

Scherp zijn bij vervagende grenzen

Grenzen vervagen – tussen landen, maar ook tussen sectoren, en tussen producenten en consumenten. En waar grenzen vervagen, zijn nieuwe grenzen nodig. In dit artikel worden deze ontwikkelingen verkend voor globalisering, digitalisering en verduurzaming.

**MAARTEN
CAMPS**

Secretaris-generaal
van het Ministerie
van Economische
Zaken en Klimaat

De verwevenheid van samenlevingen is de laatste decennia sterk toegenomen. Grenzen vervagen onder invloed van bijvoorbeeld globalisering, digitalisering en klimaatverandering. Dagelijks vinden er over de hele wereld miljarden interacties plaats, waarbij goederen, kapitaal en personen steeds mobieler worden. Communicatie- en energienetwerken en handelsketens verknopen zich, zodat nieuws, data en energie zich razendsnel verplaatsen.

Door deze ontwikkelingen is ook de dynamiek toegenomen. Internationale kapitaalstromen zijn exponentieel gegroeid en nieuwe spelers betreden het toneel. Zo investeert China voor het eerst meer in het buitenland dan het zelf aan investeringen ontvangt. En de mogelijkheden van data veranderen de manier waarop bedrijven produceren. Anno 2018 heeft de grootste accommodatieverhuurder ter wereld (Airbnb) geen eigen vastgoed, en heeft een van de grootste retailers (Amazon) nauwelijks nog winkels. Door de wereldwijde klimaatafspraken is het niet langer de vraag óf we maatregelen moeten treffen, maar in welk tempo we dat moeten doen.

Deze dynamiek zet bestaande verhoudingen onder druk en roept nieuwe vragen op. We moeten opnieuw overdenken hoe we onze publieke belangen borgen. Te snel optreden wanneer publieke belangen onder druk staan, kan ten koste gaan van de dynamiek. Het gaat om het vinden van de juiste balans.

Waar grenzen vervagen, moeten we nieuwe grenzen durven stellen. Zo roepen mondiale waardeketens nieuwe vragen op over de verantwoordelijkheid van Nederlandse bedrijven voor arbeidsomstandigheden of natuurschade elders. De opkomst van de consument die ook produceert (de *prosument*) vraagt erom dat lokale overheden zich uitspreken over de grenzen tussen huurder en verhuurder. Platformwerkers in de kluseconomie, die zich vaak op de grens tussen werknemers en freelancers bewegen, leiden tot

een discussie over de toepasbaarheid van het arbeidsrecht.

De kunst is om de publieke belangen te borgen én de dynamiek te behouden. Dat is vaak een zoekproces en vraagt voortdurend herijking. In dit artikel bespreek ik vragen die opkomen door globalisering, digitalisering en verduurzaming. Hoe kunnen we onze open houding ten aanzien van buitenlandse investeringen in stand houden? Hoe moeten we omgaan met data als nieuwe productiefactor? En hoe kunnen we zowel vooroplopen bij de verduurzaming van onze economie als onze concurrentiepositie versterken?

GLOBALISERING

De afgelopen decennia is het economisch verkeer tussen landen fors toegenomen. In vijftien jaar tijd zijn de directe buitenlandse investeringen wereldwijd meer dan verdrievoudigd (UNCTAD, 2017). Met de wereld als speelveld kiezen bedrijven de beste plek uit voor hun investeringen. Nederland heeft belang bij open economische betrekkingen. Ons land is een belangrijke ontvanger van investeringen (773 miljard euro in 2016), maar heeft zelf ook veel geïnvesteerd in het buitenland (1.322 miljard euro in 2016). Zo is Nederland, na de Verenigde Staten en China, de grootste private investeerder ter wereld (UNCTAD, 2017). Deze open houding heeft Nederland toegang gegeven tot markten over de hele wereld, en heeft ons daarvoor werkgelegenheid en welvaart gebracht (CBS, 2017).

Het mondiale speelveld is echter aan het veranderen. Opkomende economieën, zoals China, India en Indonesië, groeien harder dan de westerse economieën en hun invloed neemt dus toe. China zal in de komende decennia de plaats van de Verenigde Staten overnemen als grootste economie van de wereld (PwC, 2017). Het land kent een eigen sturingsmodel, waarin de overheid een actievere rol in het economische verkeer speelt dan bij ons het geval is, mede gebaseerd op geopolitieke overwegingen. Traditionele partners, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, herpositioneren zich en stellen nadrukkelijker de belangen van het eigen bedrijfsleven voorop. Hierdoor komt het vertrouwen in de wederkerigheid van de relatie onder druk te staan.

Dit nieuwe speelveld vereist dus overdenking van onze spelregels. Vooral nog richt de Europese Commissie zich alleen op het vraagstuk van nationale veiligheid en open-

bare orde in vitale sectoren. Deze vitale sectoren leveren producten en diensten waar onze samenleving sterk van afhankelijk is, bijvoorbeeld telecommunicatie en energie. Het is daarom van belang dat er voldoende waarborgen zijn voor de aansturing (en zo nodig het eigenaarschap) van bedrijven in deze sectoren, om zo de risico's te beperken voor de economie en de maatschappij. In de VS toetst de *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFI-US) overnames in vitale sectoren al decennialang aangaande hun impact op de nationale veiligheid. Deze toets kan er bijvoorbeeld in resulteren dat een overname alleen doorgang vindt als deze zich beperkt tot bepaalde minder vitale activiteiten. In Europa is de bescherming van vitale sectoren vaak al op nationaal niveau geborgd, waardoor binnen de Europese Unie de subsidiariteitsvraag aan de orde is.

Het Europese beleid zou zich met name moeten richten op het gelijke speelveld – niet alleen tussen Europese spelers onderling, maar ook wat betreft spelers van buiten de Europese Unie. In het kader van de interne markt bestaan er *binnen* Europa afspraken om zowel overheidsinmenging bij bedrijven als staatssteun tegen te gaan. Dit voorkomt dat bedrijven elkaar met behulp van belastinggeld beconcurreren. Voor spelers van *buiten* Europa gelden deze regels in veel mindere mate. Hierdoor kunnen bedrijven uit derde landen wel met overheidssteun op onze markt actief worden. De Europese Unie legt nauwelijks beperkingen op en is daardoor zeer toegankelijk voor investeringen van buiten. In andere landen, zoals de Verenigde Staten en India, is deze toegang beperkter. Bedrijven die zich in China vestigen, moeten zelfs voor minimaal de helft in Chinese handen zijn. Dit belemmert Europese bedrijven om ook daar investeringen en overnames te doen.

Voor Europese bedrijven is het speelveld dus ongelijk door zowel overheidsinmenging als ongelijke markttoegang elders. Dit knelt des te meer bij sectoren die van strategisch economisch belang zijn. Deze sectoren zijn belangrijk voor onze innovatiekracht, omdat zij een fundamentele kennisbasis bieden. Clusters – zoals die in Eindhoven met de Technische Universiteit, ASML en Philips – zijn een belangrijke bron voor vernieuwing en toekomstige welvaart. Maar vooralsnog zijn de mogelijkheden zeer beperkt voor Europese overheden om buiten de vitale sectoren overnames te beïnvloeden. Zo zocht de Duitse overheid tevergeefs naar manieren om de innovatieve robotmaker KUKA uit Chinese handen te houden.

Hier vragen vervagende grenzen om nieuwe spelregels. Ten eerste zouden de afspraken die er binnen de Europese Unie zijn om bij bedrijven overheidsinmenging en staatssteun tegen te gaan, breder moeten gelden – dus ook voor spelers uit derde landen. Wanneer er bij investeringen een vermoeden rijst van overheidsinmenging, zou de Europese Commissie hierop moeten kunnen toetsen. De Commissie zou inzicht in de boeken van de overnemende partij kunnen afdwingen, en dan zo nodig maatregelen kunnen treffen.

Dit is echter niet voldoende. Het is belangrijk dat wederkerigheid een centraal uitgangspunt in het Europese beleid gaat vormen. Dat betekent dat, wanneer partijen uit derde landen investeringen in Europa willen doen, deze landen zich ook moeten openstellen voor overnames door Europese partijen. En zolang deze derde landen dit

niet doen, zou dit gevolgen moeten hebben voor bepaalde overnames en investeringen vanuit die landen. Ook kan de Europese Commissie in haar handelspolitiek gelijkwaardige markttoegang nadrukkelijker als voorwaarde stellen bij handels- en investeringsakkoorden. Open grenzen en een gelijk speelveld kunnen daardoor samen op blijven gaan.

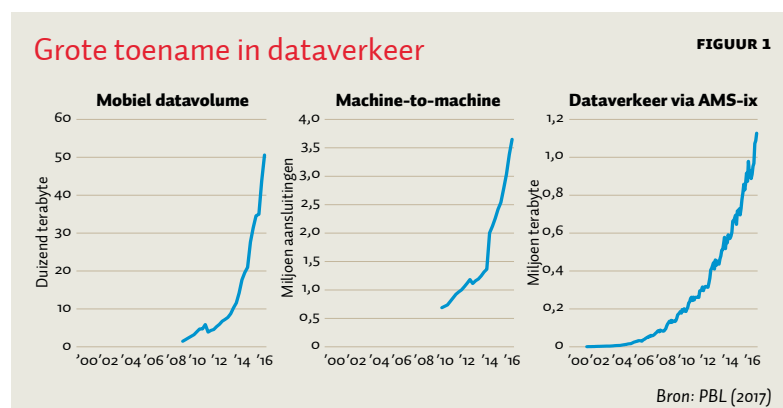
DIGITALISERING

Onder druk van digitalisering vervagen de grenzen tussen sectoren en tussen consumenten en producenten. Facebook is een technologiebedrijf dat een platform biedt, maar oogt ook als een mediabedrijf, dat verantwoordelijkheid heeft voor de inhoud. Platforms kunnen bedrijven en consumenten sturen en buitensluiten, maar ogen soms ook als publieke voorziening.

Bij de huidige golf van technologische ontwikkeling spelen data een grote rol: ze vormen een nieuwe productiefactor. Wereldwijd worden er steeds meer computers en apparaten onderling verbonden. Dataopslag, rekenkracht en sensoren zijn goedkoper geworden, en we kunnen op steeds grotere schaal gegevens verzamelen en analyseren (figuur 1). Die toename zet zich exponentieel voort, met een groei van zo'n dertig procent per jaar (Hilbert, 2015). Naar verwachting zal de data-economie in 2020 vier procent van de Europese economie uitmaken (IDC, 2017). Ter vergelijking: de Nederlandse economie is momenteel goed voor 4,7 procent van het Europese bruto binnenlands product.

De opkomst van data roept nieuwe vragen op. Hoewel er voor andere immateriële goederen, zoals ideeën, eigendomsrechten zijn vastgelegd, rusten er op dit moment geen wettelijke eigendomsrechten op data. De gebruikelijke opvatting is dat er in het economische verkeer heldere eigendomsrechten nodig zijn. Dit garandeert een exclusiviteit van gebruik en opbrengsten, en brengt daarmee investeringen en innovatie teweeg. Maar exclusiviteit gaat ook ten koste van de gebruiksmogelijkheden voor derden, waardoor innovatie en nieuwe toepassingen juist worden afgeremd. Dit dilemma speelt ook rond data.

Data hebben bijzondere karakteristieken. Eén en dezelfde dataset kent zeer diverse gebruiksmogelijkheden die elkaar niet in de weg hoeven te zitten, bijvoorbeeld voor verbetering en ontwikkeling van producten, diensten, processen, onderzoek en toezicht. En toepassingen worden soms pas duidelijk als de data zijn opengesteld. Brede toegang tot data kan ervoor zorgen dat het nuttig



en innovatief gebruik ervan toeneemt, en kan aldus een bijdrage leveren aan welvaart en welzijn.

Om deze reden zou het delen van data het nieuwe uitgangspunt moeten worden – dus van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, tenzij’. Exclusieve toegang kan marktmacht geven. Zo kunnen bijvoorbeeld autofabrikanten door exclusieve toegang tot *in-vehicle*-gegevens – waaronder reparatie- en onderhoudsinformatie – specifieke garages en dealers bevoordelen.

Het delen van data kan marktmacht verminderen en innovatie bevorderen

Het afdwingen van datadeling kan hier dus concurrentie bevorderen en marktmacht verminderen. Hetzelfde geldt voor data van internetbedrijven, zoals Google en Facebook (Tirole, 2017; Van Oosten, 2017). Denk hierbij aan data waarmee zoekmachines worden geoptimaliseerd, zoals het klikgedrag na specifieke zoekopdrachten van gebruikers. Door geanonimiseerde data over klikgedrag breder beschikbaar te stellen, kunnen ook andere partijen in andere markten met behulp van deze data verder innoveren, en kan men de concentratie van grote internetbedrijven in deze andere markten voorkomen (Prüfer en Schottmüller, 2017). Het gaat dan bijvoorbeeld om de markt voor digitale kaarten, retail en in de toekomst ook om zelfrijdende auto's.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de controle over persoonlijke data, herleidbaar naar individuen, in beginsel bij de burger ligt. De Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die op 25 mei 2018 van kracht wordt, geeft consumenten vergaande rechten over data die betrekking op hen hebben. Een nieuw recht in de AVG is het recht op dataportabiliteit, zodat gegevens meegenomen kunnen worden naar andere partijen. Dit bevordert niet alleen de controle van burgers over hun gegevens, maar in potentie ook concurrentie en innovatie – aangezien gebruikers hun data naar concurrerende bedrijven kunnen meenemen. Zo zouden data over muziekvoorkeuren bijvoorbeeld kunnen worden meegenomen naar concurrerende aanbieders van streamingdiensten. Hiermee ontstaat er dus, via de wetgeving op het gebied van gegevensbescherming, een ‘datadeelrecht’. En ook voor andere (niet-persoonlijke) gegevens zou een portabiliteitsrecht uitkomst bieden.

We moeten de voordelen van het datadelen per casus afwegen tegen de mogelijke gevolgen ervan voor investeringsprijken, uitvoeringskosten, cybersecurity en privacy. Interessant is de weg die daarbij in de financiële sector wordt bewandeld. Ook hier worden verplichtingen tot datadeling ingesteld om innovatie uit te lokken. In Europees verband dwingt de *Payment Services Directive* (PSD2) af dat banken rekeninginformatie met concurrenten delen

als individuele consumenten daarmee instemmen. Daardoor krijgen nieuwe spelers en producten kansen op de markt voor betalingsverkeer.

Het *verplicht* beschikbaar stellen van grote hoeveelheden persoonlijke data is in beginsel ongewenst vanwege de bescherming van privacy. Met behulp van een bewerking, waardoor de data niet meer naar de persoon zijn te herleiden, kan dit bezwaar worden weggenomen. In zijn functie van datahub werkt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) reeds met dergelijke methodieken. Bij grootschaliger datadeling zou een publieke autoriteit kunnen toezien op het anonimiseren en delen van data. Om ook de prikkels tot dataverzameling te behouden, kan een vergoeding voor beschikbaar gestelde data in de rede liggen. Iets vergelijkbaars is thans aan de orde bij netwerken, zoals bij de verplichte toegang van concurrenten tot het vaste telefoonnetwerk van KPN, waarvoor de Autoriteit Consument & Markt (ACM) tarieven vaststelt. Het grensoverschrijdende karakter van dataverzameling, impliceert dat verplichte datadeling regulering op Europees niveau vereist.

Overigens staan marktpartijen in veel gevallen welwillend tegenover het vrijwillig delen van data, maar verhinderen de transactie- en coördinatiekosten de realisatie daarvan. Hier kan de overheid partijen tegemoet treden door deze kosten te verminderen via beleid. Door bijvoorbeeld duidelijkheid te verschaffen over regelgeving, en door bij te dragen aan de ontwikkeling van standaardcontracten, afsprakenstelsels en gedragscodes. Goede voorbeelden daarvan zien we opkomen in de zorg, landbouw, logistiek en industrie. Zo beoogt een initiatief tot datadeling in de Amsterdamse haven om het transport van binnenvaartschepen veiliger en efficiënter te maken (TNO, 2016). En in de zorg ambiert men om met MedMij gezondheidsdata uit verschillende bronnen in een veilige en vertrouwde online-gezondheidsomgeving bijeen te brengen.

DUURZAAMHEID

Ook de grote duurzaamheidsvraagstukken trekken zich niets aan van landsgrenzen, en kunnen dus niet door één land alleen worden opgelost. Met een aandeel van een half procent in de mondiale uitstoot van CO₂ draagt Nederland beperkt bij aan de klimaatproblematiek. Voor het beperken van de opwarming van de aarde als geheel, evenals voor het oplossen van vele andere milieuvraagstukken, zijn we dan ook aangewezen op afspraken in internationaal verband. Hoewel daarop vooruitlopen op de korte termijn een verstorning van de internationale concurrentieverhoudingen kan betekenen, kan een koploperspositie in sommige gevallen ook economisch verstandig zijn.

Binnen Nederland vinden marktpartijen en het maatschappelijke middenveld elkaar steeds vaker rond duurzaamheidsinitiatieven. Hoewel er wereldwijd duurzame ontwikkelingsdoelen zijn afgesproken (*sustainable development goals*), ontbreken er doorgaans duidelijke internationale marsroutes naar bijvoorbeeld hogere product- en productiestandaarden. Vooroplopen is hier dan economisch gezien riskant, omdat de zekerheid ontbreekt dat andere landen zich naar dezelfde standaarden zullen bewegen.

Niettemin vraagt de samenleving in veel gevallen om hogere standaarden binnen Nederland te hanteren. Derge-

lijke voorstellen komen ook terug in het regeerakkoord van het huidige kabinet. Als prijsconcurrentie duurzaamheid in de weg staat, lijkt het beteugelen van concurrentie een logische stap om de duurzaamheid te bevorderen. Het uitschakelen van de mededinging als instrument is echter vaak onverstandig, omdat in sectoren of industrieën die van concurrentie worden afgeschermd de belangen kunnen stollen.

Het voorbeeld van de ‘Kip van Morgen’ illustreert dit. Dit betreft een kip die een beter en langer leven heeft gehad dan de meeste kippen die tot 2013 in de Nederlandse winkels lagen. Onder druk van het maatschappelijk middenveld, kwamen supermarkten, producenten en verwerkers in 2013 tot samenwerking. De gedachte was dat, alleen zonder onderlinge concurrentie, alle partijen in de productieketen zouden overstappen op een meer duurzame kip (de ‘Kip van Morgen’). Maar de ACM verklaarde dat de samenwerking hier in strijd was met de Mededingingswet. Toch bleek dit geen rem op de ontwikkeling naar een duurzamere kip. Inmiddels stellen veel supermarkten juist hogere eisen: de kip van vandaag is dus beter dan de ‘Kip van Morgen’. Met behoud van onderlinge concurrentie ontstond er, met een zetje vanuit het maatschappelijke middenveld, dus de ruimte voor een duurzamere kip in de Nederlandse schappen. Wel hanteren de Nederlandse pluimveebedrijven nog altijd lagere standaarden voor de buitenlandse markt.

Duurzamere producten komen echter niet altijd vanzelf tot stand. Indien er een breed gedeelde maatschappelijke wens bestaat voor hogere standaarden, moeten deze geborgd worden in wet- en regelgeving, niet in concurrentiebeperkende afspraken. Op die manier blijft de publieke afweging tussen de baten van concurrentie en mogelijke duurzaamheidssprongen in stand. Het wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven dat in voorbereiding is, biedt hier uitkomst. Het maakt samenwerking tussen bedrijven in de keten met het oog op duurzaamheid mogelijk én borgt deze afspraken publiekelijk (Ministerie van EZK, 2017).

Het innemen van een koploperspositie door het stellen van hogere nationale eisen is economisch verstandig wanneer er een internationale beweging richting hogere productstandaarden is. Het internationale speelveld wordt dan op termijn weer gelijk. We zien bijvoorbeeld, met de *Circular Economy Package* (Europese Commissie, 2015), in Europa een beweging naar strengere normen voor een meer circulaire economie op het gebied van onder andere recycling en circulair ontwerp. Nederland heeft hier een goede uitgangspositie, en hergebruikt momenteel al meer dan de Europese normen van ons vragen. Aanscherping van deze nationale doelstellingen voor recycling in wet- en regelgeving biedt ons bedrijfsleven verdere kansen op de

binnenlandse markt, zodat men daarmee voorop kan lopen in deze Europese beweging.

CONCLUSIE

Aldus zien we een brede internationale dynamiek die de grenzen doet vervagen. Waar grenzen vervagen, dienen we nieuwe grenzen te stellen. We moeten ons daarom krachtig inspannen voor een internationaal gelijk spelveld. Nieuwe spelers dienen zich te houden aan de spelregels die wij binnen Europa hebben afgesproken, waaronder die over staatssteun. Daardoor kunnen we ons blijven openstellen voor internationale investeringen, ook van nieuwe spelers. Daar waar de hogere standaarden voor duurzaamheid passen bij een internationale ontwikkeling, moeten we deze publiek bekrachtigen – maar met behoud van concurrentie. Zo kunnen we onze standaarden richting een meer duurzame economie verleggen. Data genereren in potentie wederom een vernieuwingsgolf. Waar we bij andere goederen gewend zijn eigendom wettelijk af te schermen om zo innovatie uit te lokken, moet het uitgangspunt bij data juist zijn dat deze gedeeld worden.

Tegelijkertijd moeten we scherp blijven toezien dat doel en middel elkaar niet in de weg zitten. Daar waar publieke belangen onder druk komen te staan, moeten we niet te snel naar nieuwe regels grijpen die de dynamiek kunnen afremmen. Onze nieuwe antwoorden moeten er juist op gericht zijn om dynamiek te behouden.

LITERATUUR

- CBS (2017) *Internationaliseringsmonitor 2017-IV. Waardeketens*.
- Europese Commissie (2015) *Maak de cirkel rond: een EU-actieplan voor de circulaire economie*. Publicatie COM(2015) 614.
- Hilbert, M. (2015) *Quantifying the data deluge and the data drought*, 1 april 2015. Rapport te vinden op ssrn.com.
- IDC (2017) *European data market SMART 2013/0063. Final Report*. Te vinden op datalandscape.eu.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2017) *Memorie van toelichting ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven*. Te vinden op www.internetconsultatie.nl.
- Oosten, R. van (2017) *Jean Tirole: een vurig pleidooi voor de waarde van economen*. ESB, 102(4756), 566–569.
- PBL (2017) *Mobiliteit en elektriciteit in het digitale tijdperk: publieke waarden onder spanning*. PBL Rapport, 1874.
- Prüfer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. TILEC Discussion Paper, 2017-006. Tilburg: TILEC.
- PwC (2017) *The long view: how will the global economic order change by 2050?* Londen: PwC VK.
- Tirole, J. (2017) *Economics for the common good*. Princeton: Princeton University Press.
- TNO (2016) *Data deling zorgt voor veilige en efficiënte binnenvaart*. Bericht te vinden op www.tno.nl.
- UNCTAD (2017) *UNCTADStat Data Center*. Genève: United Nations Conference on Trade and Development.

In het kort

- ▶ Sta internationale overnames alleen toe bij een gelijk speelveld, zowel wat betreft staatssteun als wederkerigheid.
- ▶ Het delen van data moet het uitgangspunt worden, omdat een dataset vaak vele verschillende toepassingen kent.
- ▶ Vooroplopen rond duurzaamheid is mogelijk met behoud van concurrentie.