uit deze werkgroepen kunnen waar nodig bij deze werkgroep worden betrokken.
- Met het oog op de uitwerking van de Brede Rijksvisie marktordening voor de energietransitie valt de overheidsrol in de energie-infrastructuur buiten de scope van de werkgroep.

Organisatie

Samenstelling werkgroep: FIN, EZK, AZ, BZK, BHOS, SZW en JenV. LNV en IenW zijn agendalid.

60 Betreft de totaalstand op art. 2. Het is aan de werkgroep om te bepalen welk deel hiervan binnen de scope van het onderzoek valt.

Bijlage 2. Literatuurlijst

- ACM (2017). *Rapportage online videoplatforms onder de loep*. Den Haag.
- Boldrin, M. e.a. (2002). *The case against intellectual property*.
- Bolle, M. e.a. (2019). *Measuring the rise of economic nationalism*. Washington D.C.
- Calì, M. (2015). *Trading away from conflict*. Washington D.C.
- Carstens, A. (2018). *Global market structures and the high price of protectionism*. Wyoming.
- CBS. (2018). *Internationaliseringsmonitor / 2018-II*. Den Haag.
- CBS. (2019). *Importafhankelijkheid van China, Rusland en de VS*. Den Haag.
- CFDI (2019). *Who is winning the AI race? China the EU or the United States?*
- CPB. (2018). *Digitalisering R&D*. Den Haag.
- CPB. (2019). *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. Den Haag.
- Department of the Treasury. (2018). *Determination and Temporary Provisions Pertaining to a Pilot*
- EC. (2015). *Capital markets union: a plan to unlock funding for Europe's growth*. Brussel.
- EC. (2018). *State aid: Commission approves plan by France, Germany, Italy and the UK to give €1.75 billion public support to joint research and innovation project in microelectronics*. Brussel.
- EC. (2019). *Mergers: commission prohibits Siemens' proposed acquisition of Alstom*. Brussel
- EC. (2019). *New EU rules on e-commerce*. Brussel.
- EC. (2020). *Free flow of non-personal data*. Brussel.
- Fuller, D. (2016) *Paper tigers, hidden dragons – firms and de Political economy of China's Technological Development*.
- Gambino, L. (2019). *Trump announces tariffs on Mexico until 'immigration remedied*. Londen.
- Holland & Knight. (2020). *New CFIUS regulations finally take effect*.
- IFW. (2020). *Europe and the global economic order*. Kiel.
- Koopmans, C. e.a. (2015). *Een meta-analyse van het effect van R&D op productiviteit*.
- Lipsey, R. G. e.a. (1956). *The general theory of the second best*.
- Mas-Colell, A. e.a. (2014). *Microeconomic theory*.
- Mavrodīs, P.C. e.a. (2019). *China and the world trade organisation: towards a better fit*. Brussel.
- N. Piper. (2019). *Fusions and confusions: Germany is going to promote and protect industrial champions*.
- OECD. (2019). *Beyond growth: towards a new economic approach*. Parijs.
- Onderstal, S. e.a. (2004). *Gelijk speelveld met beleid*.
- Oneal, J.R. e.a. (1999). *Assessing the liberal peace with alternative specifications: trade still reduces conflict*.
- PIIE. (2019). *The WTO's Existential Crisis: How to Salvage Its Ability to Settle Trade Disputes*. Washington D.C.
- Program To Review Certain Transactions Involving Foreign Persons and Critical Technologies*. Washington D.C.
- Rathenau instituut. (2019). *Twee en een half procent*. Den Haag.
- Rijksoverheid. (2019). *Nationale veiligheidsstrategie*, Den Haag.
- Rijksoverheid. (2019). *Nederland-China: een nieuwe balans*. Den Haag.
- SCP. (2019). *Veel zorgen over toenemende spanningen*. Den Haag

- SER. (2019). *Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. Den Haag
- WEF (2019). *Global competitiveness report 2019: how to end a lost decade of productivity growth*. Coligny.
- Whalen, J. e.a. (2019). *China lashes out at Western businesses as it tries to cut support for Hong Kong Protests*.
- WRR. (2019). *Vorbereiden op digitale ontwrichting*. Den Haag.
- Yap. C.W. (2019). *State Support Helped Fuel Huawei's Global Rise*.

Bijlage 3. Samenstelling werkgroep

Naam	Functie	Rol	Plaatsvervanger
Gert-Jan Buitendijk	Directeur-generaal Werk bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Voorzitter	Nvt
Gelijn Werner	Senior beleidsadviseur bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Secretaris	Nvt
Vinzenz Ziesemer	Senior beleidsadviseur bij de directie Algemene Economische en Financiële Politiek van het Ministerie van Financiën	Secretaris	Nvt
Thomas Kooiman	Senior beleidsadviseur bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Secretaris	Nvt
Edward Kok	Senior beleidsadviseur bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het Ministerie van Financiën	Secretaris	Nvt
Michiel Boots	Directeur van de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Werkgroeplid	Frans Suijker, plaatsvervangend directeur bij dezelfde directie
Dorien Verbeek	Plaatsvervangend hoofd Marktordening en Strategie bij de directie Algemene Economische en Financiële Politiek van het Ministerie van Financiën	Werkgroeplid	Niels Heijstek, plaatsvervangend hoofd van de afdeling Deelnemingen van het Ministerie van Financiën
Ellen van Doorne	Directeur van de directie Kennis, Internationaal, Europa en macro-economie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Werkgroeplid	Remko ter Weijden, clusterhoofd bij dezelfde directie

Naam	Functie	Rol	Plaatsvervanger
Patricia Zorko	Plaatsvervangend nationaal coördinator terrorismebestrijding en veiligheid bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid	Werkgroeplid	HP Schrienemachers, directeur Analyse en Strategie bij de nationaal coördinator terrorismebestrijding en veiligheid bij hetzelfde ministerie
Peter Potman	Plaatsvervangend directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken	Werkgroeplid	Loes Brinkman, plaatsvervangend directeur directie Economisch Advies en Beleidsontwikkeling bij hetzelfde ministerie
Mark Imandt	Clustercoördinator bij de directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Werkgroeplid	Joost Baeten, clustercoördinator bij dezelfde directie
Geert Kuiper	Directeur Strategie, Beleidsontwikkeling en Innovatie bij het directoraat-generaal Beleid i.o. van het Ministerie van Defensie	Werkgroeplid	Hans van Leeuwe, hoofd bij hetzelfde directoraat-generaal
Elske Smith	Raadsadviseur bij het Ministerie van Algemene Zaken	Werkgroeplid	Linda Bronsvort, adviseur bij hetzelfde ministerie
Casper Holl	Manager bij de directie Europees, Internationaal en Agro-economisch beleid van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Werkgroeplid	Michiel van Erkel, manager bij dezelfde directie
Hans van der Valk	Plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Werkgroeplid	Regine Doornbos-Neyt, directeur van dezelfde directie
Erik Schmieman	Plaatsvervangend directeur van de directie Kennis, Innovatie en Strategie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Werkgroeplid	Sara Franke, adviseur bij dezelfde directie

Bijlage 4. Geraadpleegde experts

Naam	Affiliatie
Axel Arnbak	Advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek en verbonden aan de Universiteit van Amsterdam
Peter van Bergeijk	Hoogleraar bij het Institute of Social Studies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
Paul de Bijl	Economisch expert en eigenaar van Radicand Economics
Elmar Hellendoorn	Senior Fellow bij de Atlantic Council in Washington DC, Global Business and Economics Program & Future Europe Initiative
Gerd Junne	Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam
Maaïke Okano-Heijmans	Senior onderzoeker bij het Clingendael Instituut
Bastiaan Overvest	Programmameider bij het Centraal Planbureau
Frank Pieke	Hoogleraar aan de Universiteit Leiden
Frans-Paul van der Putten	Senior onderzoeker bij het Clingendael Instituut
Coen Teulings	Universiteitshoogleraar aan de Universiteit Utrecht
Ad Verbrugge	Universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam
Cok Vrooman	Wetenschappelijk strateeg bij het Sociaal en Cultureel Planbureau en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht
Rob de Wijk	Hoogleraar aan de Universiteit Leiden en oprichter van The Hague Centre for Strategic Studies

Bijlage 5. Beleidsopties

Optie 1 Opname nieuw analysekader veiligheid en economie in reguliere beleidstoets

Huidig beleid

Het Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. In het IAK zijn aan de hand van zeven centrale vragen alle relevante kwaliteitsaspecten opgenomen die bij een voorstel een rol kunnen spelen.

Het gaat om de volgende zeven vragen:

1) wat is de aanleiding?; 2) wie zijn betrokken?; 3) wat is het probleem?; 4) wat is het doel?; 5) wat rechtvaardigt overheidsinterventie?; 6) wat is het beste instrument?; 7) wat zijn de gevolgen?

Omschrijving beleids optie

- Het Integraal Afwegingskader (IAK) biedt onvoldoende handvatten voor casussen op het snijvlak van de nationale veiligheid en concurrentiekracht. Ten eerste omdat het IAK geen helder beeld biedt van deze publieke belangen. Ten tweede zijn de vragen in het IAK ontoereikend om een rol van de overheid op het grensvlak tussen van deze publieke belangen te onderbouwen.
- Om bovenstaande te ondervangen wordt een set aan hulpvragen aan het IAK toegevoegd onder punt 5 (wat rechtvaardigt overheidsinterventie) die een mogelijke overheidsrol helpt te identificeren bij casuïstiek op het snijvlak van concurrentiekracht en de nationale veiligheid. Deze hulpvragen zijn beschreven in het hoofdstuk 'analysekader' van deze Brede Maatschappelijke Heroverweging.
- Het analysekader is zowel voor de vorming van nieuw beleid als voor de toepassing van bestaande bevoegdheden bedoeld. Hoewel het IAK vooral voor nieuwe beleid wordt ingezet, zal toevoeging aan het IAK het analysekader ook breder onder de aandacht brengen.

Effecten, voor- en nadelen

- + De overheid kan een beter beredeneerde beslissing maken wanneer het overheidsingrijpen overweegt bij casuïstiek op het snijvlak van veiligheid en economie.
- Het IAK bevat op dit punt meer detail dan op andere punten. (Alternatief kan worden gekozen voor een verwijzing naar dit rapport.)
- Het IAK wordt zelden aan het begin van het beleidsproces doorlopen. Daarmee kan de invloed van een nieuwe set vragen beperkt zijn.

Uitvoering

De vragen kunnen na voorlegging aan de interdepartementale redactieraad aan het IAK toegevoegd worden.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Geen budgettaire gevolgen.

Optie 2 Versterking interne markt

Huidig beleid

In EU-verband wordt onder de noemer van 'de interne markt' gewerkt aan vrij economisch verkeer binnen de EU. De interne markt betreft het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid.

Omschrijving beleids optie

Een actieve Nederlandse inzet op versterking van de interne markt voor in het bijzonder diensten, digitaal verkeer, kapitaal. Praktischer gezegd komt dit neer op een inzet op beperking van drempels voor grensoverschrijdend economisch verkeer binnen de EU op deze terreinen, door het wegnemen van regelgevende en andere belemmeringen hiervoor. Het wegnemen van regelgevende belemmeringen kan door harmonisatie en standaardisatie van wet- en regelgeving in de EU, bijvoorbeeld voor vrij verkeer van data binnen de EU. Het wegnemen van andere belemmeringen kan onder meer door het verbeteren van informatievoorziening aan ondernemers, toegankelijke(re) procedures en betere toepassing en handhaving van huidige regels. In het specifiek, zou Nederland een constructievere houding kunnen aannemen ten opzichte van harmonisatie op het gebied van belasting- en insolventieregelgeving, bijvoorbeeld door open te staan voor beslissing op basis van een gekwalificeerde meerderheid i.p.v. unanimititeit. Het overkoepelende doel van deze beleids optie is versterking van de Europese en Nederlandse concurrentiekracht en de verdere baten hiervan in de sfeer van werk en inkomen.

Effecten, voor- en nadelen

- + Versterking van de interne markt leidt tot een grotere en toegankelijker markt ten gunste van concurrentie, innovatie en welvaart.
- Potentieel verlies van nationale soevereiniteit op de betreffende beleidsgebieden.
- Verdelingseffecten binnen de Europese Unie, omdat niet iedereen in dezelfde mate zal profiteren van verdergaande economische integratie.

Uitvoering

Om de inzet tot versterking van de interne markt zo effectief mogelijk te maken, dient de Nederlandse overheid deze voortdurend, actief en tijdig onder de aandacht te brengen op EU-niveau en bij collega-lidstaten.

Niveau van overheidsoptreden

De besluitvorming over de interne markt vindt plaats op EU-niveau. De Nederlandse overheid heeft hier zowel politiek als ambtelijk invloed via Europese discussies, consultaties en besluitvormingsprocessen. Daarnaast kunnen lidstaten waaronder Nederland bilateraal werken aan het wegnemen van belemmeringen, bijvoorbeeld in de vorm van pilotprojecten gericht op verbeteren van informatievoorziening en nauwere samenwerking tussen autoriteiten.

Budgettaire gevolgen

Geen directe impact.

Optie 3 Inzetten op een mondiaal gelijk spelveld via de WTO

Huidig beleid

Momenteel gebruiken we de WTO om op regels gebaseerde handel (*rules-based-trade*) te bevorderen. Dit kan uitgelegd worden als een bijdrage aan een gelijk spelveld, de beleids optie gaat hier verder in.

Omschrijving beleids optie

Mondiale afspraken om oneerlijke versturende praktijken in de wereld terug te dringen en daarnaast de handhaving van de bestaande regels te verbeteren. Hierbij gaat het vooral om het tegengaan van versturende (indirecte) staatsteun en grotere transparantie over staatsteun.

Landen die nog geen lid zijn van het GPA (General Procurement Agreement), zoals China, zouden aangezet kunnen worden toe te treden. Zo kan de wederzijdse toegang tot aanbestedingen worden verbeterd.

Effecten, voor- en nadelen

- + Door het creëren van een gelijk spelveld en het tegengaan van marktversturende maatregelen door overheden ontstaat eerlijke wereldhandel, zonder bijkomende kosten voor belastingbetalers en consumenten.
- Door het grote aantal leden (164) is het moeilijk om de WTO te hervormen. Dit is daarmee waarschijnlijk een proces van lange adem en geen oplossing op kortere termijn.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheids optreden

Het gaat hier om mondiale afspraken waar alleen vanuit de EU op ingezet kan worden omdat het om het gezamenlijke handelsbeleid gaat. Waar mogelijk kan de EU samenwerken in allianties om de hervormingsagenda vooruit te helpen.

Budgettaire gevolgen

Geen budgettaire gevolgen.

Optie 4 **Verbreden internationale afspraken exportkredietverzekering**

Huidig beleid

Met een exportkredietverzekering (ekv) die door de overheid wordt gegarandeerd kan een Nederlandse exporteur van kapitaalgoederen of leverancier van (aannemerij)werken zich verzekeren tegen «wanbetaling» door een buitenlandse afnemer. Dergelijke garanties worden door overheden over de wereld aangeboden. Om een gelijk speelveld te creëren zijn Europees en internationaal afspraken gemaakt over de voorwaarden waar ekv aan moet voldoen. Deze internationale afspraken zijn vervat in een 'herenakkoord' uit de jaren 70, *the Arrangement on officially supported export credits*, dat door de EU is gecodificeerd in een verordening.

In de afgelopen 40 jaar zijn de regels wel gedetailleerder geworden, maar het geografische en materiële bereik niet. In geografische zin zijn alleen de meeste OESO-landen geïnteresseerd aan de afspraken, maar de opkomende economieën (waarvan sommige verregaande vormen van staatssteun kennen) niet.

In materiële zin geldt dat het financieringslandschap ingewikkelder is geworden, maar alleen de ekv in meer traditionele zin wordt gedekt door de afspraken onder de *Arrangement*. Exportkredietsteun is niet nader gedefinieerd, maar wordt zo uitgelegd dat het alleen verzekeringsproducten en *direct lending* omvat. Andere financieringsvormen en vooral combinaties daarvan, zoals steun via ontwikkelingsbanken en investeringssteun, vallen nu niet onder de regels maar worden steeds beeldbepalender in het internationale financieringslandschap.

Omschrijving beleidsoptie

Nederland kan, via de EU, erop inzetten dat meer landen, waaronder opkomende economieën, zich binden aan internationale afspraken. Daarnaast zou ook de materiële reikwijdte van de afspraken moeten worden uitgebreid waardoor andere financieringsvormen er ook onder vallen.

Om deze uitbreiding in landen en financieringsvormen mogelijk te maken zullen de regels zelf waarschijnlijk flexibeler moeten worden. Daarnaast wordt meer transparantie beoogd: de bedoeling is dat er over meer officiële exportsteun zal worden gerapporteerd door de landen die zich aan de nieuwe afspraken committeren. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de vormen van exportsteun en de invloed die deze steun heeft op het internationale speelveld. Een eerste voorstel op hoofdlijnen is in EU-verband opgesteld en ter tafel gebracht bij de internationale vergadering tussen de deelnemers aan de *Arrangement*.

Effecten, voor- en nadelen

- + Er zullen meer handelsbevorderende instrumenten onder de afspraken vallen. Voordeel is gelijk speelveld, want alles valt onder dezelfde regels.
- Een nadeel dat met het bovenstaande punt samenhangt is dat er daarmee ook instrumenten rekening moeten houden met regels waar dat nu mogelijk niet het geval is. Dit kan zowel nationaal als internationaal weerstand oproepen.
- + Meer transparantie betekent meer inzicht in het internationale financieringslandschap en in hoeverre het internationale speelveld gelijk is.
- Het versoepelen van de bestaande regels leidt waarschijnlijk, in ieder geval in de OESO-landen die zich nu aan strengere regels houden, tot een toename aan verstoringende staatssteun. Bij onvoldoende (naleving van) nieuwe toetreders tot internationale afspraken kan het netto-effect van de aanpassingen negatief zijn.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Niveau van optreden: zowel in de EU als mondiaal via de EU. De internationale regels worden bepaald in gremia waarin de EU zitting neemt, maar zijn voor de lidstaten ook gecodificeerd in EU-recht.

Budgettaire gevolgen

Budgetneutraal.

Optie 5 Handelsdefensieve maatregelen

Huidig beleid

Handelsdefensieve maatregelen stellen de Europese Unie in staat haar industrie te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van onvoorziene, ingrijpende invoerstijgingen en van concurrentie van gesubsidieerde of gedumpte producten. Handelsdefensieve maatregelen bestaan uit: antidumping, antisubsidie en vrijwaringsmaatregelen. Door de opkomst van staatsgeleide economieën zoals China is het aantal en de hoogte van de handelsdefensieve maatregelen toegenomen. Voor Nederland is van belang dat er een evenwichtige afweging van belangen plaatsvindt, bijvoorbeeld tussen producenten en verwerkers/consumenten.

Omschrijving beleids optie

Als Nederland inzetten op een actiever gebruik van het Europese handelsdefensieve instrumentarium.

Effecten, voor- en nadelen van handelsdefensieve maatregelen

- + Europese producenten worden beter beschermd. Daarmee blijft mogelijk werkgelegenheid behouden: veel Europese producenten hebben hogere kosten dan de concurrentie uit niet-EU-landen (b.v. door milieumaatregelen, betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden). Daarnaast bemoeilijken niet-marktconforme leningen en subsidies van staatsgeleide economieën de concurrentie.
- + Ook uit milieuoogpunt zal het geen verbetering zijn als de productie wordt overgenomen door bedrijven buiten de EU die milieuvervuiler zijn.
- Het leidt tot hogere prijzen voor Europese consumenten.
- Het gebruiken van het handelsdefensieve instrumentarium om economische redenen is niet WTO-conform.
- Er kan een tegenreactie ontstaan met meer handelsdefensieve maatregelen tegen de EU. Dat is slecht voor de export.
- Het kan leiden tot hogere kosten voor de verwerkende industrie die vaak afhankelijk is van input van buiten de EU. Nederland heeft een grote verwerkende industrie (open economie en goed geïntegreerd in productieketen).
- Oneigenlijk concurrentievoordeel voor producenten die steeds vaker ook verwerkers zijn. Verschillende verwerkers in Nederland hebben geklaagd dat producenten in de Unie strategisch een antidumpingklacht hebben ingediend op een product wat door deze producenten verder wordt verwerkt. Door beperkte aanbod in de Unie van deze input en hoge importkosten vanwege de heffing worden deze verwerkers uit de markt gedrukt (v.b. walsdraad, damplaten, polyvinyl alcohol).
- Minder concurrentie van bedrijven buiten de EU: EU-bedrijven worden minder aangespoord om beter/efficiënter te produceren.

Uitvoering

Het vaststellen van handelsdefensieve maatregelen wordt door de Europese Commissie gedaan. De nationale Douanediensdiensten implementeren ze.

Niveau van overheidsoptreden

EU.

Budgettaire gevolgen

Geen budgettaire gevolgen.

Optie 6 Eigen standpunt exportcontrole

Huidig beleid

De overheid controleert de export van strategische goederen, technologie en diensten wanneer daar sprake is van een potentieel veiligheidsrisico. Dat gaat om militaire en zogenoemde *dual use* goederen, technologie en diensten. *Dual use* zijn goederen die zowel voor civiele- als militaire doeleinden kunnen worden gebruikt, of kunnen bijdragen aan de productie of verspreiding van massavernietigingswapens. Bedrijven dienen een vergunning aan te vragen voor de export. Als de export van bepaalde strategische goederen, technologie en diensten een te groot risico voor de veiligheid vormen, dan wordt de vergunning afgewezen. Er bestaat een militaire lijst en een lijst van *dual use* goederen die onder het exportcontroleregime vallen (een bijlage bij de EU- *dual use* verordening). Deze EU controlelijst is een geconsolideerde versie van de lijsten van goederen die op grond van internationale afspraken in de vier exportcontroleregimes, zoals het *Wassenaar Arrangement*, zijn vastgesteld.

Omschrijving beleidsoptie

Nederland neemt een eigen standpunt in ten opzichte van de *dual use* lijst: wat dient te worden opgenomen en wat niet? Zo kan Nederland invloed uitoefenen op nieuwe internationale en EU-regelgeving rondom *dual use* in relatie tot (nieuwe) hoogwaardige technologieën. Dit is van groot belang om tot een internationaal gelijk speelveld te komen, de effectiviteit van de exportcontrole te vergroten en bedrijven en kennisinstellingen de nodige zekerheid te verschaffen.

Het exportcontroleregime gaat actiever inspelen op snelle (digitale) technologische ontwikkelingen. Brede toepassingsmogelijkheden van nieuwe technologieën (zoals AI) vervagen scheidslijn tussen militair en civiel en verlegging van de controle van tastbare goederen naar kennisoverdracht. Het identificeren van *dual use* goederen wordt hierdoor lastiger en het veld van technologie en goederen dat (potentieel) onder *dual use* kan worden geschaard wordt groter. Wordt de definitie van *dual use* enorm opgerekt dan gaat dit ten koste van het verdienvermogen. Wordt de definitie te veel versmald dan brengen we de nationale veiligheid in gevaar.

Effecten, voor- en nadelen

- + Een proactieve Nederlandse inzet in internationale gremia ter beïnvloeding van internationale regelgeving rondom *dual use* ter versterking van het internationale gelijke speelveld en het vergroten van de effectiviteit van exportcontrole.
- Een dergelijke proactieve inzet vergt een forse investering in kennis en samenwerking met stakeholders en andere (gelijkgestemde) landen.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Afspraken over exportcontrole worden internationaal gemaakt in vier exportcontroleregimes (geen verdragsorganisaties, maar bindende samenwerkingsverbanden tussen landen): NSG, MTCR, Australie Group en Wassenaar Arrangement. In Europa is wetgeving vastgelegd in de Dual Use verordening. Besluitvorming op de vergunningverlening en andere uitvoering van exportcontrole ligt op nationaal niveau.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Inzet exportcontrole	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

Optie 7 Verdergaande EU-harmonisatie van de uitvoering van de exportcontrole van strategische goederen

Huidig beleid

Idem als bij beleidsoptie "Eigen standpunt exportcontrole".

Omschrijving beleidsoptie

In de uitvoering van de huidige exportcontrole is al sprake van EU-harmonisatie op onderdelen. Zo wordt een groot deel van de export van minder gevoelige *dual use* geregeld via Europese algemene vergunningen. Daarnaast is onderlinge consultatie op afgewezen vergunningen verplicht (*no undercut*). Deze beleidsoptie voorziet in een verkenning naar een ver(der)gaande harmonisatie van de uitvoering van de exportcontrole op EU-niveau, waarbij twee (sub)opties onder de loep worden genomen:

- Optie a: ontwikkeling van een escalatiemechanisme naar EU-niveau indien exportcontrole – zowel in casuïstiek als in bredere politieke context – onderdeel wordt van een handelspolitiek conflict. In deze specifieke gevallen is het wenselijk op EU-niveau een antwoord te formuleren, omdat de EU meer gewicht in de schaal kan leggen dan individuele lidstaten.
- Optie b: instellen van een EU-agentschap voor vergunningverlening van *dual use* goederen, dat wil zeggen volledige centralisatie en harmonisatie van vergunningverlening op EU-niveau.

Effecten, voor- en nadelen

Optie a:

- + De EU kan met één stem spreken richting derde landen indien exportcontrole onderdeel wordt van een handelsconflict met derde landen.
- De mogelijkheden om inlichten te delen met andere lidstaten zijn beperkt (zie hieronder).

Optie b:

- + Een gelijk speelveld op EU-niveau.
- + De EU kan met één stem spreken richting derde landen. Hierdoor kunnen individuele lidstaten niet individueel onder druk gezet worden om op een bepaalde manier te besluiten over vergunningsverlening.
- Deze optie vereist een fundamentele herschikking van de EU-veiligheidsinfrastructuur. Een kanteling naar EU-niveau is een vergaande optie op administratief, financieel en juridisch vlak met een onzekere impact op het huidige evenwicht tussen handel en veiligheid. De Commissie oordeelde in 2016 dat EU-vergunningverlening zou leiden tot aanzienlijke kosten terwijl mogelijke voordelen onzeker en voor de lange termijn zijn. Ook bleek dat er nauwelijks draagvlak te vinden was bij EU-lidstaten en bedrijfsleven.
- Nederland verliest de mogelijkheid om een eigenstandige belangenafweging tussen veiligheid en economie te maken.
- Voor een vergunningsbeoordeling op EU-niveau moet kennis van inlichtingen- en veiligheidsdiensten van individuele lidstaten gedeeld kunnen worden. Dit is in de huidige constellatie niet mogelijk.

Uitvoering

In het geval van optie b moet een EU-agentschap worden opgebouwd.

Niveau van overheidsoptreden

Europese Unie.

Budgettaire gevolgen

Geen directe budgettaire effecten. Indirecte budgettaire effecten zijn er wel: Hogere uitvoeringskosten bij de EU hebben een stijging van Nederlandse afdrachten tot gevolg.

Basisoptie: Veroorzaakt aanzienlijke stijging kosten EU-uitvoering

Verdergaande optie: Beperktere stijging van kosten van EU-uitvoering

Optie 8 Ombuiging op exportcontrole van strategische goederen

Huidig beleid

De overheid controleert de export van strategische goederen, technologie en diensten wanneer er sprake is van een potentieel veiligheidsrisico. Het gaat om zowel militaire als zogenoemde dual use goederen, technologie en diensten. Dual-use goederen kunnen zowel voor civiele- als militaire doeleinden worden gebruikt, of kunnen bijdragen aan de productie of verspreiding van massavernietigingswapens. Bedrijven dienen een vergunning aan te vragen voor de export. Als de export van bepaalde strategische goederen, technologie en diensten een te groot risico voor de (inter)nationale veiligheid vormt, dan wordt de vergunningaanvraag afgewezen. Er bestaat een EU militaire lijst en een EU lijst van dual-use goederen die onder het exportcontroleregime vallen (een bijlage bij de EU-dual-use verordening). Deze EU dual use controle-lijst is een geconsolideerde versie van de goederenlijsten die door middel van internationale afspraken in de vier exportcontroleregimes, zoals het *Wassenaar Arrangement* zijn vastgesteld.

Omschrijving beleids optie

Bezuiniging op exportcontrole.

Effecten, voor- en nadelen

- + Een besparing op overheidsuitgaven;
- Minder exportcontrole en inhoudelijke kwaliteit daarvan, ten nadele van nationale en economische veiligheid (een verdere efficiencyslag lijkt onwaarschijnlijk⁶¹), juist nu het aantal vergunningsaanvragen toeneemt;
- Er zal minder expertise aanwezig zijn bij de overheid om de Douane bij moeilijk te beoordelen gevallen bij te staan.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheids optreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Vermindering personeel exportcontrole	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1

61 Zie de IOB evaluatie 424 Laveren met een vaste koers. Te bereiken op <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/nieuwsbrieven/2019/01/01/424-%E2%80%93-iob-evaluatie-nieuwsbrief-%E2%80%93-laveren-met-een-vaste-koers-%E2%80%93-beleidsdoorlichting-non-proliferatie-wapenbeheersing-en-exportcontrole-van-strategische-goederen>

Optie 9 Mededingingsmaatregelen platformmacht

Huidig beleid

Marktmacht bij digitale platforms wordt momenteel niet anders onder het Europese mededingingsrecht behandeld dan marktmacht in andere markten en sectoren. Met het Europese en Nederlandse mededingingsrecht is het mogelijk om achteraf in te grijpen als een onderneming haar machtspositie misbruikt of afspraken maakt die de mededinging beperken. Daarnaast worden vooraf fusies goedgekeurd. De toepassing van het mededingingsrecht is uitgewerkt in Europese richtsnoeren, die de ACM ook gebruikt voor toepassing van de Nederlandse Mededingingswet. Deze richtsnoeren dateren veelal van voordat online platforms een grote rol speelden en zijn daarom niet toegespitst op de digitale economie.

Omschrijving beleids optie

Het mededingingsbeleid aanpassen en uitbreiden zodat marktmacht bij digitale platforms eerder en directer kan worden aangepakt.⁶²

In een digitale economie bestaat het risico dat grote online platforms zo'n grote marktpositie verkrijgen, dat ze een poortwachtersrol vervullen; dat wil zeggen dat consumenten en bedrijven niet meer om deze platforms heen kunnen. Dit kan zonder dat de platforms hun machtspositie misbruiken en het mededingingsrecht overtreden.

De beleids optie is onder te verdelen in drie maatregelen:

1. De bevoegdheid voor een toezichthouder op ten minste EU-niveau, maar waarschijnlijk ook nationaal, om ex-ante verplichtingen op te leggen aan grote platforms met een poortwachtersfunctie. Een toezichthouder kan op een onafhankelijke wijze en per geval ingrijpen. Dit voorkomt dat platforms die geen problemen geven, de dupe worden van regulering voor de grote platforms. Bij de eisen die de toezichthouder kan opleggen, kan maatwerk en flexibiliteit worden geboden.
2. Meer duidelijkheid geven over de toepassing van de mededingingsregels in de digitale economie, bijvoorbeeld over marktafbakening en de rol van data. Dit ondersteunt mededingingstoezichthouders bij het bewaken van de concurrentie in de digitale economie. De duidelijkheid kan worden geboden door het aanpassen van Europese richtsnoeren waarin methodes zijn uitgewerkt die toezichthouders gebruiken bij de toepassing van het mededingingsrecht.
3. Aanpassing van de Europese drempels voor het melden van een concentratie. De huidige meldingsdrempels zijn gebaseerd op de omzet van fuserende ondernemingen. Techbedrijven nemen vaak startups over die (nog) geen hoge omzet hebben. Deze overnames kunnen – al dan niet op termijn – echter ingrijpende mededingingseffecten hebben. Om dergelijke overnames binnen het toezicht te krijgen, kunnen de meldingsdrempels worden aangepast – bijvoorbeeld door ze te baseren op de transactiewaarde van een fusie of de verhouding tussen omzet en transactiewaarde.

De afgelopen tijd is op zowel nationaal als Europees ingezet op een nieuwe bevoegdheid voor een toezichthouder op in ieder geval Europees maar mogelijk ook nationaal niveau, om eerder en effectiever te kunnen ingrijpen bij platforms met een poortwachterspositie. De verwachting is dat de nieuwe Europese Commissie met regelgeving voor grote platforms zal komen. Wat er precies op nationaal niveau en door het nieuwe kabinet moet gebeuren,

⁶² De noodzaak van deze beleids optie is al onderkend door het huidige kabinet. Echter, vanwege het meerjarige karakter en de onzekerheid over de initiatieven van de Europese Commissie op dit punt is dit initiatief toch als beleids optie opgenomen.

hangt dan ook af van wanneer de Commissie met maatregelen komt en hoe deze er precies uit gaan zien.

Effecten, voor- en nadelen

- + De maatregel verkleint risico's die voortvloeien uit een gebrek aan concurrentie, en zou innovatie en concurrentie kunnen bevorderen.
- De maatregel levert tegelijkertijd ook administratieve lasten op en kan bovendien een extra drempel opwerpen voor de groei van digitale platforms uit de EU. Door in te zetten op extra regelgeving alleen voor grote platforms wordt voorkomen dat maatregelen kleine platforms benadelen doordat de administratieve lasten voor hen relatief hoger zijn.

Uitvoering

Europese Commissie (DG COMP), al dan niet met ondersteuning van nationale mededingingsautoriteiten.

Niveau van overheidsoptreden

EU en mogelijk nationaal.

Budgettaire gevolgen

Naar verwachting zal deze beleidsoptie leiden tot een additionele rol voor de ACM, waardoor bij de ACM meer capaciteit beschikbaar zal moeten komen. Hoeveel dit precies zal zijn hangt af van toekomstige regelgeving van de Europese Commissie. Specifiek is hierbij de vraag hoe het toezicht wordt ingericht, met name de verhouding tussen toezicht op Europees niveau en op nationaal niveau. Een grove inschatting levert onderstaande beeld op.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Capaciteit ACM	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Optie 10 Versoepelen mededingingskader

Huidig beleid

De huidige fusieregels houden geen rekening met de concurrentie op de mondiale markt en dreiging vanuit derde landen. Een fusie wordt enkel goedgekeurd als er voldoende concurrentie overblijft op de EU-markt.

Omschrijving beleids optie

Een bijdrage aan de vorming van Europese kampioenen door versoepeling van het mededingingskader.

Op dit moment wordt een fusie enkel goedgekeurd als er voldoende concurrentie overblijft op de EU-markt. Dit is volgens sommigen achterhaald nu er in toenemende mate mondiaal geconcurrereerd wordt. Door het mededingingsbeleid te versoepelen kan er meer ruimte ontstaan voor zogenoemde Europese kampioenen, oftewel grote dominante Europese partijen. De redenering is dat deze Europese kampioenen dan beter in staat zijn met buitenlandse (staats)ondernemingen te concurreren op een mondiale markt.

Effecten, voor- en nadelen

- + Grote Europese monopolisten hebben mogelijk meer investeringskracht om aanbestedingen buiten de EU te winnen.
- + Als zich schaalvoordelen voordoen dan helpt een grotere bedrijfsomvang om mondiaal te concurreren.
- Verzwakking concurrentie op de interne markt, met risico op bijvoorbeeld hogere prijzen voor Europese afnemers/consumenten en lagere kwaliteit en innovatie.
- Fusies zorgen niet voor meer concurrentievermogen wanneer deze enkel bundeling van economische macht betreft zonder dat er aantoonbare synergiën, efficiëntieverbeteringen of toename van investeringsmogelijkheden aan verbonden zijn.
- In de praktijk zullen waarschijnlijk vooral grote Franse en Duitse kampioenen worden aangewezen als Europese kampioenen. Het is dus zeer de vraag of Nederland hiervan profiteert. Kleinere landen kunnen juist schade ondervinden voor de eigen concurrentiekracht.
- Creatie Europese kampioenen kan ook worden gefaciliteerd met minder verstrend beleid, zoals de versterking van de interne markt om de benodigde schaal te creëren.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

EU.

Budgettaire gevolgen

- Geen.

Optie 11 Level playing field instrument

Huidig beleid

Het bestaande Europese mededingings- en staatssteunkader dragen bij aan een gelijk speelveld tussen ondernemingen op de interne markt. Hiermee worden economische machtsposities en staatsteun in de Europese Unie al tot op zeker hoogte gereguleerd. Aangezien het staatssteunkader ziet op overheidssteun aan ondernemingen vanuit lidstaten en het mededingingskader niet ziet op economische machtsposities buiten de Unie, kan er alsnog sprake zijn van een ongelijk speelveld.

Omschrijving beleids optie

Een nieuwe tak aan het EU-mededingingsrecht, die bedrijven met discriminatoire staatssteun en ongereguleerde monopolisten of oligopolisten onderwerpt aan strenger toezicht. Deze tak zou worden toegespitst op het waarborgen van gelijkwaardige mededingingsomstandigheden op de Europese interne markt voor alle (zowel Europese als niet-Europese) ondernemingen. Dit nieuwe toezicht omvat handhavingsmaatregelen bij (1) overheidssteun voor een onderneming inzake inputfactoren zoals financiering, grondstoffen, halffabricaten, kennis, etc. of (2) overwinsten door een ongereguleerde dominante machtspositie op de eigen markt op ongelijke voet met andere (Europese) ondernemingen, de mededinging op de interne markt verstoort, of dreigt te verstoren.

Bij een vermoeden dat een bedrijf met behulp van overheidssteun of overwinsten uit een ongereguleerde machtspositie in eigen land versturende gedragingen vertoont, kan de Europese Commissie een (ex-ante) onderzoek instellen naar het gedrag van een bedrijf, waarbij de focus ligt op transparantie in de boekhouding. Mogelijke handhavingsmaatregelen betreffen onder meer het afdwingen van een open boekhouding waarbij activiteiten op de eigen markt strikt gescheiden wordt van de activiteiten op de interne markt. Als dergelijke maatregelen onvoldoende zekerheid bieden dat de mededinging op de interne markt niet wordt verstoord, mogen de volgende marktgedragingen door deze marktpartijen niet meer worden vertoond:

1. productiebeperkingen die niet stroken met de marktomstandigheden;
2. prijs- of productdifferentiatie tussen verschillende marktpartijen op vergelijkbare transacties;
3. verbinden van additionele voorwaarden aan contracten, waar niet direct een relatie zit met de transactie;
4. verkoopprijzen die geen reflectie zijn van marktprijzen en/of productiekosten;
5. investeringen in activa die onvoldoende rendabel zijn.

Het doel is om oneigenlijke voordelen voor ondernemingen met discriminatoire overheidssteun of overwinsten door een ongereguleerde dominante machtspositie tegen te gaan. Deze voordelen stellen hen in staat om marktaandeel op te bouwen op de Europese interne markt ten koste van andere ondernemingen actief op de interne markt die wel gereguleerd zijn. Hoewel de Europese consument hier op de korte termijn van kan profiteren door goedkopere producten en diensten, brengt dit ook problemen met zich mee: efficiënte marktbedrijven op de Europese markt kunnen worden verdrongen door minder efficiënte staatsbedrijven of door de overheid gecontroleerde of gesteunde bedrijven. Hierdoor kunnen ook (nieuwe) economische machtsposities ontstaan. Dit kan uiteindelijk ten koste gaan van het innoverende vermogen van de Europese economie en de economische slagkracht van de EU, bijvoorbeeld door aantasting van het vermogen om kritieke technologieën te ontwikkelen.

Effecten, voor- en nadelen

- + Minder verdringing van efficiënte marktpartijen door minder efficiënte staatsbedrijven of door de overheid gecontroleerde of gesteunde bedrijven.
- + Non-discriminatoire werking: geldt voor alle ondernemingen actief op interne markt.
- + Vormt additionele prikkel voor derde landen om sneller over te gaan tot maken van bilaterale of multilaterale afspraken met de EU over staatssteun en mededinging.
- + Bedrijven met staatssteun mogen onze markt nog steeds betreden, onder de voorwaarde dat ze de mededinging op de interne markt niet verstoren.
- + Concurreren op comparatieve voordelen tussen landen en regio's blijft onverminderd mogelijk en wordt door het instrument niet aangetast.
- + Bewijslast mededingingsautoriteit ligt bij de verstorende gedraging, niet bij staatssteun zelf. Dat is aan de onderneming in kwestie. Hierdoor ten opzichte van een instrument dat staatssteun zelf aanpakt makkelijker handhaafbaar.
- Kan op korte termijn ten koste gaan van Europese consument, doordat er minder geprofiteerd kan worden van goedkope producten en diensten.
- Kan vragen om aanzienlijke uitbreiding capaciteit van Europese dan wel nationale mededingingsautoriteit(en).
- Kan op enige diplomatieke weerstand rekenen van landen wiens bedrijven hierdoor geraakt kunnen worden.

Uitvoering

Europese Commissie (DG COMP), al dan niet met ondersteuning van nationale mededingingsautoriteiten.

Niveau van overheidsoptreden

EU.

Budgettaire gevolgen

Op voorhand is moeilijk in te schatten hoe groot de budgettaire impact is. Dit hangt af van de vraag of dit door de EC of decentraal gehandhaafd gaat worden, het ambitieniveau van te behandelen cases en de hoeveelheid meldingen die binnen komen.

Optie 12 International Procurement Instrument (IPI)

Huidig beleid

De EU-markt voor overheidsaanbestedingen staat 'de facto' open voor aanbieders uit derde landen, ook wanneer die de Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten (Government Procurement Agreement - GPA) van de WTO niet hebben ondertekend of waar de EU geen bilateraal handelsakkoord mee heeft afgesloten. Dit betekent dat ook aanbieders mee kunnen doen uit landen waarvan de markt voor overheidsaanbestedingen niet open staat voor of discriminerend is ten aanzien van aanbieders uit de EU. Daardoor is er geen sprake van wederkerigheid. Om hier aan te remediëren ligt er sinds 2012 een voorstel van de Europese Commissie voor een International Procurement Instrument, dit is in 2016 herzien. De Europese Raad heeft in maart 2019 besloten de besprekingen over het voorstel te hervatten.

Omschrijving beleidsoptie

Het IPI-voorstel houdt in dat offertes van goederen en diensten uit het betrokken land, in vergelijking met andere offertes, beschouwd zullen worden als offertes met een max. (fictieve) 20% hogere prijs dan de oorspronkelijke. Het prijsverschil wordt door de Commissie bepaald. Hierdoor krijgen goederen en diensten uit de EU en derde landen die EU-bedrijven niet discrimineren op hun overheidsaanbestedingsmarkten, een concurrentievoordeel bij de beoordeling van de offertes. Indien een inschrijver uit een derde land de aanbesteding toch zou winnen, wordt de prijsopslag van die inschrijving afgetrokken.

Door de Commissie aangewezen aanbestedende diensten zijn verplicht de prijsopslag op te leggen bij aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven de € 5 miljoen. Prijsopslagen gelden tevens voor inschrijvingen waarvan meer dan 50% van de totale waarde van de inschrijving uit het betreffende derde land afkomstig is. Prijsopslagen worden niet opgelegd op inschrijvingen van Europese MKB-bedrijven of van inschrijvers uit ontwikkelingslanden.

Nederland zou zich actief kunnen inzetten om het IPI-voorstel aangenomen te krijgen. Het doel van het IPI-voorstel is bereiken dat landen die de (GPA niet ondertekend hebben dat alsnog doen, zodat er voor EU-bedrijven een gelijk speelveld in die landen ontstaat.

De Commissie kan volgens het huidige voorstel zelfstandig of op verzoek van een lidstaat een openbaar onderzoek starten in gevallen van vermeende discriminatie of uitsluiting van een EU-inschrijver in een derde land. Mocht uit dit onderzoek blijken dat er inderdaad sprake is van discriminatie of uitsluiting door een bepaald land, dan zal de Commissie dit land uitnodigen om te consulteren en te onderhandelen over het openen van haar markt. Ook onderhandelingen om een internationaal akkoord (bijvoorbeeld WTO-GPA of een bilateraal handelsakkoord met de EU incl. afspraken over overheidsaanbestedingen) af te sluiten, vallen hieronder. Mochten de consultaties en onderhandelingen mislukken, dan zal de Commissie de lidstaten voorstellen om het IPI-instrument toe te passen.

Effecten, voor- en nadelen

- + De EU geeft eensgezind een politiek signaal af t.a.v. derde landen die geen gelijk speelveld bieden aan EU-bedrijven op de markt voor overheidsaanbestedingen. De EU zet daarmee haar marktmacht in om het gelijk speelveld te vergroten.
- Mogelijk leidt het voorstel tot hogere administratieve lasten voor aanbestedende diensten en bedrijven.
- Geen garantie dat IPI een effect zal hebben op niet-marktgeleide economieën.
- Met het huidige voorstel zullen aanbestedende diensten geen andere restrictieve maatregelen toe kunnen passen dan voorzien in het voorstel. Dit is wat Nederland

betreft een ongewenste situatie. Lidstaten moeten over voldoende flexibiliteit beschikken om aanbieders af te wijzen. Een lidstaat moet op grond van nationale veiligheid een aanbieder kunnen blijven uitsluiten.

- Het voorstel bevat thans te weinig aanknopingspunten voor voldoende zeggenschap van de lidstaten in de toepassing van het instrument gezien de grote politieke impact die het kan hebben.

Uitvoering

Aanbestedende diensten zullen de prijsopslagen moeten hanteren bij aanbestedingen.

Niveau van overheidsoptreden

Dit is een voorstel voor een EU-instrument dat bedoeld is om onderdeel uit te maken van de interne markt regels over aanbestedingen.

Budgettaire gevolgen

Het kan zijn dat door de (fictieve) prijsopslag op een inschrijving uit een derde land een andere, oorspronkelijk duurdere inschrijving goedkoper wordt dan de inschrijving waar een prijsopslag op is komen te liggen. Dat betekent dat een aanbestedende dienst in dat geval hogere kosten maakt voor die aanbesteding.

Optie 13 Maatregelen op aanbestedingen en industrieveiligheid

Huidig beleid

Het ministerie van Defensie werkt in het kader van haar taakuitvoering veelvuldig samen met het bedrijfsleven. Daarbij moeten deze bedrijven voldoen aan de Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten (ABDO⁶³). Dit kader voor de industrieveiligheid betreft de beveiliging van gerubriceerde en/of vitale defensieopdrachten bij bedrijven. Het ABDO bevat bepalingen m.b.t. de fysieke beveiliging, cybersecurity, (wijzigingen in) eigendomsstructuren, economische veiligheid, screening van personeel en procedures bij incidenten. Bedrijven worden contractueel verplicht deze beveiligingseisen in te voeren. De MIVD (Bureau Industrieveiligheid) controleert de naleving hiervan. Daarnaast zijn er ook enkele rijksbrede aanbestedingen waarin het ABDO is bedongen, omdat Defensie daaraan meedoet.

Momenteel lopen er bij diverse andere ministeries trajecten om ter bescherming van hun veiligheidsbelangen een soortgelijk instrument als het ABDO in te voeren.

Omschrijving beleidsoptie

De beleidsoptie omvat het ontwikkelen van een rijksbrede regeling voor 'industrieveiligheid' door het oprichten van een centrale regeling gebaseerd op ABDO die op aanbestedingen van de hele Rijksoverheid kan worden toegepast. Het gaat om hierbij aanbestedingen waarbij gerubriceerd materiaal, gevoelige informatie, te beschermen belangen of de continuïteit van vitale processen in het geding zijn. Bedrijven die aan deze specifieke aanbestedingen willen meedingen moeten aan vastgestelde veiligheidseisen voldoen om de opdracht te kunnen krijgen. Een autorisatie wordt afgegeven per contract en niet eenmalig per bedrijf, er wordt dus per geval bekeken.

Vanwege de ervaring en de staande organisatie is de meest voor de hand liggende optie om een dergelijke centrale regeling en toezicht hierop onder te brengen bij het ministerie van Defensie, ook vanwege de nauwe samenwerking met, en de informatiepositie van, de (contra-)inlichtingen teams van MIVD die voor de uitvoering van deze taken noodzakelijk is.

Effecten, voor- en nadelen

- + Het is voor bedrijven handiger om één veiligheidsregime te hebben dan aparte regimes voor de verschillende ministeries. Veel bedrijven die onder de nieuwe Rijksbrede beveiligingseisen zouden komen te vallen, vallen nu al onder de ABDO regeling van Defensie
- + Het is efficiënter en effectiever om dit bij één overheidsdienst te organiseren.
- Toename administratieve lasten voor bedrijven bij bredere toepassing en overheidsuitgaven.

Uitvoering

Voortbouwend op de ervaringen van de huidige organisatie binnen Defensie het verbreden en vernieuwen van het huidige ABDO (inclusief de toezichthoudende rol) naar het gehele Rijksdomein.

63 Zie voor meer informatie het huidige ABDO <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2017/06/13/abdo-2017>

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Voortbouwend op de ervaringen van de huidige organisatie binnen Defensie omvat de budgettaire impact van het verbreden en vernieuwen van het huidige ABDO (inclusief de toezichthoudende rol) naar het gehele Rijksdomein een intensivering van EUR 5-7,5 miljoen structureel en initiële investeringen van EUR 1 miljoen ten opzichte van het huidige budget binnen Defensie voor het Bureau Industrieveiligheid. De tegengestelde optie is bezuiniging met een bedrag in dezelfde orde van grootte.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Personele capaciteit	6,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

Optie 14 Ombuiging op het ABDO en het Bureau Industrieveiligheid

Huidig beleid

Het ministerie van Defensie werkt in het kader van haar taakuitvoering veelvuldig samen met het bedrijfsleven. Daarbij moeten deze bedrijven voldoen aan de Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten (ABDO⁶⁴). Dit kader voor de industrieveiligheid betreft de beveiliging van gerubriceerde en/of vitale defensieopdrachten bij bedrijven. Het ABDO bevat bepalingen m.b.t. de fysieke beveiliging, cybersecurity, (wijzigingen in) eigendomsstructuren, economische veiligheid, screening van personeel en procedures bij incidenten. Bedrijven worden contractueel verplicht deze beveiligingseisen in te voeren. De MIVD (Bureau Industrieveiligheid) controleert de naleving hiervan. Daarnaast zijn er ook enkele rijksbrede aanbestedingen waarin het ABDO is bedongen, omdat Defensie daaraan meedoet.

Momenteel lopen er bij diverse andere ministeries trajecten om ter bescherming van hun veiligheidsbelangen een soortgelijk instrument als het ABDO in te voeren.

Omschrijving beleids optie

Er kan op het ABDO en het Bureau Industrieveiligheid van de MIVD/Defensie worden bezuinigd. De bezuinigingsvariant betreft simpelweg een bezuiniging op dit Bureau met een verlaging van de industrieveiligheid tot gevolg, als ook consequenties voor de operationele inzet van de krijgsmacht die voor het uitvoeren van haar taken steeds afhankelijker wordt van civiele bedrijven.

Effecten, voor- en nadelen

- + Besparing op overheidsuitgaven.
- + Minder administratieve lasten voor bedrijven.
- Het niet kunnen uitvoeren van de taken in het kader van het ABDO, en daarmee geen uitvoering geven aan een belangrijk onderdeel van het Defensie Beveiligingsbeleid, waardoor bedrijven niet (op tijd) de benodigde certificering krijgen, wat consequenties heeft voor bijvoorbeeld de operationele inzet van de krijgsmacht die voor haar inzet steeds afhankelijker wordt van producten en diensten die geleverd worden door civiele bedrijven.
- Beperkte uitvoering van overige taken in het kader industrie-veiligheid zoals advisering inzake weerbaarheidsverhoging bij ABDO-bedrijven, waardoor de veiligheidsrisico's bij bedrijven zullen toenemen op vlakken als spionage en informatieweglek.
- Minder zicht op de intenties en inzet van economische (machts)middelen door andere staten en op dreigingen voor de Nederlandse economische veiligheid, en dus ook een minder geïnformeerde afweging tussen publieke belangen en bij keuzes voor beleid en uitvoering.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheids optreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Personele capaciteit	-5	-5	-5	-5	-5	-5

64 Zie voor meer informatie het huidige ABDO <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2017/06/13/abdo-2017>

Optie 15 Investeren in sleuteltechnologie

Huidig beleid

Zowel de Nederlandse als Europese overheid zet diverse instrumenten in ter bevordering van technologische ontwikkeling en innovatie. Dit kan innovatie bij bedrijven, bij kennisinstellingen of bij de overheid zelf zijn. Het instrumentarium betreft met name publieke subsidies en investeringen. En de instrumenten kunnen meer offensief (investeringen, subsidies) en meer defensief (intellectuele eigendomsrechten, bedrijfsgeheimen) zijn.

Een uitgebreidere inventarisatie vindt plaats in BMH-rapport 9.

Omschrijving beleids optie

Deze optie betreft het intensiveren van bestaand innovatiebeleid, door te investeren in sleuteltechnologieën die bij kunnen dragen aan het vergroten van de nationale veiligheid. Dit betreft investeringen in hoger onderwijs, onderzoek en ontwikkeling in voor de nationale veiligheid relevante technologieën en producten. Het gaat daarbij naast onderzoek juist ook om de daadwerkelijke toepassing van sleuteltechnologie in diensten en producten.

Een uitgebreidere analyse van instrumenten voor innovatiebeleid vindt plaats in BMH-rapport 9. Dit rapport beperkt zich tot het plaatsen van veiligheidsoverwegingen binnen innovatiebeleid.

Effecten, voor- en nadelen

- + Stimuleren van binnenlandse of EU-innovatie op gevoelige technologieën kan ongewenste strategische afhankelijkheden voorkomen en daarnaast de concurrentiekracht vergroten.
- Mogelijk is de overheid (samen met zijn kennispartners) minder vaardig in het selecteren van veelbelovende investeringen dan marktpartijen, omdat ze een informatievoordeel heeft.
- Opgebouwde kennis kan met verloop van tijd wegvloeien. Dat betreft zowel bedrijven als personeel.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Schaalgrootte speelt hier een belangrijke rol. Dat kan een reden zijn om in te zetten op EU-beleid.

Budgettaire gevolgen

Afhankelijk van de gekozen maatvoering.

Optie 16 Investeren in Europese projecten

Huidig beleid

Het traject genaamd Important Projects of Common European Interest (IPCEI) betreft een verruiming van het EU-staatssteunkader voor waardeketens die in de toekomst van grote maatschappelijke waarde zijn (ook wel: strategische waardeketens). EU-lidstaten zoals Nederland kunnen dan voorwaardelijk ruimer steun aan bedrijfsinvesteringen geven. Zo dienen projecten van aantoonbaar Europees belang te zijn en dient er samenwerking te zijn tussen minimaal twee lidstaten. Bestaande IPCEI-projecten hebben bijvoorbeeld betrekking op micro-elektronica en batterijen. Er zijn IPCEI-projecten in voorbereiding over bijvoorbeeld waterstof en emissiearme industrie.

Momenteel doet Nederland nog niet mee aan IPCEI-projecten, omdat Nederland weinig gerichte middelen ter beschikking kan stellen. Het huidige Nederlandse innovatiebeleid is vooral generiek en gericht op het ondersteunen van innovatie in den brede. Dit houdt in dat alle bedrijven er gebruik van kunnen maken, mits zij voldoen aan de voorwaarden, en dat de overheid geen richting geeft. Het huidige instrumentarium en de verdeling van gelden stellen Nederland minder in staat om gericht te investeren in bepaalde (onderdelen van) waardeketens die bijvoorbeeld bij kunnen dragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen of het toekomstig economisch verdienvermogen.

Omschrijving beleids optie

Nederland zou in het kader van IPCEI meer initiatief tot Europese coalities en projecten kunnen nemen of hieraan meer kunnen bijdragen. Dit geldt in het bijzonder als projecten betrekking hebben op de positieversterking van Nederland in strategische waardeketens,⁶⁵ zoals waterstof. Actief gebruik van het IPCEI-instrument kan concurrentiekracht versterken en voorts uiteenlopende beleidsdoelen dienen naar gelang het type project. Zo zou actieve deelname aan het waterstofproject een bijdrage kunnen leveren aan beleidsdoelen op het vlak van klimaat en innovatie, die zonder overheidsinterventie niet of beperkter tot stand gebracht zou worden. Er kan dan mogelijk een schaa sprong ontstaan bij de toepassing van waterstof, waardoor het een goedkopere en reëlere energiebron wordt, voor zowel burgers als bedrijven.

Effecten, voor- en nadelen

- + Mogelijke bijdrage aan de Nederlandse en Europese concurrentiekracht.
- + Mogelijke bijdrage aan maatschappelijke uitdagingen op vlakken als klimaat en energie.
- Vereist het maken van keuzes, zoals wat belangrijke/hoogrenderende toekomstige (onderdelen van) waardeketens zullen zijn en waar de Nederlandse industrie waarde kan ontlenuen uit een sterke positie (bijvoorbeeld door schaaeffecten of kennis spillovers). Het is in het verleden gebleken dat een overheid hier niet altijd goed in is. Dus er is sprake van potentieel inefficiënte of contraproductieve besteding van overheidsmiddelen.
- Kan onrechtmatige concurrentie in de hand helpen door bepaalde sectoren en/of ondernemingen een voorkeursbehandeling te verschaffen als overheid.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheids optreden

⁶⁵ Over wat een strategische waardeketen is, bestaat geen vastomlijnde definitie. In elk geval moet de vraag zich niet alleen richten op welke waardeketen, maar ook over de positie binnen waardeketens. Hoe groter de waarde is die nu en in de toekomst gegenereerd wordt, hoe strategischer een waardeketen is. Het gaat vervolgens ook over de connectie tussen waardeketens. Producten, onderdelen of grondstoffen die in meerdere ketens gebruikt worden kunnen van groter strategisch belang zijn.

EU-niveau, waarop de Nederlandse overheid eigen belangen kan beïnvloeden.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Personele capaciteit	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

IPCEI's gaan om zeer grote projecten waarbij miljarden geïnvesteerd worden. Deelname door Nederland vergt cumulatief budgetten tussen de tientallen en honderden miljoenen over een periode van tien jaar.

Optie 17 GAIA-X als Europese clouddienst

Huidig beleid

Niet van toepassing.

Omschrijving beleids optie

In 2019 zette de Duitse overheid (BMW i en BMBF) een initiatief met betrekking tot data op, genaamd GAIA-X. Het doel ervan is om een Europees alternatief te ontwikkelen voor opslag, deling en gebruik van data. Momenteel is de markt hiervoor namelijk veelal geconcentreerd buiten Europa. Terwijl data steeds belangrijker worden voor economie en veiligheid. Zo kunnen er afhankelijkheden van techbedrijven ontstaan bij Europese bedrijven en overheden die er data opslaan. Ook kunnen er bij dataopslag in derde landen risico's op vlakken als privacy en spionage zijn. GAIA-X kan ten dienste van veiligheid staan, omdat het voorziet in Europese grip op gegevens en integriteit van informatie. En GAIA-X kan ten dienste van concurrentiekracht staan, omdat het de afhankelijkheid van clouddiensten uit derde landen kan verminderen en datadeling kan bevorderen, bijvoorbeeld ten gunste van de beschikbaarheid van data voor training en toepassing van AI. Nederland kan deelnemen in het project en daarmee de kans van slagen vergroten. Verschillende Nederlandse bestaande initiatieven zijn hierop ook al aangehaakt, zoals de datadeelcoalitie en Publiek-Private samenwerking (Partnering Trust).

Welke rol de EC en lidstaten qua coördinatie en investeringen zullen hebben is nog onzeker. De Europese Commissie is actief op zoek naar nieuwe ideeën voor datadeeloplossingen die op Europees niveau sectoraal en cross-sectoraal tot meer datadeling kunnen leiden voor allerlei toepassingen. Hiervoor is mogelijk financiering beschikbaar in het nieuwe Meerjarige Financiële Kader (via Digital Europe Programme en Horizon Europe). Het bedrijfsleven zal zelf ook moeten bijdragen aan de ontwikkeling.

Effecten, voor- en nadelen

- + Een voordeel van een geslaagd GAIA-X is de geboden Europese grip op gegevens. Dit verkleint de kans op schade in termen van privacy en integriteit van informatie, en van economische of strategische afhankelijkheid.
- + Een Europese datadienst van bepaalde schaal kan datagedreven innovatie een boost geven indien het leidt tot meer beschikbaarheid en deling van data. Combinatie van data kan dan immers tot meer nieuwe inzichten leiden voor bedrijfsleven, wetenschap en overheid. Dit geldt in het bijzonder voor ontwikkeling en toepassing van AI, wat valt of staat bij grootschalige beschikbaarheid van data.
- Het is onzeker of GAIA-X kan slagen. Als er behoefte is bij Europese burgers en ondernemers aan Europese diensten zoals die van GAIA-X, dan is de vraag waarom hiervoor niet al een marktpartij bestaat. Ook is het de vraag of de overheid in staat is dat dan wél te bieden. Zo zijn eerdere pogingen van voornamelijk Frankrijk om Franse cloudbedrijven zoals Numergy en Cloudwatt te stimuleren mislukt.⁶⁶
- Het betreft een zeer kostbare initiatief. Partijen die momenteel in de cloudopslag groot zijn, kennen al aanzienlijke private investeringen en vanwege het belang van schaal zijn er maar weinig spelers die zich dat kunnen permitteren. De eerdere poging van Frankrijk kostte honderden miljoenen euro's en was niet voldoende een dergelijk initiatief van de grond te krijgen.

Uitvoering

Niet van toepassing.

⁶⁶ <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/une-page-se-tourne-pour-le-cloud-souverain-francais-1118112>

Niveau van overheidsoptreden

Betreft een bestaand EU-initiatief.

Budgettaire gevolgen

Het is lastig in te schatten wat de kosten zullen zijn van GAIA-X en waar deze zullen neerslaan, aangezien het nog slechts om een concept gaat. Een EU-brede indicatie is een bedrag van honderden miljoenen tot miljarden euro's.

Optie 18 Defensiebrede voorziening

Huidig beleid

Nederland wil blijven beschikken over een eigen technologische en industriële basis met betrekking tot defensie, met het oog op de eigen nationale veiligheid en een bepaalde autonomie in de borging daarvan. Bij het ontbreken van een dergelijke basis zal Nederland volledig afhankelijk zijn van de kennis en productie- en onderhoudscapaciteiten van leveranciers onder controle van andere al dan niet bevriende mogendheden.

Om deze defensiebrede basis te borgen heeft de Nederlandse regering een Defensie Industrie Strategie (DIS) vastgesteld in 2018. De DIS presenteert de gewenste Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (DTIB) en geeft aan welke kennis, technologie en industriële capaciteiten zoveel als mogelijk nationaal moeten worden verankerd voor een zekere mate van autonomie in de borging van nationale veiligheid.

In de DIS is nadrukkelijk gekeken in hoeverre het instrumentarium nog passend en actueel zijn binnen de huidige Europese en mondiale context. De herziene DIS presenteert dan ook een aantal bestaande en nieuwe instrumenten ten behoeve van versterking, bescherming en internationale positionering van de Nederlandse DTIB. De financiering voor deze instrumenten ontbreekt in veel gevallen nog.

Omschrijving beleidsoptie

Een revolverend fonds ter versterking van de Nederlandse Defensie Technologische & Industriële Basis (NL DTIB) met drie onderdelen:

1. Voorfinanciering van defensiematerieelprojecten

Defensie hanteert bij de vervanging van grote wapensystemen, zoals onderzeeboten of jachtvliegtuigen, het zogenaamde Defensie Materieelkeuze Proces. Het komt voor dat Defensie vanwege beperkte budgetten investeert in materieel dat uiteindelijk gedurende de gehele levensduur van het betreffende wapensysteem niet de grootste investeringsopbrengst oplevert voor de Nederlandse samenleving. In het kader van de nieuwe DIS ligt het in de rede om voor dergelijke investeringen op basis van een economische benadering een voorfinanciering te doen die zich gedurende de verwachte levensduur van het wapensysteem minimaal terugverdient en waardoor de Nederlandse Defensie Technologische & Industriële Basis wordt versterkt.

2. Doorontwikkeling van launching customership door Defensie voor militaire subsystemen

Via de huidige regeling in het kader van de Commissie Defensie Materiaal Ontwikkeling (CODEMO) van Defensie kunnen MKB-bedrijven bij het ministerie van Defensie voorstellen voor innovatieve productontwikkeling op het vlak van militaire subsystemen zoals radarsystemen indienen. De CODEMO-regeling bestaat al een aantal jaren en is opgezet als een revolverend fonds. De huidige regeling is echter niet echt succesvol, mogelijk vanwege de beperkte financiële omvang, de focus op enkel MKB, de dual-use focus en de Europese aanbestedingsregelgeving. Het verdient daarom overweging om, zoals ook in de DIS benoemd, de CODEMO-regeling door te ontwikkelen.

3. Cofinanciering van projecten voor het Europese Defensie Fonds

De Europese Commissie wil in het nieuwe meerjarig financieel kader (2021-2027) dertien miljard euro reserveren voor het Europees Defensie Fonds. Binnen dit fonds zullen Europese bedrijven grensoverschrijdend samenwerken in onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten die worden geselecteerd naar aanleiding van een werkprogramma opgesteld door de lidstaten. De behoeften van lidstaten zijn hierin leidend. Doel is het versterken van de concurrentiekracht en innovatiecapaciteit van de Europese Defensie Technologische en Industriële Basis (EDTIB). De

grensoverschrijdende deelname van het MKB binnen consortia wordt gestimuleerd in de toekenningscriteria en met bonussen in de financiering van projecten. Voor ontwikkelingsprojecten is bepaald dat het consortium zal aantonen dat de kosten voor de actie die niet door de Unie gefinancierd worden door andere middelen gefinancierd zullen worden, zoals door lidstaten. Hierin ligt een kans voor lidstaten om projecten waarin bedrijven hiervandaan een waardevolle bijdrage kunnen leveren en/of projecten die aansluiten op de behoefte te stimuleren.

Effecten, voor- en nadelen

- + Deze maatregelen helpen bij de instandhouding en versterking van de DTIB ter versterking van de nationale veiligheid en een zekere autonomie bij de borging daarvan.
- + Een sterke en innovatieve Nederlandse DTIB maakt het mogelijk om op te treden als serieuze partner bij internationale samenwerkingsprojecten en een waardevolle bijdrage te leveren aan de Europese DTIB.
- Het kost de overheid veel geld, terwijl de baten moeilijk zijn vast te stellen.
- Potentieel inefficiënte besteding van overheidsmiddelen. In het verleden is gebleken dat de overheid niet altijd goed is in het selecteren van investeringsprojecten met de grootste opbrengst voor de samenleving (in dit geval als het gaat om militaire apparatuur).

Uitvoering

De Defensiebrede voorziening zou ondergebracht kunnen worden bij EZK.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal en EU.

Budgettaire gevolgen

Afhankelijk van de gekozen maatvoering.

Optie 19 Vergroting bewustzijn over gevoelige kennis en technologie

Huidig beleid

Voor verschillende gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden zijn reeds maatregelen genomen die zien op screening van studenten en onderzoekers, als onderdeel van de uitvoering van internationale sancties tegen een aantal landen op het gebied van ballistische raketten en nucleaire wapens. Daarnaast zetten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich in voor het onderkennen en tegengaan van spionage, en zet OCW zich in voor het vergroten van veiligheidsbewustzijn.

Omschrijving beleids optie

Deze beleids optie betreft het aanscherpen van veiligheidsbeleid en het vergroten van bewustwording van onderwijs- en onderzoekinstellingen, kennisinstellingen en financiers (fondsen) over gevoelige kennis en technologie met mogelijke nationale veiligheidsrisico's. Doelstelling is het voorkomen van ongewenste kennisoverdracht met mogelijke nationale veiligheidsrisico's.

De maatregel richt zich op het stellen van kaders waarbinnen onderwijs- en onderzoekinstellingen hun veiligheidsbeleid kunnen aanscherpen en daarnaast op kennisdeling met en advisering van bovengenoemde organisaties, waarmee zij bewustwording van risico's en te nemen maatregelen kunnen vergroten. Dit betreft een aantal FTE bij de betrokken departementen en de ontwikkeling van adviesproducten. In het geval van veiligheidsbeleid kan dit ook extra regelgeving betekenen.

Effecten, voor- en nadelen

- + Verminderen van risico's op ongewenste kennisoverdracht met mogelijke nationale veiligheidsrisico's.
- + Verhoogd veiligheidsbewustzijn bij instellingen en bedrijven.
- Uitvoeringskosten voor overheid en betreffende instellingen.
- De effectiviteit van programma's om veiligheidsbewustzijn is lastig vast te stellen.
- Zonder wettelijke verplichtingen kunnen instellingen de kaders links laten liggen.
- Het risico op ongewenste kennisoverdracht blijft bestaan, gezien de schaalgrootte van spionage en de middelen van (statelijke) actoren.

Uitvoering

Uitvoering m.b.t. bewustwording betreft aansluiting bij en uitbreiding van reeds bestaande activiteiten. Voor uitvoering aangaande verscherping veiligheidsbeleid dient bezien te worden of aangesloten kan worden bij reeds lopende activiteiten of dat nieuwe initiatieven noodzakelijk zijn.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal, aangezien dit gaat om gericht beleid voor specifieke risico's bij een beperkt aantal instellingen en bedrijven in Nederland.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverschlechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanscherpen van veiligheidsbeleid en vergroten bewustzijn over gevoelige kennis en technologie	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

Optie 20 Screening bij onderwijs en onderzoek

Huidig beleid

Voor verschillende gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden zijn reeds maatregelen genomen die zien op screening van studenten en onderzoekers, als onderdeel van de uitvoering van internationale sancties tegen een aantal landen op het gebied van ballistische raketten en nucleaire wapens.

Op dit moment worden verschillende aanvullende maatregelen uitgewerkt binnen de rijksoverheid om ongewenste kennisoverdracht met mogelijke nationale veiligheidsrisico's te voorkomen. Hier zijn nog geen keuzes in gemaakt.

Omschrijving beleids optie

Dit voorstel betreft het opstellen van regelgeving voor screening van studenten en onderzoekers bij gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden. Vooraf bepaalde vakgebieden worden onderworpen aan toetsingsvoorwaarden (als onderdeel van een brede kennisregeling dan de huidige), waaraan studenten en onderzoekers moeten voldoen voordat zij aan hun studie of onderzoek kunnen beginnen.

Indien gewenst kan ook gekozen worden voor een lichtere uitwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant of enkel te screenen wanneer een onderwijsinstelling aanleiding daartoe ziet. Of een zwaardere uitwerking waarbij ook regels worden gesteld voor onderzoek en ontwikkeling in onderzoeksinstituten (bijvoorbeeld TO2 en RKI) en het bedrijfsleven.⁶⁷

Doelstelling is om (naast bestaande maatregelen op ongewenste kennisoverdracht op het gebied van ballistische raketten en nucleaire wapens) consequent ongewenste kennisoverdracht met mogelijke nationale veiligheidsrisico's te voorkomen. Hierbij moeten echter ook de voordelen van samenwerking en kennisoverdracht worden meegewogen.

Effecten, voor- en nadelen

- + Voorkomen van ongewenste kennisoverdracht met mogelijke nationale veiligheidsrisico's.
- + Verhoogd veiligheidsbewustzijn bij instellingen (en bedrijven).
- Het risico op ongewenste kennisoverdracht blijft bestaan, gezien de schaalgrootte van spionage en de middelen van (statelijke) actoren
- Screening en controle gaat gepaard met uitvoeringskosten.
- Het voorstel beperkt het onderwijs in zijn keuzes.
- Het voorstel beperkt de vrije uitwisseling van kennis en samenwerking tussen landen.
- Mogelijk negatieve consequenties voor aantrekken personeel in tekortsectoren.
- Mogelijk diplomatieke gevolgen bij afwijzingen van veel dezelfde nationaliteiten.

Uitvoering

Afhankelijk van keuzes over de vorm van de uitvoering en de reikwijdte van onderzoeksgebieden, zou uitvoering gemodelleerd kunnen worden op basis van de huidige screening voor de Iran sanctieverordening. Screening wordt daar uitgevoerd door BZ, OCW en JenV. Voor uitvoering van deze beleids optie is ook inzet vanuit EZK nodig. Voor uitvoering is structureel expertise nodig over de betreffende gevoelige kennis en technologie en extra inzet vanuit verschillende departementen. De hiermee samenhangende budgettaire gevolgen zijn afhankelijk van de beleidskeuzes die gemaakt worden.

⁶⁷ NB: De budgettaire gevolgen zijn geformuleerd voor de beleids optie waarbij enkel hogeronderwijsinstellingen getoetst worden, dus exclusief toetsing van onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven.

Niveau van overheidsoptreden

Deze beleidsoptie wordt op nationaal niveau uitgevoerd, maar ook in EU-verband zijn gesprekken over dit onderwerp gaande.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Screening bij onderwijs en onderzoek m.b.t. gevoelige kennis en technologie ⁶⁸	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0

68 Precieze bedragen zijn afhankelijk van de uiteindelijk gemaakte beleidskeuzes.

Optie 21 Versterken inlichtingenpositie AIVD en MIVD over economische veiligheid

Huidig beleid

De AIVD en MIVD ('de diensten') zijn in het kader van de nationale veiligheid belast met het verrichten van onderzoek naar zaken die een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde of voor gewichtige belangen van de staat, respectievelijk zaken die de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht kunnen schaden of de inzet van de krijgsmacht kunnen verstoren. De diensten maken dreigingen zichtbaar die anderen niet zien. Dit kunnen zij onder andere door inzet van bijzondere bevoegdheden. Op verzoek van de regering onderzoeken zij bepaalde landen en organisaties, vastgelegd in de zogenaamde Geïntegreerde Aanwijzing. Kennis over plannen en mogelijkheden van andere landen geeft de Nederlandse overheid de kans hierop in te spelen. De diensten doen in dat kader onder andere onderzoek naar (economische) spionage en de fysieke en digitale dreigingen voor de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van vitale infrastructuur, bijvoorbeeld door digitale sabotage.

Omschrijving beleidsoptie

De beleidsoptie voorziet in meer budget ten behoeve van landenonderzoek, contra-inlichtingen en cyber. Daarmee ontstaat capaciteit op het gebied van economische veiligheid. Een substantiële verhoging van de capaciteit geeft de diensten de mogelijkheid om meer diepteonderzoeken te doen, wat zal leiden tot beter zicht, concrete casuïstiek en daarmee tot meer mogelijkheden voor awareness- en outreach activiteiten, ook gericht op het nemen van gerichte maatregelen. Daarnaast kan hiermee worden geïnvesteerd in het aantrekken van middelen en mensen met de juiste expertise om te adviseren over weerbaarheidsverhogende maatregelen.

In de globaliserende wereldeconomie staat onze open economie bloot aan geopolitieke en technologische wendingen. De diensten zien dat bepaalde mogelijkheden economische machtsmiddelen, zoals strategische afhankelijkheid, inzetten voor politieke en militaire doeleinden of het verkrijgen van economische invloed. Ook trachten zij civiele technologie onrechtmatig te verkrijgen ten behoeve van militaire doeleinden, bijvoorbeeld door (economische) spionage. Hierbij gebruiken vijandelijke statelijke actoren in toenemende mate een breed palet aan heimelijke inlichtingenactiviteiten. Het gaat hier om een complexe dreiging waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van klassieke, digitale en economische spionage en/of sabotage. In dat kader wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de diensten in het kader van bestaande en nieuwe maatregelen op gebied van economische veiligheid zoals exportcontrole, de nationale investeringstoets en de kennisregeling.

Om het zicht op deze toenemende dreiging te kunnen blijven borgen, is een betere informatiepositie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten noodzakelijk op het gebied van economische veiligheid, evenals investering in door de diensten uitgevoerde productontwikkeling en advisering inzake weerbaarheidsverhoging.

Effecten, voor- en nadelen

- + Een betere inlichtingenpositie geeft meer zicht op de intenties en inzet van economische (machts)middelen door staten.
- + Een betere inlichtingenpositie zorgt voor een betere appreciatie van de dreiging gericht tegen de Nederlandse economische veiligheid.
- + Een betere inlichtingenpositie zorgt voor een betere en meer geïnformeerde afweging tussen publieke belangen en het kunnen treffen van de juiste maatregelen.
- + Een betere inlichtingenpositie is ondersteunend aan een breed scala aan beleidsopties.

- + Met versterking van de weerbaarheid verhogende taak van de diensten zijn de AIVD en MIVD beter in staat om publieke en private partijen en vitale sectoren te adviseren over weerbaarheid verhogende maatregelen.
- De inlichtingenpositie zal niet van de ene op de andere dag verbeteren, dit is een geleidelijk proces.
- De kwantitatieve effecten van de beleidsoptie zijn moeilijk meetbaar.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Afhankelijk van de gekozen maatvoering.

Optie 22 Strafbaarstelling spionage

Huidig beleid

Buitenlandse mogelijkheden kunnen op allerlei manieren op heimelijke wijze informatie verzamelen in en over Nederland waardoor Nederlandse belangen kunnen worden geschaad. Het kan gaan om klassieke vormen van spionage, zoals het verwerven van vertrouwelijke of staatsgeheime informatie en de beïnvloeding van de politiek-ambtelijke besluitvorming, maar bijvoorbeeld ook om (digitale) economische spionage. Deze vorm van spionage kan het verdienvermogen van Nederlandse bedrijven ondermijnen wat op termijn kan resulteren in economische en politieke afhankelijkheden. Vaak worden de spionageactiviteiten in Nederland uitgevoerd door buitenlandse inlichtingendiensten die daarbij gebruik maken van Nederlandse staatsburgers en ingezetenen.

De strafrechtelijke mogelijkheden om deze vorm van spionage tegen te gaan zijn beperkt. Dit heeft te maken met het ontbreken van specifieke wet- en regelgeving op het gebied van spionage. Het schenden van staatsgeheimen, ambtsgeheimen en bedrijfsgeheimen is strafbaar, evenals diverse vormen van corruptie. De delictsomschrijving is echter in veel gevallen van spionage niet passend en heimelijke samenwerking met een buitenlandse inlichtingendienst is op zichzelf niet strafbaar.

Het ontbreken van een specifieke strafbaarstelling heeft bovendien tot gevolg dat er geen duidelijke normstelling is vanuit de overheid ten aanzien van dergelijke inlichtingenactiviteiten, terwijl deze een ernstige inbreuk vormen op de Nederlandse soevereiniteit. Op dit moment blijft die inbreuk vrijwel altijd zonder strafrechtelijke gevolgen, waardoor Nederland een relatief aantrekkelijk land is voor andere mogelijkheden om spionageactiviteiten te ontplooiën.

Omschrijving beleidsoptie

Zoals geconstateerd in het jaarverslag 2018 van de AIVD zijn er steeds meer landen die inzetten op politieke en/of economische spionage. Hierbij geldt dat (digitale) spionageactiviteiten steeds complexer en brutaler worden. Ook constateert de AIVD in het jaarverslag 2018 dat buitenlandse mogelijkheden interesse hebben in Nederlandse bedrijven uit de sectoren hightech, energie, maritiem en life sciences & health.

Met een specifieke strafbaarstelling van spionage wordt het mogelijk om personen die heimelijk activiteiten verrichten voor en/of informatie verschaffen aan buitenlandse mogelijkheden, inlichtingendiensten in het bijzonder, in Nederland te vervolgen.

Met strafbaarstelling spreekt de overheid zich daarnaast principieel uit over spionage en zorgt zij voor een instrument om op te treden tegen aantasting van de nationale soevereiniteit.

Effecten, voor- en nadelen

- + Strafbaarstelling van spionage biedt de mogelijkheid voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om een ambtsbericht uit te brengen.
- + Van dergelijke wetgeving gaat een preventieve werking uit.
- + Normstelling overheid ten aanzien van spionage en bescherming soevereiniteit.
- Vergt een wetwijziging (aanpassing van het Wetboek van Strafrecht).
- Strafbaar gedrag moet voldoende concreet omschreven worden.
- Bewijsbaarheid en handhaving is naar verwachting lastig.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Financiële gevolgen voor OM en politie zullen bij de uitwerking in worden kaart gebracht.

Optie 23 Intensivering cybersecuritybeleid

Huidig beleid

EZK is deze kabinetsperiode gestart met een cybersecurityaanpak, onder meer gericht op het bewustmaken van burgers en bedrijven van het belang van digitale veiligheid. Onderdeel daarvan zijn de oprichting van het Digital Trust Center (€ 2,5 mln) en voorlichting met bijpassend handelingsperspectief ('Even je updates checken, voordat ze je hacken') en activiteiten op het vlak van kennis en innovatie, in samenwerking met kennisinstellingen en partijen uit het veld (€ 8,1 mln).

Omschrijving beleids optie

Om de verhoging van cyberweerbaarheid van bedrijven te versnellen en meer MKB te bereiken, is intensivering van DTC en het cybersecuritybeleid gewenst. Met dit budget kan de uitbreiding van het (onderzoeks)netwerk van samenwerkingsverbanden worden gefaciliteerd. Ook kan met dit budget via samenwerking met regionale en lokale organisaties het MKB beter bereikt worden, en kan onderzoek naar de digitale veiligheid van bedrijven worden gefinancierd. Specifieke aandacht zal uitgaan naar activiteiten die de cross-sectorale doelstellingen vanuit het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid kunnen ondersteunen.

Het DTC is in januari 2020 positief geëvalueerd. Geconcludeerd werd dat het DTC in een zeer korte periode (2 jaar) reeds een belangrijke toegevoegde waarde vormt voor het Nederlandse bedrijfsleven op het gebied van digitale veiligheid. In deze eerste twee jaar is een goede start gemaakt met het aanjagen van samenwerking door bedrijven variërend van ZZP'er en klein MKB tot multinationals. Tevens is een online community ontwikkeld die eind 2019 van start is gegaan zodat kennis en informatie in een online omgeving kan worden gedeeld.

Intensivering is een keuze indien een grotere/actievare rol gezien wordt voor de overheid bij het voorlichten en assisteren van burgers en bedrijven rond cyberveiligheid en het stimuleren van ontwikkelingen die cyberdreigingen tegen gaan.

Effecten, voor- en nadelen

- + Met het genoemde intensivering kan ondersteuning gegeven worden aan:
 - a. Nieuwe samenwerkingsverbanden van bedrijven die met DTC de verbinding zijn aangegaan;
 - b. Gemeentes en andere regionale organisaties om in samenwerking met ondernemersorganisaties en winkeliersverenigingen in hun regio voor bedrijven bijeenkomsten te organiseren en netwerken tot stand te brengen die leiden tot meer awareness en veiliger digitaal ondernemen.
- + Het extra budget zal aangewend worden voor uitbreiding van de capaciteit van het DTC met relatiemanagers en cyberspecialisten om hiermee de vraag naar de praktische hulp en goede contacten tegemoet te komen. De evaluatie toont dat men dit zeer belangrijk vindt.
- + Ook zal een gedeelte worden gebruikt voor de materiele uitgaven voor de toename van regionale bijeenkomsten en netwerken, uitbreiding en verdieping van onderzoek en het aantal publicaties, en belangrijker, praktische tools om ondernemers te helpen digitaal weerbaarder te worden.
- + Er wordt geïnvesteerd in een economie die weerbaar is tegen cyberdreigingen en andere uitdagingen als gevolg van de snelle technologische ontwikkelingen.
- + Samenvattend wordt het karakter van een ecosysteem voor digitale veiligheid versterkt en de (institutionele) kennis vergroot. Door differentiatie wordt voorlichting effectiever.

- Intensivering kan een minder gunstig gedragseffect tot gevolg hebben, namelijk dat burgers en bedrijven een minder actieve houding aannemen.
- De optie kent een budgettair beslag.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc
Intensivering cybersecurity	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Optie 24 Vergroten aansprakelijkheid softwarebedrijven

Huidig beleid

Naar de letter van de Nederlandse wet (en achterliggende Europese richtlijn) zou ondeugdelijke of onveilige software ook onder de werking van de productaansprakelijkheid kunnen vallen.

In beginsel geldt voor bedrijven namelijk al een productaansprakelijkheid en hebben zij een (in aanvulling op andere aansprakelijkheidsregimes zoals de aansprakelijkheid bij onrechtmatige daad) een risicoaansprakelijkheid voor gebreken in hun producten. Dit is geregeld in artikel 6:185 en verder van het Burgerlijk Wetboek. Deze aansprakelijkheid van de producent ontstaat als wordt voldaan aan diverse elementen. Zo moet het gaan om een specifiek product, schade door een gebrek aan dat product, en moet het gaan om specifieke schade.⁶⁹

Toch zijn er een aantal serieuze belemmeringen bij het aansprakelijk stellen van bedrijven:

- Allereerst is er een zeer groot gebruik van exoneratiebedingen zeker door leveranciers uit derde landen. Deze kunnen een belemmering vormen voor het verhalen van schade op de leveranciers van deze software. In jurisdicties van derde landen (bijvoorbeeld de VS) zijn er bovendien restricties in de aansprakelijkheid. Welk recht van toepassing is en welke rechter bevoegd is, is afhankelijk van op Europees niveau ingericht internationaal privaatrecht.
- Een tweede vraag is in hoeverre software een product of dienst is, juist bij securitysoftware zoals antivirus etc. is daar onzekerheid over. Dat maakt de Europese regelgeving die ziet op de bescherming van de B2C relatie bij ondeugdelijke producten minder goed toepasbaar. De meeste risicoaansprakelijkheid is daarnaast voorzien voor B2C relaties en niet B2B.
- Tot slot is er het probleem van causaliteit: was het product al oorspronkelijk ondeugdelijk of juist niet? En in hoeverre veroorzaakt de wisselwerking met andere software het probleem? Dat levert in de praktijk serieuze bewijsproblemen op.

Omschrijving beleidsoptie

Het verhelderen van de juridische aansprakelijkheid van bedrijven, specifiek met betrekking tot ondeugdelijke of onveilige software. Dit betreft een wijziging van EU-richtlijnen, met een nationale implementatie.

Dit betreft onder andere:

- Het verhelderen van de definitie van product of dienst met betrekking tot software.
- Het recht dat op B2C van toepassing is uitbreiden naar B2B.
- Het verplicht stellen van overheidstoezicht op het nakomen van deze beperkingen, bijvoorbeeld voorschrijven dat consumentautoriteiten handhaven.

Effecten, voor- en nadelen

- Verhoogd de rechtszekerheid van consumenten en bedrijven.
- Werkt mogelijk remmend op innovatie en toetreding in softwaremarkten. Het verkleint de kans op opschaling van softwarebedrijven binnen Nederland.
- De maatregel zorgt mogelijk voor disproportionele lasten bij kleine ondernemingen.

69 Uit artikel 6:187 Burgerlijk Wetboek volgt dat onder product voor de toepassing van de productaansprakelijkheidsregeling wordt verstaan een roerende zaak, ook nadat deze een bestanddeel is gaan vormen van een andere roerende of onroerende zaak, alsmede elektriciteit. Dus eenmaal roerend, dan blijft de zaak onder het productaansprakelijkheidsregime vallen, ook als de zaak in goederenrechtelijke zin onroerend is geworden doordat het een onderdeel van een onroerende zaak zoals een huis is geworden of is opgegaan in een andere roerende zaak (denk aan motor als onderdeel van een auto).

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Op Europees niveau worden richtlijnen vastgesteld, die vervolgens nationaal geïmplementeerd worden.

Budgettaire gevolgen

Additioneel beslag bij consumentenautoriteit. Mogelijk wordt de rechtspraak extra belast.

Optie 25 Internationale agendering cyberdreiging

Huidig beleid

De cyberdreiging vanuit kwaadwillende actoren neemt snel toe. Dit vraagt om een heldere, internationale respons, gebaseerd op internationale afspraken. Nederland levert op dit moment dan ook een actieve bijdrage aan de versterking van het internationaal normatief kader voor verantwoord statelijk gedrag in cyberspace, ingebed en voortbouwend op bestaand internationaal recht. Dat maakt het gemakkelijker om daders ter verantwoording te roepen en te reageren op hun cyberactiviteiten, hetgeen de prijs op onaanvaardbaar gedrag zal verhogen. Het uitgangspunt van Nederland is dat internationaal recht onverkort van toepassing is in het cyberdomein, met inbegrip van fundamentele rechten. Nederland beijvert zich ervoor dat relevante stakeholders bij deze discussie worden betrokken.

Samenwerking, zowel interstatelijke als met de private sector, maatschappelijke organisaties, en de technische en academische gemeenschap is in het cyberdomein cruciaal. Nederland investeert in de digitale weerbaarheid van partnerlanden om hen te helpen hun kennis- en expertiseniveau naar een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Zo worden de zwakke schakels in de wereldwijde internetinfrastructuur versterkt.

Omschrijving beleids optie

Nederland kan zich versterkt inzetten voor de verduidelijking van de toepassing en betere naleving van het bestaand internationaalrechtelijk en normatief kader. Op korte termijn draagt dit bij aan een grotere mate van voorspelbaarheid, stabiliteit en conflictpreventie in cyberspace. Op langere termijn kan dit leiden tot de ontwikkeling van gewoonterecht.

Zogenaamde "Accountability Alliances" waarin overheden met de private sector, academië en het maatschappelijk middenveld samenwerkt kunnen helpen bij het dichten van de verantwoordingskloof ("accountability gap"). Het Cyberpeace Institute in Genève kan hier een belangrijke rol in spelen. "Accountability Alliances" kunnen ondersteuning bieden om aanvallen nog beter te interpreteren en te identificeren en helpen ook om standaarden te ontwikkelen op het gebied van cyberforensisch onderzoek. Meer multi-stakeholder teamwork op het gebied van bewijsvergaring kan helpen bij het vergaren van meer steun voor gezamenlijke maatregelen. Individuele staten blijven de soevereine beslissing houden om al dan niet iets te doen met het bewijs dat uit dergelijke onderzoeken naar voren komt.

Effecten, voor- en nadelen

- + Effectieve inzet van middelen.
- + Haalbaar en weinig risicovol.
- Vooralsnog geen bindend verdrag.
- Het bestaande internationaalrechtelijke kader biedt ruimte voor niet naleven.

Uitvoering

Uitvoerbaar via gebruikelijke diplomatieke kanalen.

Niveau van overheidsoptreden

Mondiaal.

Budgettaire gevolgen

Geen budgettaire impact. Betreft beleid van BZ.

Optie 26 Contactpunt digitale financieel-economische spionage

Huidig beleid

Bij de indamming van digitale financieel-economische spionage (DFES) spelen de Nederlandse Cyber Security Agenda (NCSA), het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) en het Digital Trust Center (DTC) een rol. Er is een verkenning uitgevoerd naar digitale financieel-economische spionage en hiermee het beeld ten aanzien van deze dreiging aangescherpt, en is bezien welk instrumentarium, complementair aan de maatregelen uit zoals de Internationale Cyber Strategie en de Nationale Cyber Security Agenda, van toepassing is om deze dreiging te mitigeren. Aanvullend instrumentarium, zoals bijvoorbeeld vergroting van het bewustzijn van deze dreiging, wordt in de verschillende beleidsterreinen opgenomen.

Omschrijving beleids optie

De optie betreft een centraal aanspreekpunt voor partijen die last ondervinden van DFES. Bij een meldpunt zouden specifieke meldingen van incidenten kunnen worden gedaan, die het loket al dan niet doorzet naar de verantwoordelijke instantie.

Het is belangrijk om meer zicht te krijgen op digitale financieel-economische spionage als opkomend schadelijk verschijnsel. Voor partijen die slachtoffer zijn van DFES is het niet altijd duidelijk bij wie ze terecht kunnen voor wat. Omgekeerd heeft de overheid niet altijd zicht op DFES. Een contactpunt kan helpen de onderlinge informatiestroom te verbeteren. Ook door de private sector is de wens van een meldpunt of loket genoemd.

Effecten, voor- en nadelen

- + Voordeel van de maatregel is een betere informatie-uitwisseling tussen partijen. Ook is er duidelijkheid richting partijen wie wat doet. Daarnaast draagt de maatregel bij aan de nationale veiligheid en economische belangen als concurrentiekracht en beschermen van bedrijfsgeheimen.
- Nadeel van de maatregel kan zijn dat gevoelige informatie breder beschikbaar wordt dan nu het geval zou zijn. Dat is een aandachtspunt bij de uitwerking.

Uitvoering

Betreft het opzetten en bekend maken van een contactpunt.

Niveau van overheids optreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Inrichten contactpunt	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Dit hangt af van de precieze gekozen vorm van de maatregel. De kosten van de ontwikkeling en instandhouding van een meldpunt bedragen structureel circa 500 000 euro.

Optie 27 Ombuiging op cybersecuritybeleid

Huidig beleid

EZK is deze kabinetsperiode gestart met een cybersecurityaanpak, onder meer gericht op het bewustmaken van burgers en bedrijven van het belang van digitale veiligheid. Onderdeel daarvan zijn de oprichting van het Digital Trust Center (€ 2,5 mln) en voorlichting met bijpassend handelingsperspectief ('Even je updates checken, voordat ze je hacken') en activiteiten op het vlak van kennis en innovatie, in samenwerking met kennisinstellingen en partijen uit het veld (€ 8,1 mln).

Omschrijving beleids optie

Het DTC-budget en het cybersecuritybudget voor diverse activiteiten gericht op het verbeteren van de weerbaarheid tegen cyberdreigingen worden gekort. Voorlichtingstrajecten worden gestopt of in beperkte vorm voortgezet, samenwerkingen worden afgeschaald en kennisontwikkeling op dit terrein wordt ondergebracht in andere onderzoeksopdrachten van EZK.

Ombuigen op deze uitgaven is een keuze indien een minder actieve rol gezien wordt voor de overheid bij het voorlichten en assisteren van burgers en bedrijven rond cyberveiligheid en het stimuleren van ontwikkelingen die cyberdreigingen tegen gaan.

Effecten, voor- en nadelen

- + Het DTC betreft 'jong' beleid. Bezuinigen op dit beleid is daarom relatief minder schadelijk dan bezuinigen op beleid dat al langer in ingebed in de organisatie en samenwerkingen met het bedrijfsleven en sociale partners.
- + De FTE's die onderdeel zijn van het budget blijven in stand.
- + Ombuiging kan een gunstig gedrageseffect tot gevolg hebben, namelijk dat burgers en bedrijven een actievere houding aannemen.
- De snelle ontwikkelingen op het gebied van (informatie) technologie zijn zeer complex. Hierdoor is het voor burgers en bedrijven moeilijk te overzien wat hun mogelijkheden en noden zijn rond cyberveiligheid en cyberdreigingen.
- Minder voorlichting (met handelingsperspectief) over cyberweerbaarheid voor burgers en bedrijven zorgt voor kwetsbaarheid van de Nederlandse economie, mede doordat er door diezelfde technologieën in toenemende mate technologische afhankelijkheden zijn.
- Minder activiteiten op het vlak van kennis en innovatie binnen het cybersecurity-domein, waardoor de kennisachterstand bij het EZK en het Rijk groter wordt.

Uitvoering

Niet van toepassing

Niveau van overheids optreden

Nationaal niveau

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Besparing cybersecurity	-5	-5	-5	-5	-5	-5

Optie 28 Verhoogde digitale beveiliging vitale infrastructuur

Huidig beleid

De Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) valt uiteen in zeven ambities die bijdragen aan de volgende doelstelling: Nederland is in staat om op een veilige wijze de economische en maatschappelijke kansen van digitalisering te verzilveren en de nationale veiligheid in het digitale domein te beschermen. Het kabinet investeert in dit kader stevig in de weerbaarheid van digitale processen en een robuuste infrastructuur. Een belangrijk instrument daarin is de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni) van november 2018, die een meldplicht van incidenten en een zorgplicht instelt voor vitale aanbieders uit onder meer de energie-, de financiële- en vervoerssector.

Omschrijving beleidsoptie

Dit fiche betreft zes maatregelen die ieder bijdragen aan een verhoogde digitale beveiliging van de vitale infrastructuur, voortbouwend op de verplichtingen in de Wbni en het onderliggende besluit:

1. Sectorspecifieke dreigingsmonitoring, expertise en advies;
2. Versterken van toezicht;
3. Hogere veiligheidsstandaarden in de kritieke delen van de digitale processen van onze vitale infrastructuur
4. Uitvoeren van proces voor doorlopend en structureel inzicht in kwetsbare ICT-systemen;
5. Structureel penetratietesten / *red-teaming* van ICT-systemen;
6. *Comply or explain*-kaders voor vitale infrastructuur.

1. Sectorspecifieke dreigingsmonitoring, expertise en advies

Dit betreft ondersteuning van vitale infrastructuur en sectorale toezichthouders met sectorspecifieke dreigingsinformatie door het NCSC. Het NCSC fungeert als centraal informatieknooppunt met als taak monitoring en informatiedeling over actuele dreigingen.

2. Versterken toezicht

Dit betreft verdere intensivering van toezicht op naleving van de Wbni en gerelateerde wetgeving, zoals de Cyber Security Act en de Radio Equipment Directive. Hieronder valt ook de uitbreiding van het aantal partijen waar toezicht op wordt gehouden.

3. Hogere veiligheidsstandaarden

Dit betreft het vaststellen van hogere veiligheidsstandaarden in de kritieke delen van de digitale processen van onze vitale infrastructuur. Dit kan betekenen dat bepaalde partijen geen toegang (meer) krijgen tot deze vitale infrastructuur en dat aan andere partijen hogere eisen worden gesteld. Daarnaast zouden vitale aanbieders en organisaties die een duidelijk maatschappelijk belang hebben, periodiek een security-audit moeten laten uitvoeren om te bezien of organisaties aan deze standaarden voldoen. Dit maakt de weerbaarheid inzichtelijk, zonder gebruik te maken van verplichtende cybersecurity-maatregelen.

4. Doorlopend en structureel inzicht in kwetsbare ICT-systemen

Dit betreft het doorlopend en structureel inzicht houden in de informatie- en netwerksystemen van vitale infrastructuur, in samenspel tussen de verantwoordelijke departementen en het NCSC, indien juridisch en technisch mogelijk via (deels) geautomatiseerd proces, om passend beveiligingsadvies mogelijk te maken.

5. Structureel penetratietesten / red-teaming van ICT-systemen

Dit betreft het aansporen, adviseren en faciliteren om kwetsbaarheden middels penetratietesten / red-teaming van ICT-systemen te identificeren en te mitigeren.

6. *Comply or explain kaders voor vitaal*

Voor de Rijksoverheid bestaan al kaders hoe om te gaan met de opvolging van beveiligingsadviezen via 'comply or explain'. Dit principe kan worden uitgebreid naar vitale aanbieders zodat vakdepartementen, toezichthouders en het NCSC meer zicht en grip krijgen op de opvolging die vitale aanbieders geven aan beveiligingsadviezen van het NCSC.

Deze beleidsopties dragen bij aan hetzelfde doel: verhoogde digitale beveiliging voor de vitale infrastructuur en versterkte weerbaarheid tegen digitale maatschappelijke ontwrichting. De Nederlandse vitale infrastructuur is immers in toenemende mate afhankelijk van digitale technologie. Statische actoren maken vanuit geopolitieke motieven steeds vaker misbruik van digitale kwetsbaarheden, ook binnen de toeleveringsketen.

Effecten, voor- en nadelen

- + Deze beleidsopties dragen bij aan het voorkomen van de opbouw van strategische afhankelijkheden, het borgen van de continuïteit van vitale processen en het beschermen van gevoelige of vertrouwelijke informatie.
- Wel leiden sommige onderdelen van deze beleidsoptie tot administratieve lasten voor bedrijfsleven.
- In het bijzonder kan comply or explain er toe leiden dat bedrijven minder hun eigen verantwoordelijkheid pakken en afwachten wat het toezichtregime voorschrijft. Verder is van belang dat partijen voldoende ruimte van de normsteller krijgen om onderbouwd af te kunnen wijken waar de voorgeschreven norm niet past bij de specifieke bedrijfssituatie.
- Ook zijn er uitvoeringskosten voor de overheid en het bedrijfsleven.
- Een risico betreft de effecten op de (diplomatieke) relatie met het land van herkomst van de uitgesloten partij.
- Toenemende administratieve lasten en mogelijk andere lasten voor het bedrijfsleven.

Uitvoering

De uitvoering van deze maatregelen betreft een groot aantal departementen (in het bijzonder BZK, EZK, IeW, JenV) en private partijen. Voor de maatregel "doorlopend inzicht in kwetsbare ICT-systemen" is bestaande wetgeving daarnaast mogelijk niet afdoende.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc
1. Dreigingsmonitoring, expertise en advies ⁷⁰	2,6	3,0	3,6	3,6	3,6	3,6
2. Versterken toezicht ⁷¹	6,0	6,5	7,0	7,0	7,0	7,0
3. Doorlopende inzicht in kwetsbaarheden ⁷²	2,5	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5
4. Hogere veiligheidsstandaarden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Testen van systemen ⁷³	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
6. Comply or explain-kader ⁷⁴	1,0	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0

⁷⁰ Inschatting structureel 1 miljoen NCSC en 2,55 miljoen sectorale toezichthouders.

⁷¹ Inschatting structureel 5,5 miljoen capaciteit sectorale toezichthouders, 0,5 miljoen Inspectie JenV, 0,5 miljoen NCSC, 0,5 miljoen NCTV.

⁷² Inschatting structureel 4 miljoen voor capaciteit en ICT voor NCSC, 1 miljoen voor capaciteit sectorale toezichthouders.

⁷³ Inschatting structureel 1 miljoen NCSC.

⁷⁴ Inschatting structureel 1,5 miljoen bij sectorale toezichthouders, 0,5 miljoen bij NCSC.

Optie 29 Structurele samenwerking met bedrijven in de vitale infrastructuur tegen statelijke dreigingen

Huidig beleid

De huidige Rijksbrede aanpak voor de weerbare vitale infrastructuur heeft tot doel de bescherming van vitale infrastructuur te verbeteren en te borgen, in samenwerking met partners (interdepartementaal en privaat). De NCTV coördineert deze Rijksbrede aanpak, maar verantwoordelijkheid voor en kennis van vitale processen is verdeeld over ministeries en het bedrijfsleven en kent daarnaast ook regionale en lokale componenten.

Er is geen sector-overstijgende aanpak gericht op het beheersen van keteneffecten (intersectorale afhankelijkheden), ook met het oog op technologische ontwikkelingen. Vanuit het perspectief van geavanceerde statelijke en cyberdreigingen kan dit leiden tot te lage veiligheidsnormen om de nationale veiligheid te borgen. Tevens is binnen de (rijks)overheid beperkt kennis van nieuwe technologieën aanwezig terwijl het bedrijfsleven onvoldoende kennis over dreigingen kan hebben; en voor zover relevante kennis wel beschikbaar is wordt deze niet altijd samengebracht. Wederzijdse kennisdeling tussen marktpartijen en de overheid vindt ad hoc plaats. Deze knelpunten leiden tot een arbeidsintensieve, casusgerichte aanpak, wat een integraal afgewogen beleidsbeslissing problematiseert.

Omschrijving beleidsoptie

De maatregel betreft het inrichten van een multidisciplinaire eenheid voor een structurele publiek-private samenwerking met bedrijven in de vitale infrastructuur om dreiging vanuit statelijke actoren voor de nationale veiligheid tegen te gaan. De maatregel voorziet in het bijeenbrengen van de benodigde expertise en in informatiedeling tussen publiek-private partijen en, indien de dreiging, technologie of investeringen in producten en diensten daartoe aanleiding toe geven een doorlopende risicobeoordeling om te beoordelen of er (aanvullende) beveiligingsmaatregelen nodig zijn om de nationale veiligheid te borgen.

Dat betreft in eerste aanleg voor telecommunicatie, en vervolgens op basis van dreigingsinschatting en/of cascade-effecten andere sectoren zoals kernen en beheren, datacommunicatie en landelijk distributienetwerk elektriciteit. Dit moet op termijn uitgebouwd worden tot een structurele en doorlopende adaptieve risicoaanpak, waarin Rijksbreed en samen met vitale sectoren concrete dreigingsinformatie wordt gekoppeld aan handelingsperspectief.

Deze beleidsoptie heeft als doel om meer zicht te krijgen op welke concrete belangen beschermd moeten worden in de vitale infrastructuur, inclusief de toeleveringsketen, wat de dreiging tegen deze belangen is en hoe groot de weerbaarheid tegen deze dreiging is.

De eenheid vergroot tevens de expertise van de Rijksoverheid op het gebied van kritische technologieën door kennisdeling en kennisontwikkeling, in samenwerking met private partijen. Hierdoor ontstaat inzicht in kritische technologieën, te beschermen belangen en strategische afhankelijkheden voor Nederland, zodat de juiste maatregelen kunnen worden getroffen. Dit draagt bij aan het continu en adaptief beschermen tegen de ontwikkelende dreiging.

Effecten, voor- en nadelen

- + Beter en eerder zicht op te beschermen belangen, dreigingen en kwetsbaarheden
- + Binnen publiek-private samenwerking en/of (sectorale) wetgeving mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium risico's te mitigeren, waarmee strategische afhankelijkheden

- voorkomen kunnen worden, de continuïteit van vitale processen beter geborgd kan worden en gevoelige of vertrouwelijke informatie beschermd kan worden.
- Uitvoeringskosten voor overheid en bedrijfsleven.
 - Mogelijk diplomatieke consequenties wanneer naar aanleiding van een risicoanalyse een aanvullende maatregel genomen wordt zoals eisen aan toeleveranciers.
 - Wanneer de aanpak resulteert in onvoorspelbaar en fors overheidsingrijpen, kan dit leiden tot onzekerheid bij bedrijven en daardoor minder investeringen in vitale infrastructuur.

Uitvoering

Deze eenheid wordt bemenst door medewerkers van de betrokken ministeries en uitvoeringsdiensten (in ieder geval BZK, DEF, JenV, EZK en I&W) onder coördinatie van de NCTV. Taken van de eenheid zijn:

- Publiek-private informatiedeling dreiging en technologische ontwikkelingen
- Samen met bedrijven in de vitale infrastructuur uitvoeren van risicoanalyses waar nodig
- Samen met bedrijven in de vitale infrastructuur uitwerken van aanvullende maatregelen waar nodig
- Aansturen van onderzoeks- en kennisagenda nieuwe technologieën en strategische afhankelijkheden

Niveau van overheidsoptreden

Dit betreft een samenwerking tussen de rijksoverheid en bedrijven in de vitale infrastructuur, waarbij op deelprocessen gekeken wordt naar belangen voor de nationale veiligheid, dreigingen en weerbaarheid. Dit betreft in de regel zeer specifieke technische processen die per aanbieder verschillen en waarvoor veel schaarse kennis nodig is. Dit pleit ervoor om deze beleidsoptie op nationaal niveau te realiseren.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc
Structurele samenwerking	1,6	1,6	3,2	4,8	4,8	4,8

Optie 30 MKB-lijst

Huidig beleid

Omdat MKB-bedrijven geen beursnotering hebben en daarom niet vallen onder de drempelwaarden van de AFM, kunnen ongewenste overnames van en investeringen in die bedrijven zich aan het zicht van de overheid onttrekken. Dit kan ongewenst zijn bij die bedrijven die van groot belang zijn voor onze economische veiligheid.

Omschrijving beleidsoptie

Regelmatig contact met MKB-bedrijven die we van groot belang achten voor onze economische veiligheid. Om vast te stellen om welke bedrijven het gaat zal in eerste instantie informatie moeten worden verzameld – een 'MKB-lijst'.

Effecten, voor- en nadelen

- + Het geeft de overheid een instrument in handen om ongewenste wijziging in de eigendomsstructuur van cruciale MKB-bedrijven te monitoren en tijdig te acteren (indien nodig).
- Het kan onzekerheid opleveren bij de bedrijven die op deze lijst staan en tot waardevermindering leiden.
- Het is nog niet duidelijk dat dit instrument effectief en proportioneel is.

Uitvoering

EZK, in samenwerking met NCTV, AIVD en MIVD.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Personele capaciteit	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Optie 31 Intensivering investeringstoets

Huidig beleid

Het kabinet werkt aan stelsel van investeringstoetsing op risico's voor de nationale veiligheid. De focus ligt hierbij op overnames van en investeringen in vitale infrastructuur en bedrijven die hoogwaardige technologie ontwikkelen die raakt aan nationale veiligheid. Het stelsel bestaat uit bestaande en nieuw te introduceren investeringstoetsen die zijn ingebed in sectorale wetgeving, zoals onder andere in het energiedomein en de telecom (Wet Ongewenste Zeggenschap in de Telecommunicatie) en voor de defensie-industrie. Daarnaast komt er een brede investeringstoets die als een vangnet werkt voor investeringen die niet goed door middel van sectorspecifieke wetgeving kunnen worden afgedekt, waarbij nationale veiligheidsrisico's als gevolg van een investering worden geanalyseerd, indien nodig gemitigeerd en indien noodzakelijk geblokkeerd.

Hoewel het kabinet reeds heeft aangegeven dat zij een stelsel van investeringstoetsen wil ontwikkelen, is nog nadere uitwerking nodig. Gezien de centrale rol in dit rapport van bedrijven wiens activiteiten raakvlakken hebben met nationale veiligheid, is ervoor gekozen om deze maatregel hier toch uit te werken.

Omschrijving beleids optie

Investeringstoets op risico's voor de nationale veiligheid, bij investeringen en overnames in vitale infrastructuur en bij bedrijven die hoogwaardige technologie ontwikkelen die raakt aan de nationale veiligheid. Concreet gaat het om:

1. Het invoeren van een meldplicht voor investeringen in vitale infrastructuur of bedrijven die hoogwaardige technologie ontwikkelen die raakt aan nationale veiligheid.
2. Het uitvoeren van analyses op risico's voor de nationale veiligheid.
3. Het in kaart brengen van mogelijkheden om deze risico's te mitigeren; in het uiterste geval kan een verbod op de investering worden ingesteld.

Dit zorgt voor eerder en beter zicht op mogelijke nationale veiligheidsrisico's bij investeringen en overnames en biedt een wettelijk kader om deze te beoordelen, risico's te mitigeren en, in het uiterste geval, investeringen en overnames tegen te houden. De beleids optie voorziet in een structurele aanpak van risico's, om te voorkomen dat bedrijven een instrument worden in de context van een veranderende geopolitieke situatie waarbij economische belangen steeds meer een machtsmiddel worden.

Effecten, voor- en nadelen

- + Eerder en beter zicht op investeringen en bijbehorende risico's voor de nationale veiligheid.
- + Uitbreiding van het wettelijke instrumentarium om risico's te mitigeren
- + De opbouw van strategische afhankelijkheden kan worden beperkt, de continuïteit van vitale processen wordt beter geborgd en gevoelige of vertrouwelijke informatie wordt beter beschermd.
- Verhoogt voor bedrijven die onder de reikwijdte van de toets vallen de administratieve last bij investeringen of overnames, doordat meldingen moeten worden gedaan en afgehandeld.
- Mogelijk diplomatieke consequenties wanneer een investering of overname tegengehouden wordt.
- Kan leiden tot een verslechtering van het investeringsklimaat, omdat het in specifieke gevallen de mogelijkheid kan beperken om nieuw kapitaal aan te trekken voor hoogtechnologische bedrijven die potentieel binnen de reikwijdte van de

investeringsstoets vallen. Onzekerheid over het investeringsklimaat schrikt potentiële investeerders af. Dit kan de concurrentiekracht verminderen.

Uitvoering

Het meldpunt (waarmee Nederland onder meer invulling geeft aan de Europese FDI-screeningsverordening) wordt ingericht door EZK. De vakministers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de investeringstoetsing van hun eigen vitale proces(sen). De uitvoering van de toetsing en opvolging betreft een groot aantal partijen, in ieder geval AIVD, BHOS, BZ, BZK, DEF, EZK, FIN, IenW, JenV/NCTV en MIVD.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal, aangezien het overnames van en investeringen in Nederlandse vitale infrastructuur en bedrijven die hoogwaardige technologie ontwikkelen die raakt aan de nationale veiligheid betreft.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Meldpunt en infrastructuur	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Uitvoering investeringstoetsing ⁷⁵	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

⁷⁵ Inschatting structureel 4 FTE bij EZK. Dit is afhankelijk van de scope van de meldplicht en het aantal overnames. Dit dient aangevuld te worden met ca. 2 FTE interdepartementaal voor beoordeling casuïstiek: BZK, AIVD, DEF, MIVD, NCTV, BZ, BHOS, FIN, I&W. Dit is afhankelijk van de scope van de meldplicht en het aantal overnames.

Optie 32 Conservatoir nationale-veiligheidsbeslag

Huidig beleid

De overheid beschikt momenteel niet over een juridisch instrument waarmee strategische goederen of *knowhow* die aanwezig zijn bij ondernemingen beschermd kunnen worden tegen ongewenste verkoop aan een in Nederland of de EU gevestigde onderneming die onder discutabele buitenlandse zeggenschap of andersoortige invloed staat. Het risico op dergelijke transacties is voornamelijk aanwezig bij ondernemingen in ernstige financiële moeilijkheden.

Investeringsstoetsing kan die bescherming niet bieden, aangezien deze ziet op de zeggenschap binnen en de invloed op een bedrijf en niet op de bescherming van (mogelijk) strategische goederen en *knowhow* binnen dat bedrijf.

Ook exportcontrole kan die bescherming niet bieden, aangezien de strategische goederen of *knowhow* in Nederland of de EU blijft. De kennis die daarover kan worden opgedaan door personen in dienst van de koper, kan echter wel ongezien grenzen over en daardoor kan de nationale veiligheid gecompromitteerd worden.

Omschrijving beleids optie

Een mogelijke oplossing voor bovengenoemde lacune is een conservatoir-nationale veiligheidsbeslag: het creëren van een wettelijke bevoegdheid voor de minister die het aangaat om met toestemming van de rechter de fysieke controle over (mogelijk) strategische goederen en *knowhow* bij een afglijdende onderneming gedurende een bepaalde en beperkte periode naar zich toe te trekken. Dat wil zeggen dat deze minister:

- in geval van ernstige financiële moeilijkheden van een onderneming die (mogelijk) beschikt over strategische goederen/*knowhow*
- met een beroep op de nationale veiligheid,
- een verzoek kan doen aan de rechter,
- om gedurende een 'stand-still'
- de feitelijke macht over die goederen naar zich te mogen toetrekken.

Het beslag moet dienen om een daartoe uitgerust overheidsorgaan de tijd en de mogelijkheden te geven om te onderzoeken in hoeverre de nationale veiligheid bij verkoop van die goederen/*knowhow* gecompromitteerd zou kunnen worden. Indien de onderzoeksresultaten daartoe aanleiding geven, kan een beperking volgen van de kring van mogelijke kopers en kunnen de betreffende goederen in het uiterste geval genationaliseerd moeten worden.

Een conservatoir nationale-veiligheidsbeslag is een vergaande bevoegdheid en zal zoveel als mogelijk wettelijk ingekaderd moeten worden en van waarborgen moeten worden voorzien. Aan het leggen van een conservatoir nationaal-veiligheidsbeslag zal daarom sowieso een prijskaartje hangen voor de Staat de kosten voor het onderzoek door het bevoegde overheidsorgaan zullen uit de schatkist moeten komen. Eventueel geleden schade zal waarschijnlijk ook moeten worden vergoed.

Effecten, voor- en nadelen

- + De bevoegdheid is inzetbaar voor technologie, apparatuur of *know how* waarvan nog onzeker is onduidelijk is of er een nationaal veiligheidsbelang in het geding kan zijn. Door een conservatoir beslag, kan tijd worden gewonnen om deze afweging te maken en wordt voorkomen dat zekerheidshalve bepaalde vernieuwende technologie, apparatuur of *know how* als gevoelig wordt bestempeld en de onderneming onder de werking van bijvoorbeeld een investeringsstoets wordt gebracht.

- + Minder vergaand dan nationalisatie. Nationalisatie is duurder, vaak tijdrovend en als algemene toevluchtmaatregel slecht voor het Nederlandse vestigingsklimaat.
- + De bevoegdheid kan alleen door tussenkomst van de rechter worden ingezet en zal daarom alleen ingezet kunnen worden in die gevallen waar aannemelijk kan worden gemaakt dat er een risico kan ontstaan als technologie, apparatuur of *know how* in verkeerd handen valt.
- + Gelet op het uitzonderlijke karakter van het middel en de vereiste goedkeuring van de rechter, zal het een beperkt negatief effect op het Nederlandse vestigings-, innovatie- en investeringsklimaat.
- De bevoegdheid is naar zijn aard vergaand en vergelijkbaar met de bestaande bevoegdheden omtrent een dwanglicentie of sanctiewetgeving.
- De bevoegdheid kent geen ex ante monitoring van transacties en leunt dus sterk op signalen uit de markt, dienstonderdelen van het Rijk en overige informatiebronnen. Er is dus een risico dat bepaalde transacties worden gemist.
- Deze beleids optie is naar zijn aard breed qua toepassingsbereik, omdat juist een vangnetfunctie vergt dat niet vooruitgelopen wordt op welke technologie, apparatuur of *know how* gevoelig kan zijn. Dit kan onzekerheid voor het bedrijfsleven veroorzaken.
- In voorkomend geval kan de uitoefening van de bevoegdheid kosten of schade voor de betrokken onderneming opleveren, waardoor de Staat met een schadeclaim kan worden geconfronteerd.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Geen budgettaire gevolgen.

Optie 33 Screening uitbreiden vitale sectoren, incl. staatsdeelnemingen

Huidig beleid

In tegenstelling tot de huidige screening van kandidaat-bestuurders in de financiële sector waar de AFM zogeheten 'geschiktheidstoetsen' afneemt, kennen andere vitale sectoren zulke toetsen niet terwijl dat wel van belang kan zijn. Ook vindt geen specifieke screening plaats bij staatsdeelnemingen in vitale sectoren; de aanstelling van een bestuurder of commissaris is een verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen van de deelneming zelf.

Omschrijving beleids optie

Er vindt screening plaats van bestuurders en/of een aantal medewerkers op sleutelposities in vitale sectoren. Binnen de vitale sectoren moet een procedure worden opgericht om sleutelfuncties aan te wijzen aan de hand waarvan besloten wordt of een vorm van veiligheidsscreening nodig is. Er moet worden bezien welke vorm van screening hiervoor het meest geschikt is. Gedacht kan worden aan het aanwijzen van vertrouwensfuncties onder de Wet Veiligheidsonderzoeken (WVO). De aanwijzing gebeurt door de betreffende vakminister. Of het aanwijzen in een concreet geval proportioneel is, moet worden beoordeeld door de vakminister in overleg met de Minister voor BZK (namens deze de AIVD).

Aanvullend zou kunnen worden gekozen om screening ook selectief toe te passen bij staatsdeelnemingen die niet onder vitale sectoren vallen. De overheid kan dan aanwijzen bij welke staatsdeelneming in het geval van benoemingen een screening moet worden toegepast.

Effecten, voor- en nadelen

- + Niet alleen onbetrouwbare software of kwetsbare apparaten, maar ook mensen in organisaties in vitale sectoren kunnen risico's vormen voor nationale veiligheid. Dit kan managers betreffen, maar ook technici en IT'ers met cruciale positie binnen organisaties. Door deze beleids optie wordt misbruik van kennis en bevoegdheden geminimaliseerd.
- Screening kan als een ingrijpende procedure ervaren worden door kandidaten, en leidt dus mogelijk tot minder belangstelling voor een dergelijke functies.
- De verplichte screening kan leiden tot vertraging in benoemingen.
- Als het veiligheidsonderzoek geen gunstige uitkomst heeft, wordt geen VGB afgegeven en kan de betreffende persoon niet aan de slag op die functie. Dit kan leiden tot reputatieschade van de persoon in kwestie.

Uitvoering

Aanwijzing van de vertrouwensfunctie(s), zoals bedoeld in de Wet Veiligheidsonderzoeken, gebeurt door de vakminister. De sector kan hiertoe het initiatief nemen en een aanwijzing voorstellen. Deze screening zal worden uitgevoerd door de AIVD (Unit Veiligheidsonderzoeken).

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

De beleids optie kan budgetneutraal worden ingevoerd. De aanvrager voor de screening ontvangt een rekening. Bij staatsdeelnemingen geldt dat dit een indirect effect heeft op het dividend dat aan de staat wordt betaald.

Optie 34 Borgen nationale veiligheid in geval van faillissement

Huidig beleid

Als een onderneming failliet wordt verklaard, is het niet mogelijk om te voorkomen dat technologie en *knowhow* die van vitaal belang zijn voor de nationale veiligheid in handen komen van discutabele partijen. Ook niet indien de overheid zou beschikken over de mogelijkheid van een conservatoir nationale veiligheidsbeslag.

Momenteel wordt bij de faillietverklaring door de rechter een curator aangesteld. Hij neemt het beheer en de beschikking over het vermogen van de failliet over. Voor zover de Faillissementswet niet anders bepaalt, heeft de curator zich te houden aan de verplichtingen die voor de faillietverklaring op de ondernemer rustten.

Tijdens het faillissement treedt de curator op ten behoeve van de gezamenlijke crediteuren in de plaats van de afzonderlijke schuldeisers – hun bevoegdheid tot het nemen van verhaalsacties is op de curator overgegaan. De curator heeft tot taak 1) de faillissementsboedel te vereffenen en daarbij een zo hoog mogelijk opbrengst te behalen voor de crediteuren, en 2) maatschappelijke belangen te behartigen. Nationale veiligheidsrisico's en -belangen worden hierin niet meegenomen.

Omschrijving beleidsoptie

Het aanpassen van de Faillissementswet om te voorkomen dat vitale technologie en knowhow tijdens faillissement in verkeerde handen vallen door de curator de verplichting te geven om:

- a. het Ministerie van EZK te informeren als 1) hij er door het Ministerie van EZK op gewezen wordt dat er vitale technologie en knowhow in de faillissementsboedel aanwezig is of 2) hij dit zelf ontdekt;
- b. het Ministerie te informeren voordat hij met een partij in onderhandeling treedt over de verkoop van vitale technologie en knowhow, en
- c. het Ministerie om een bindend advies te vragen over een voorgenomen verkoop van vitale technologie en knowhow aan een derde partij.

De rechter-commissaris (hierna: r-c) geeft alleen toestemming voor de verkoop als 1) de curator voornoemde verplichtingen is nagekomen en 2) de overheid door de r-c in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord.

Zodra de curator erop gewezen wordt dat er binnen de failliete onderneming vitale technologie en knowhow aanwezig is of hij dit zelf ontdekt, kan de curator vragen om een afkoelingsperiode. Op verzoek van het Ministerie van EZK is hij hiertoe verplicht. Die afkoelingsperiode wijkt af van de reguliere afkoelingsperiode, omdat:

- a. deze langer kan duren dan 4 maanden;
- b. de zekerheidsgerechtigde crediteur het Ministerie van EZK om een bindend advies moet vragen over een voorgenomen executieverkoop;
- c. de rechter-commissaris alleen een machtiging afgeeft als 1) de zekerheidsgerechtigde crediteur voornoemde verplichting is nagekomen en 2) de overheid door de r-c in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord.

Effecten, voor- en nadelen

- + Voorkomt weglek vitale technologie en knowhow bij faillissementen. Investeringsstoetsing en exportcontrole bieden bij faillissementen namelijk geen of onvoldoende bescherming.
- Het grootste deel van de verkoop van de boedel van een bedrijf vindt voorafgaand aan het faillissement plaats. Dat wordt door deze maatregel verder aangemoedigd.

- Het voorstel leunt sterk op signalen vanuit het Rijk en in de praktijk voornamelijk van de curator zelf. Er is dus een risico dat bepaalde transacties worden gemist.
- Kan in sommige gevallen executieverkoop vertragen en de opbrengst verminderen.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Geen budgettaire gevolgen.

Optie 35 **Ombuiging op aanpak statelijke dreigingen, bescherming vitale processen en cybersecurity**

Huidig beleid

Zie andere fiches.

Omschrijving beleids optie

Het kabinet kan ervoor kiezen om te bezuinigen op de aanpak van statelijke dreigingen, het beschermen van vitale processen en cybersecurity. Het detectieniveau met betrekking tot digitale dreigingen wordt verminderd door verminderde inzet van het Nationaal Detectie Netwerk. Ook wordt er gekort op oefeningen en onderzoek in publiek-private samenwerking. Activiteiten gericht op het verhogen van bewustzijn worden gestaakt.

Bovendien zijn zowel de aanpak van statelijke dreigingen, het beschermen van vitale processen en de aanpak van cybersecurity beleidsprogramma's in opbouw. De huidige aanpak wordt in deze beleids optie bevroren, waardoor geen inzet plaatsvindt op nieuwe dreigingen.

Effecten, voor- en nadelen

- + Lagere kosten rijksbegroting
- Zicht op (ontwikkelingen) van dreigingen neemt af en concrete digitale aanvallen op de vitale infrastructuur en Rijksoverheid worden mogelijk niet meer of later onderkend.
- Nieuwe dreigingen of kwetsbaarheden kunnen niet beleidsmatig worden aangepakt.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheidsoptreden

Bezuiniging op programmabudget betreft het stopzetten of terugschalen van activiteiten die op nationaal niveau worden uitgevoerd. Dit zal echter ook doorwerken in de internationale inzet, waarin Nederland minder te halen en te brengen zal hebben.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Schrappen preventieactiviteiten statelijke dreigingen, bescherming vitale processen en cybersecurity	-0,4	-1,0	-1,5	-2,0	-2,0	-2,0
2. Stopzetten beleidsmatige inzet en instrumentontwikkeling op nieuwe dreigingen	-0,4	-0,8	-1,1	-1,5	-1,5	-1,5
3. Afschalen integrale aanpak nationale veiligheid	-1,0	-0,9	-1,1	-1,3	-1,5	-1,5

Optie 36 Inzet staatsdeelnemingsinstrument

Huidig beleid

Het Nederlandse deelnemingenbeleid kent door de jaren heen verschillende beleidslijnen, die zijn vastgelegd in opeenvolgende Nota's Deelnemingen. Het in de Nota Deelnemingen van 2001 beschreven beleid wordt ook wel samengevat als "privaat, tenzij". Aanleiding hiervoor was de wens naar een kleinere overheid, gecombineerd met de opkomst van onafhankelijke toezichhouders en ontwikkelingen in het vennootschapsrecht. De Nota van 2007 wordt daarentegen wel omschreven als "publiek, tenzij". Het aandeelhouderschap werd ook actiever. Vanaf de Nota 2013 is er een aanpak die als meer casusgericht wordt gezien. Het aandeelhouderschap wordt in deze nota niet als het eerst aangewezen instrument om publieke belangen te borgen. Er moeten dan ook aantoonbaar dwingende redenen zijn om de staat risicodragend te laten participeren in vennootschappen. Bij het aangaan en afstoten van deelnemingen wordt daarom een aantal criteria in ogenschouwing genomen: een nationaal publiek belang, een welomschreven beleidsdoelstelling, rendement, en periodieke toetsing.

Omschrijving beleidsoptie

Er zijn twee varianten mogelijk:

- A. Intensiveringsvariant: Het staatsaandeelhouderschap nadrukkelijker als instrument in ogenschouw nemen als de publieke belangen concurrentiekracht of nationale veiligheid (door buitenlandse actoren) onder druk komt te staan. Wet- en regelgeving is een relatief statisch instrument, dat niet altijd goed aansluit bij snel veranderende omstandigheden. Dat vraagt om aanvullend instrumentarium met een flexibel karakter. De nota Deelnemingenbeleid voorziet in een kader voor het aangaan van nieuwe staatsdeelnemingen. Concurrentievermogen en nationale veiligheid kunnen als belang expliciet worden opgenomen in een eventuele nieuwe nota Deelnemingen (verwacht 2021), mogelijk met een verwijzing naar in dit rapport geschetste analysekader.
- B. Besparingsvariant: Het Nederlandse deelnemingenbeleid wordt niet langer casusgericht ingezet maar keert terug naar het beleid "privaat, tenzij". Het criterium 'nationaal publiek belang' wordt strikter gehanteerd waardoor strategische overwegingen minder of geen rol meer spelen. In dit kader worden de huidige staatsdeelnemingen, waar het geen vitale infrastructuur betreft, tegen het licht gehouden en waar mogelijk, afgestoten.

Effecten, voor- en nadelen

- + Het staatsdeelnemingeninstrument biedt een grote mate van controle over de betreffende (nieuwe) deelneming in aanvulling op bestaande wet- en regelgeving.
- Het opnemen van de begrippen concurrentievermogen en nationale veiligheid als expliciet belang in de nieuwe nota kan overkomen als willekeur (waarom alleen deze publieke belangen expliciet noemen?).
- Het aankopen van deelnemingen is een relatief grof instrument (proportionaliteit) om publieke belangen te borgen (hoge investeringen).
- Het participeren in ondernemingen brengt mogelijk extra dividend in de staatskas. Echter, de staat loopt ook risico op de investering, en zal verantwoordelijk gehouden worden voor het door de onderneming gevoerde beleid.
- Het afstoten van deelnemingen is alleen mogelijk als de publieke belangen op een goede manier kunnen worden geborgd (bv. in wet- en regelgeving). Iedere zeven jaar wordt elke deelneming geëvalueerd of het aandeelhouderschap nog van toegevoegde waarde is. Tot op heden is niet geconcludeerd dat er deelnemingen konden worden afgestoten.

- Gebruik van het staatsdeelnemingeninstrument kan het vertrouwen in de Nederlandse overheid als onafhankelijke partij schaden en kan daarom (buitenlandse) investeerders afschrikken en een negatief effect hebben op ons vestigingsklimaat.
- Gebruik van het staatsdeelnemingeninstrument kan marktversturend werken en dus de concurrentiekracht schaden.

Uitvoering

De aanpassing van de nota Deelnemingen is uitvoerbaar. Het aangaan of afstoten van nieuwe staatsdeelnemingen is een omvangrijk traject, maar wel uitvoerbaar.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Bij het aangaan of afstoten van een staatsdeelneming hangt de waarde van de financiële transactie af van de waarde van het bedrijf. Het aangaan van een staatsdeelneming kan leiden tot het uitkeren van extra dividend, maar daar staan ondernemingsrisico's tegenover. Het afstoten van een staatsdeelneming leidt eenmalig tot inkomsten, maar structureel tot een lagere dividendstroom. Het budgettaire effect is afhankelijk van welke staatsdeelneming wordt aangegaan of afgestoten. Daarnaast zijn er uitvoeringskosten, omdat er voor beleidsmatige en financiële zaken met betrekking tot staatsdeelnemingen extra personeel nodig zal zijn.

Optie 37 Essentiële (onderdelen van) vitale processen zelf uitvoeren

Huidig beleid

Een groot deel van de vitale processen worden door marktpartijen tot stand gebracht, bijvoorbeeld telecommunicatie. Een aantal vitale processen, zoals de drinkwatervoorziening, worden wel door de overheid of bedrijven die in handen zijn van de overheid uitgevoerd. De overheid koopt diensten die onderdeel zijn van zelf uitgevoerd een vitaal proces in de regel in.

Omschrijving beleidsoptie

De overheid kan overwegen om grip te vergroten op vitale processen of (strategische) onderdelen daarvan, door een aantal taken zelf uit te gaan voeren op terreinen waar ze niet afhankelijk wil zijn van derde partijen. Dit kan zowel gaan om diensten die essentieel zijn voor een vitaal proces binnen de overheid en die de overheid nu vaak inkoopt bij derde partijen (denk aan ICT-voorziening, cryptografie), als om het zelf gaan uitvoeren van – delen van - vitale processen zoals distributie elektriciteit of internet/spraakdiensten.

Deze optie betreft een vergaande vorm van overheidsingrijpen, en komt pas mogelijk in zicht als zich duidelijke gevaren voor de nationale veiligheid voordoen door een gebrek aan controlemacht van de overheid op de uitvoering.

Effecten, voor- en nadelen

- + Vitale processen worden beter beschermd. De overheid krijgt meer grip op vitale processen, omdat hier minder derde partijen meer bij betrokken zijn.
- Budgettaire consequenties hangen af van de scope en ambitie, maar kosten zullen naar verwachting hoger liggen dan bij inkoop van diensten of bij overlaten van levering van vitale processen aan de markt of private partijen.
- Efficiëntie kan lager liggen dan bij totstandkoming via private partijen.
- Aanwezigheid van relevante kennis en kunde van de overheid is een aandachtspunt.

Uitvoering

Afhankelijk van de keuzes, betreft dit in het bijzonder de ministeries van BZK, EZK en IenW.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Afhankelijk van de reikwijdte.

Optie 38 Onderzoek naar strategische afhankelijkheden

Huidig beleid

De Nederlandse economie is op ontelbare manieren geïntegreerd met en daarmee afhankelijk van het buitenland. Toch zullen er bepaalde afhankelijkheden zijn die een groter risico vormen omdat deze bijvoorbeeld een grote economische waarde vertegenwoordigen of omdat deze zich voordoen in vitale processen of in de toeleveranciers daaraan. Soms liggen deze bij een land dat potentieel kwaad in de zin heeft en dat minder afhankelijk is van Nederland dan andersom, of kosten op de koop toe neemt. Hier kan door deze landen o.a. diplomatiek of tijdens een conflict gebruik van gemaakt worden om beslissingen in Nederland te beïnvloeden. Over het algemeen is hier weinig zicht op, al is er recent een begin gemaakt met het in kaart brengen van afhankelijkheden op hoofdlijnen.⁷⁶

Omschrijving beleids optie

Onderzoek met als doel identificatie van strategische afhankelijkheden en inventarisatie van mogelijkheden voor reductie van de Nederlandse afhankelijkheden. Dit betreft de volgende onderdelen:

- In kaart brengen wat op dit moment de grootste potentieel schadelijke buitenlandse economische afhankelijkheden zijn voor Nederland, met daarbij in het bijzonder aandacht voor (potentiële) impact op de nationale veiligheid (bijvoorbeeld diensten, producten, gevoelige technologieën, grondstoffen of transportroutes).
- In kaart brengen in welke mate andere landen afhankelijk zijn van Nederland.
- Lessen trekken uit het buitenland: in kaart brengen hoe andere landen hun afhankelijkheden proberen te verminderen.
- Lessen trekken uit de historie: in kaart brengen hoe landen hun afhankelijkheid van het buitenland gereduceerd hebben in de 20e eeuw. Bijvoorbeeld kijken naar het reverse engineering in Japan en beleid van China om eigen industrieën op te bouwen.

Effecten, voor- en nadelen

- + Levert zicht op kwetsbaarheden op.
- Deze optie brengt uitvoeringskosten met zich mee.

Uitvoering

Uitvoerbaar.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
In kaart brengen strategische afhankelijkheden ⁷⁷	1,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

⁷⁶ CBS. (2019). *Importafhankelijkheid van China, Rusland en de VS*. Den Haag.

⁷⁷ Uitbesteding onderzoeksprogramma

Optie 39 Opbouwen van kennis over gevoelige technologie

Huidig beleid

Op een aantal terreinen is de afgelopen jaren in kaart gebracht welke belangen beschermd moeten worden in de vitale infrastructuur. Zo is in 2019 de ex ante analyse van de Nederlandse defensie technologische en industriële basis uitgevoerd. Over de gehele breedte van de overheid is echter nog onvoldoende zicht op de technologische ontwikkelingen die mogelijk risico's opleveren voor de nationale veiligheid. Daarnaast beschikt de (rijks)overheid slechts beperkt over kennis van nieuwe technologieën; en waar deze kennis wel aanwezig is, wordt deze niet altijd bij elkaar gebracht. Kennisdeling tussen marktpartijen, semipublieke partijen en de overheid vindt ad hoc plaats.

Omschrijving beleids optie

Het investeren in voldoende kennis en expertise ten behoeve van de overheid voor beleidsontwikkeling en toepassing van beleid (casuïstiek). Belangrijk hierbij is inzicht in de huidige ontwikkelingen op het gebied van gevoelige technologieën en welke technologieën dat (op termijn) gaan worden. Deze kennis en expertise zal onder meer worden benut bij de afbakening van het stelsel van investeringstoetsing op risico's voor de nationale veiligheid bij overnames en investeringen, en de kaders voor exportcontrole en de kennisregeling.

Effecten, voor- en nadelen

- + Kennis en expertise in eigen huis of dichtbij, waarmee zicht ontstaat op te beschermen technologieën, inclusief hun kwetsbaarheden en dreigingen.
- + Dezelfde kennis kan gebruikt worden bij het ontwikkelen van innovatiebeleid en het signaleren van kansen voor (inzet van) technologieën.
- Kent een budgettair beslag.
- Uitdagingen betreffen het borgen, delen en toegankelijk maken van informatie.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheids optreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldo verslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1. Kennisnetwerk en rapportages kritische technologie relevant voor NV: EZK	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
2. Kennisnetwerk en rapportages kritische technologie relevant voor NV: I&W	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Optie 40 Continuëren Ambtelijke Commissie en Ministeriële Commissie Economie & Veiligheid in de volgende kabinetsperiode

Huidig beleid

Om te zorgen dat de juiste departementen vertegenwoordigd zijn bij dossiers betreffende economie en veiligheid is een Ministeriële Commissie Economie & Veiligheid (een tijdelijke Onderraad van de Ministerraad) ingericht. Deze wordt ondersteund door de Ambtelijke Commissie Economie & Veiligheid (ACEV), die als ambtelijk voorportaal functioneert.

Daarnaast kan worden overwogen OCW toe te voegen aan de ACEV en MCEV.

Omschrijving beleidsoptie

De ACEV en MCEV worden in de volgende kabinetsperiode voortgezet. Op termijn kan dan worden gezien welke besluitvormingsstructuren permanent moeten blijven of worden gemaakt, en welke kunnen worden opgeheven.

Effecten, voor- en nadelen

- + Brengt de relevante departementen op het terrein van economie & veiligheid bij elkaar.
- Nadeel is het grote aantal gremia en onderraden. Deze zijn op termijn mogelijk aan herziening toe.

Uitvoering

Uitvoerbaar. Nieuwe onderraden worden bij een nieuw Regeerakkoord ingesteld.

Niveau van overheidsoptreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Geen budgettaire gevolgen.

Optie 41 Verbeteren interdepartementale deling gevoelige informatie

Huidig beleid

Op dit moment zijn er bij economische departementen geen voorzieningen aanwezig om informatie vanaf een bepaalde rubriceringsgraad in te zien. Ook bij andere departementen zijn geen faciliteiten voor deze medewerkers aanwezig om aan deze informatie te komen. Dit bemoeilijkt informatiedeling. Daarnaast worden medewerkers in economische departementen pas gescreend als ze met gevoelige informatie gaan werken.

Omschrijving beleids optie

Uitbreiden screening naar een groter aantal medewerkers per departement, en inrichten faciliteiten ter deling van gevoelige informatie bij economische departementen. De inrichting van faciliteiten betreft IT-systemen maar ook gebouwen.

Een verdergaande oplossing zou een centrale structuur zijn waar medewerkers worden gedetacheerd.

Effecten, voor- en nadelen

- + Gevoelige informatie kan beter worden gedeeld. Dat leidt tot betere besluitvorming.
- Wel zijn er budgettaire gevolgen die afhangen van de gekozen maatvoering.
- Bredere informatiedeling brengt het risico met zich mee voor de geheimhouding. De mate waarin dit een probleem is zal mede afhangen van de kwaliteit van de uitvoering.

- + Voordeel van een centrale structuur is daarnaast betere consensusvorming.
- Nadeel van een centrale structuur is dat een nieuwe scheidslijn ontstaat, en deze structuur niet goed in te passen is in ambtelijke lijnen.

Uitvoering

Niet van toepassing.

Niveau van overheids optreden

Nationaal.

Budgettaire gevolgen

Afhankelijk van de gekozen maatvoering.

Tabel Overzicht van beleidsopties

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverschlechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Opname nieuw analysekader veiligheid en economie in reguliere beleidstoets						
Versterking interne markt						
Inzetten op een mondiaal gelijk speelveld via de WTO						
Verbreden internationale afspraken exportkredietverzekering						
Handelsdefensieve maatregelen						
Eigen standpunt exportcontrole	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Verdergaande EU-harmonisatie van de uitvoering van de exportcontrole van strategische goederen						
Ombuiging op exportcontrole van strategische goederen*	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Mededingingsmaatregelen platformmacht	1	1	1	1	1	1
Versoepelen mededingingskader						
Level playing field instrument*						
International Procurement Instrument (IPI)						
Maatregelen op aanbestedingen en industrieveiligheid	6	5	5	5	5	5
Ombuiging op het ABDO en het Bureau Industrieveiligheid	-5	-5	-5	-5	-5	-5
Investeren in sleuteltechnologie*						
Investeren in Europese projecten*	1	1	1	1	1	1
GAIA-X als Europese clouddienst*						
Defensiebrede voorziening*						
Vergroting bewustzijn over gevoelige kennis en technologie	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Screening bij onderwijs en onderzoek	1	1	2	2	2	2
Versterken inlichtingenpositie AIVD en MIVD over economische veiligheid*						
Strafbaarstelling spionage						
Intensivering cybersecuritybeleid*	3	3	3	3	3	3
Vergroten aansprakelijkheid softwarebedrijven						
Internationale agendering cyberdreiging						
Contactpunt digitaal financieel-economische spionage	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ombuiging op cybersecuritybeleid	-5	-5	-5	-5	-5	-5
Verhoogde digitale beveiliging vitale infrastructuur	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1

Structurele samenwerking met bedrijven in de vitale infrastructuur tegen statelijke dreigingen	1,6	1,6	3,2	4,8	4,8	4,8
MKB-lijst	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Intensivering investeringstoets	2	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Conservatoir nationale veiligheidsbeslag						
Screening uitbreiden vitale sectoren, incl. staatsdeelnemingen						
Borgen nationale veiligheid in geval van faillissement						
Ombuiging op aanpak statelijke dreigingen, bescherming vitale processen en cyber security*	-1,8	-2,7	-3,7	-4,8	-5	-5
Inzet staatsdeelnemingsinstrument*						
Essentiële (onderdelen van) vitale processen zelf uitvoeren*						
Onderzoek naar strategische afhankelijkheden	1,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Opbouwen van kennis over gevoelige technologie	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Continueren Ambtelijke Commissie en Ministeriele Commissie Economie & Veiligheid in de volgende kabinetsperiode						
Verbeteren interdepartementale deling gevoelige informatie*						

* *Afhankelijk van de gekozen maatvoering*