

EEN ECONOMISCH VEILIGHEIDSBELEID

EEN ECONOMISCH VEILIGHEIDSBELEID

EEN EVENWICHTSOEFENING
TUSSEN OPENHEID EN VEILIGHEID

C. Du Bois

Dit is een uitgave van Itinera Institute

© De auteurs

SKRIBIS is het publicatieplatform van drukkerij Nevelland Graphics.
Publicaties bij skribis worden uitgebracht in eigen beheer.

SKRIBIS – Nevelland Graphics cvba-so
Industriepark-Drongen 21
9031 Gent
Tel. 09 244 72 68
info@skribis.be
www.skribis.be

Zetwerk: Karakters, Gent
Cover: Nevelland Graphics

C. Du Bois
Een economisch veiligheidsbeleid
Gent, 2018, 56 p.

ISBN 978 90 736 xxxx x
D/2018/xxxx/xx
NUR 740

*Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of vermenigvuldigd
door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook,
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*



1 Inleiding	9
2 Buitenlandse directe investeringen in België	11
Cijfers	13
Waarom België?	16
Voordelen van BDI	17
3 Beleid inzake buitenlandse investeringen	x
“Protection without protectionism”	xx
Een Europees kader	xx
Het internationaal speelveld	xx
4 Wat is economische veiligheid?	x
Economische soevereiniteit	xx
Veiligheid van kritische infrastructuur	xx
Innovatie, wetenschappelijk onderzoek en R&D	xx
Een vrije en eerlijke economische omgeving	xx
5 Een beleid rond economische veiligheid	x
Kosten en baten van een economisch veiligheidsbeleid	xx
Instrumenten ter bescherming van economische veiligheid	xx
<i>Drempel voor buitenlands aandeelhouderschap</i>	xx
<i>Procedures van screening en goedkeuring voor BDI</i>	xx
<i>Beperkingen op nationaliteit van (sleutel)personeel</i>	xx
<i>Andere beperkingen zoals eigendom van land, organisationele beperkingen</i>	xx

BDI Screening in andere landen	XX
<i>Het tijdstip van screening</i>	XX
<i>Het toepassingsgebied van het screeningsmechanisme</i>	XX
<i>Horizontale maatregel of bepaald per sector</i>	XX
<i>Screening voor alle BDI of enkel vanaf een bepaalde drempelwaarde</i>	XX
6 Aanbevelingen	X
Transparantie	XX
Niet-discriminatie	XX
Sectorspecificiteit	XX
7 Conclusie	X
8 Referenties	X

*Van wijngaarden in Frankrijk tot een haven in Griekenland,
van een voetbalclub uit Roeselare tot een hoge snelheidstrein
tussen Budapest en Belgrado, van Volvo Cars en Trucs
in Zweden tot de elektriciteitsvoorziening in Portugal...
Chinese investeerders zitten overal. Maar niet in Eandis.*

*Het voorstel van het Chinese staatsbedrijf State Grid om 14%
van de aandelen van Eandis te kopen deed in 2016 veel stof opwaaien.*

*Een nota van de Veiligheid van de Staat over mogelijke spionage en
een beslissing van het Antwerpse stadsbestuur tegen de fusie van
de distributienetbeheerders stonden de deal uiteindelijk in de weg.
Maar meer dan opwaaiend stof heeft de Eandis-saga niet gebracht.
Dé kernvraag is hoe we aankijken tegen buitenlandse investeringen
uit hoofde van onze economische veiligheid.*

1



Inleiding

Bijna 1.5 jaar na de blokkering van de verkoop van Eandis aandelen aan het Chinese State Grid staat de Belgische wetgever nog even ver op het gebied van beleid rond buitenlandse directe investeringen (BDI)¹. De Vlaamse wetgever heeft met het nieuwe Bestuursdecreet, goedgekeurd in december 2017, weliswaar een eerste stap gezet. Dit decreet creëert namelijk de mogelijkheid voor de Vlaamse overheid om deze BDI tegen te houden in instellingen die onder haar controle vallen. Blokkering ervan is dan mogelijk, voor zover er gevaar is voor de staatsveiligheid, voor de strategische belangen of voor de privacy van persoonsgegevens van onze burgers. Op die manier kan de Vlaamse overheid een herhaling van de Eandis-soap vermijden.

Maar wat met buitenlandse investeringen in private bedrijven? Moeten we deze gewoon met open armen ontvangen of moeten we toch voorzichtiger zijn in het verkopen van bepaalde strategische kennis en technologie? Moeten we misschien toch ook denken aan onze (economische) toekomst op lange termijn en niet zomaar unilateraal onze markt openstellen? Moeten we investeringen uit bijvoorbeeld China, Rusland of Iran doorlichten in verband met mogelijke politiek-strategische doeleinden?

De bedoeling van dit rapport is om een strategisch debat inzake de screening van BDI, als onderdeel van een economisch veiligheidsbeleid, op gang te brengen. Dit debat kwam in België reeds in 2016 op gang en herleeft momenteel onder impuls van een Europees voorstel rond een nieuw wettelijk kader. Omdat er verschillende belangen mee gemoeid zijn, vervalt het debat snel in subjectieve meningen. Met deze bijdrage willen we een conceptueel kader schetsen voor de strategische vragen.

Alvorens in te gaan op de discussie rond economische veiligheid en hoe of waarom we dit moeten beschermen, zal eerst het belang geschetst worden van buitenlands kapitaal voor onze binnenlandse economie.

1 In deze paper volgen we de definitie van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het IMF definieert een buitenlandse directe investering (BDI) als de verwerving van een duurzaam belang van een ingezeten entiteit van een economie in een ingezeten onderneming van een andere economie. Men spreekt van een duurzaam belang wanneer het gaat om minstens 10 procent van de gewone aandelen of van de stemrechten erop. Deze BDI worden meestal gemeten aan de hand van de stroomstatistieken afgeleid uit de betalingsbalansen van elk land. (Bisciari & Piette, 2007).

2



Buitenlandse directe investerings in België

Omwille van de kleinschaligheid van ons land en van onze economie, zijn we voor veel zaken afhankelijk van het buitenland. Als klein land importeren we niet enkel veel uit andere landen maar we exporteren ook veel. Zowel onze invoerquote (import van goederen en diensten/bruto binnenlands product) als onze uitvoerquote (export van goederen en diensten/bruto binnenlands product) bedroeg in 2016 meer dan 80%. Met deze invoer- en uitvoercijfers staat België op de 11e plaats in de lijst van 's werelds grootste exporteurs van goederen en op de 13e plaats bij de grootste importeurs van goederen (Belgian Foreign Trade Agency, 2017).

België heeft dus een zeer open economie en deze openheid heeft zowel betrekking op handelsstromen als op kapitaalsstromen. De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) berekende een maatstaf die de openheid van een land meet t.a.v. buitenlands kapitaal. De zogenaamde OESO BDI Regulatory Restrictiveness Index meet alle beperkingen van een land op de instroom van BDI en loopt van 0 (zeer open) tot 1 (zeer restrictief) (Golub, 2003). In 2016 scoort België hier 0.04 waarmee ons land gekwalificeerd wordt als zeer open voor inwaartse stromen van buitenlands kapitaal.

Tabel 1 toont deze index voor onze 5 belangrijkste handelspartners. In 2016 waren Duitsland, Frankrijk, Nederland, UK en de Verenigde Staten zowel onze belangrijkste klanten als onze belangrijkste leveranciers (Belgian Foreign Trade Agency, 2017). Zoals blijkt uit de tabel ligt de Belgische score volledig in lijn met deze van onze handelspartners en ligt zelfs onder het OESO gemiddelde van 0.067.

Tabel 1: OESO BDI Regulatory Restrictiveness Index voor België en onze belangrijkste handelspartners

Handelspartner	OESO BDI Regulatory Restrictiveness Index
België	0.04
Duitsland	0.023
Frankrijk	0.045
Nederland	0.015
Verenigd Koninkrijk	0.04
Verenigde Staten	0.089

Bron: <https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm>

Dit open beleid naar buitenlands kapitaal is ook zichtbaar in de cijfers m.b.t. kapitaalstromen. Paragraaf 2.1 toont het belang van buitenlands kapitaal voor onze economie. België blijkt inderdaad een aantrekkelijk land te zijn voor buiten-

landse investeerders. Volgens de European Investment Monitor (EY, 2017a) stond België in 2016 zelfs op de 8ste plaats in de lijst van topbestemmingen in Europa m.b.t. het aantal buitenlandse greenfield investeringen².

Van de 200 nieuwe buitenlandse investeringsprojecten die in België in 2017 zijn gestart, werden er 105 in Vlaanderen gerealiseerd en 48 in Wallonië en 47 in Brussel. Terwijl Vlaanderen dus de topbestemming binnen België blijkt te zijn, vertoont het aantal nieuwe projecten daar wel een sterk dalende trend (105 projecten in 2017 tegenover 141 nieuwe projecten in 2016). Voor heel België is de trend ook negatief: in 2016 daalde het aantal nieuwe buitenlandse investeringsprojecten met 5% tegenover 2015, van 211 naar 200 projecten.

Deze daling weerspiegelde zich gelukkig niet op de arbeidsmarkt waar er in 2016 3309 nieuwe arbeidsplaatsen bijkwamen dankzij deze BDI – een stijging met 4% t.o.v. 2015 (EY, 2017b).

Niettemin tonen deze cijfers dat we aan onze zwakke punten moeten werken indien we een interessante bestemming willen blijven voor buitenlands kapitaal: uit de informatie van investeerders blijkt dat vooral de hoge fiscale druk en de grote verkeerscongestie pijnpunten zijn waaraan moet gewerkt worden (EY, 2017b).

In paragraaf 2.2 gaan we dieper in op onze troeven als bestemming voor buitenlands kapitaal. Naast de voordelen die België biedt als gastland voor buitenlandse investeerders, brengt hun kapitaal natuurlijk ook voor België als gastland voordelen. We verwezen reeds naar de creatie van arbeidsplaatsen. Daarnaast worden er in de academische literatuur ook nog andere voordelen toegekend aan BDI. Paragraaf 2.3 geeft een overzicht van deze voornaamste argumenten, met enkele concrete voorbeelden voor België.

Cijfers

Een eerste blik op de meest recente cijfers suggereert dat de totale instroom van BDI in België sterk gestegen is, i.e. van 401 miljard in 2013 tot 474 miljard in 2016³. Deze cijfers en de conclusies op basis van deze cijfers dienen toch enigszins genuanceerd te worden. Zo verdeelt de Nationale Bank de totale data voor BDI onder in 3 vormen, i.e. het effectieve aandelenkapitaal of maatschappelijk kapitaal, herinvesteringen van gerealiseerde winsten, en het ter beschikking stellen van

- 2 De 2 voornaamste manieren waarop BDI gebeuren, zijn via fusies en overnames (F&O) waardoor het buitenlands bedrijf een binnenlands bedrijf overneemt of via het oprichten van volledig nieuwe bedrijven, i.e. de zogenaamde greenfield investeringen.
- 3 Deze cijfers zijn afkomstig van de Nationale Bank. Omdat sommige datareeksen pas vanaf 2013 in het kader van de nieuwe 6e editie van het betalingsbalanshandboek (BPM6) werden ingevoerd, zijn deze gegevens maar beschikbaar vanaf 2013.

leningen tussen dochterondernemingen. De 2 eerste categorieën vormen het zogenaamde eigen vermogen. De derde categorie bevat vooral cijfers over financiële transacties binnen eenzelfde groep. Zo kan een moederbedrijf in het buitenland kapitaal doorspelen aan een dochteronderneming in België waardoor deze post van BDI stijgt terwijl het misschien de bedoeling is om dit kapitaal onmiddellijk weer terug uit België te verhuizen onder de vorm van kredieten bijvoorbeeld. Het zijn dan ook voornamelijk deze stromen die in het verleden werden beïnvloed en gepromoot door allerlei gunstige fiscale maatregelen zoals het statuut van coördinatiecentrum en de regel voor de notionele intrestaftrek.

Dergelijke fiscale stimuli zorgen er dus voor dat de bruto cijfers over BDI heel wat zogenaamd ‘transitkapitaal’ bevatten, i.e. kapitaal dat België binnenkomt maar ons land ook weer direct terug verlaat in de vorm van o.a. intra-groep leningen en kredieten. Hoewel de cijfers van de NBB spreken over ‘overig kapitaal’ en geen volledig correcte maatstaf zijn van dit transitkapitaal, geven ze toch al een eerste indruk.

Omdat dit transitkapitaal slechts zeer kort in België aanwezig is, kunnen we ons ook de vraag stellen in welke mate dit kapitaal een werkelijke meerwaarde betekent voor onze economie. Indien we dus willen weten wat de toegevoegde waarde is van BDI op onze economie, kijken we beter naar dat buitenlands kapitaal zonder dit transitkapitaal.

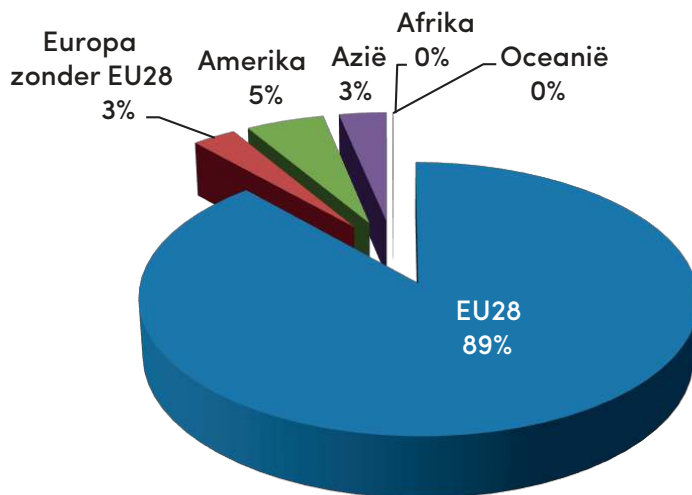
De “zuivere” instroom van BDI geeft een ander beeld: over de periode 2013-2016 is het eigen vermogen eerst gestegen (van 569 miljard in 2013 naar 645 miljard in 2015) om vervolgens in 2016 terug te dalen naar ongeveer het niveau van 2013 (i.e. 570 miljard). Dat betekent dat de stijging van de totale BDI cijfers over de periode 2013-2016 het gevolg is van de daling van de uitgaande leningen, veel eerder dan van toegenomen kapitaalstromen. Wanneer we kijken naar het eigen vermogen, blijkt het niveau de laatste jaren status quo te zijn. In wat volgt, zullen we dan ook werken o.b.v. deze ‘zuivere’ Eigen Vermogen data.

De voorbeelden aangehaald in par. 1 sloegen telkens op investeringen van Chinese bedrijven in verschillende Europese landen. De instroom van Chinees kapitaal in de Europese Unie is fenomenaal gestegen, tot een recordbedrag van € 35 miljard in 2016 – in vergelijking met € 1.6 miljard in 2010. Hierdoor overschrijden de inkomende BDI uit China sinds kort de uitgaande Europese stroom van kapitaal naar China (ETNC, 2018)⁴. Ook in België zijn sinds 2014 de inkomende kapitaalstromen uit China hoger dan de uitgaande stromen naar China

4 De cijfers uit het rapport van de European Think-tank Network on China (ETNC) kunnen niet zo maar vergeleken worden met de cijfers van de NBB. De eerste cijfers zijn namelijk afkomstig van de Rhodium groep. Om de vertekening te vermijden door het zogenaamde transitkapitaal, werkt de Rhodium groep volgens het principe van de Ultimate Beneficial Owner (UBO). Hierdoor worden de stromen teruggebracht naar de uiteindelijke begunstigde (vb. China) en niet naar het land van de intermediaire instelling (vb. Kaaiman eilanden).

(ETNC, 2018). Toch moet het belang van de Chinese investeringen gekaderd worden en vergeleken met de investeringen van andere landen. Voor 2016 betekent dit bijvoorbeeld dat de BDI uit China minder dan 1% vertegenwoordigden van het totale inkomende buitenlandse kapitaal in België. In 2016 investeerden de Chinezen € 626 miljoen in Belgische bedrijven, op een totaal van € 570 miljard inkomende BDI.

Figuur 1: BDI in 2016 volgens geografische regio van herkomst



Bron: stat.nbb.be

Figuur 1 geeft de geografische spreiding van de inkomende kapitaalstromen, ingedeeld volgens de regio van herkomst. Uit deze figuur blijkt dat ook voor de invoer van kapitaal ons land grotendeels afhankelijk is van de andere EU-lidstaten. Bijna 90% van alle inkomende investeringen komen van investeerders uit de Europese Unie. Bovendien komt meer dan 50% van de totale instroom van investeringen uit slechts 2 landen, i.e. Frankrijk (€ 164 miljard of 28,8%) en Nederland (€ 144 miljard of 25,2%).

Het totale belang van buitenlands kapitaal voor onze economie wordt duidelijk wanneer we de absolute cijfers van de instroom aan BDI, € 570 miljard in eigen vermogen in 2016, vergelijken met ons bruto binnenlands product (€ 416 miljard in 2016 uitgedrukt in kettingeuro's met referentiejaar 2014). Hierna gaan we in op de voordelen van België voor dit buitenlandse kapitaal (par. 2.2) en op het omgekeerde: de voordelen van het buitenlandse kapitaal voor België (par. 2.3).

Waarom België?

Wat maakt België zo interessant voor buitenlandse investeerders? Er is heel wat wetenschappelijke literatuur over de determinanten van aantrekkelijkheid van een land voor buitenlands kapitaal. In de jaren '70 en '80 concentreerden deze studies zich vooral op de economische kenmerken van het gastland en werd er o.a. gekeken naar de grootte van de afzetmarkt, de wisselkoersen, arbeidskosten en infrastructuur. De basisstudie van Dunning in 1980 test net het effect van deze variabelen op de locatiebeslissingen van Amerikaanse ondernemingen (Dunning, 1980). Vertaald naar de Belgische context, is ons land interessant voor buitenlandse investeerders door o.a. de centrale ligging en de toegang tot de (Europese) afzetmarkt. Bovendien staat België gekend als een land met een hoge arbeidsproductiviteit en een sterk ontwikkelde infrastructuur. Deze kenmerken beschrijven echter niet enkel België maar ook heel wat andere (Europese) landen; allicht zijn dus ook andere kenmerken beslissend in de locatiekeuze van een buitenlands bedrijf of de keuze in overnamedoel.

Sinds de jaren '90 hebben academische studies meer en meer aandacht voor het effect van institutionele kenmerken van een land op inkomende investeringen. Uit een overzicht van deze literatuur blijkt dat er vooral aandacht wordt geschonken aan 6 institutionele factoren, i.e. politieke stabiliteit, rechtsorde, democratische instellingen, corruptie, het fiscaal regime en de culturele afstand. Terwijl de eerste 3 factoren theoretisch een positieve invloed zouden moeten hebben op de instroom van BDI (omdat ze de kosten ervan verlagen), kunnen de 3 laatste factoren eerder een negatief effect hebben op BDI, omdat zij de kosten of de onzekerheid m.b.t. kosten en opbrengsten van de investeringen verhogen. Empirische resultaten lijken echter niet altijd tot een eensluidend antwoord te komen en vaak hangen de resultaten af van de context waarin ze gemeten worden. Bailey (2018) stelt o.b.v. zijn overzicht dat de relatie tussen institutionele factoren en de instroom van BDI sterker is in ontwikkelingslanden dan in ontwikkelde landen en dat de relatie ook regionaal wordt bepaald en sterker is voor Aziatische landen.

Het empirische bewijs over de invloed van institutionele factoren is dus verre van eensluidend en doet vermoeden dat de invloed die een land zelf kan uitoefenen op de instroom van BDI vaak contextueel gebonden is. Niettemin hebben de meeste landen hun beperkingen op BDI de laatste jaren stelselmatig afgebouwd en zelfs maatregelen ingevoerd om deze instroom positief te beïnvloeden. Al deze 'gunstmaatregelen' zijn natuurlijk het gevolg van een geloof in de positieve bijdrage van BDI aan onze eigen welvaart. Volgende paragraaf gaat dieper in op deze voordelen.

Voordelen van BDI

Sinds de baanbrekende studie van Caves (1974) is er al veel onderzoek verricht naar de effecten van BDI op de economie van het gastland. Het voornaamste theoretische argument heeft betrekking op zogenaamde “spill-overs” van kennis en technologie. De onderliggende redenering is dat het investerende land een combinatie van kennis, technologie en informatie meebrengt naar het gastland. Wanneer hierdoor de productiviteit van de binnenlandse producenten verhoogd wordt, spreekt men van horizontale “spill-over”-effecten. De toegenomen concurrentie spoort de binnenlandse bedrijven aan tot hogere productiviteit en meer efficiëntie (OESO, 2002). Naast dit zogenaamde concurrentie-effect, zijn er nog twee andere manieren waarop horizontale “spill-over”-effecten kunnen ontstaan. Het demonstratie-effect verwijst naar de demonstratie door buitenlandse bedrijven van nieuwe technologie aan binnenlandse bedrijven die deze technologie of kennis dan kunnen overnemen. Een derde weg voor horizontale “spill-overs” is dan via de arbeidsmarkt waar lokale werknemers worden opgeleid door de buitenlandse bedrijven en deze nieuwe kennis meenemen wanneer ze van werkgever wijzigen. Uiteindelijk zijn deze horizontale “spill-over”-effecten een vorm van positieve externaliteiten van de BDI die de buitenlandse investeerders zelf liever beperken. Indien deze “spill-overs” effectief beperkt zijn en kleiner dan het negatieve competitief effect (waardoor onze eigen bedrijven door de concurrentie verdwijnen), kunnen BDI ook leiden tot een negatief effect op de bedrijfssector. Of het effect op de welvaart finaal ook negatief zal zijn, is dan echter nog niet zeker. Als producten efficiënter geproduceerd worden door buitenlandse bedrijven kan dit immers ook aanleiding geven tot hogere reële koopkracht voor onze gezinnen. Bovendien kan deze concurrentie ook leiden tot de verplaatsing van middelen naar efficiëntere sectoren binnen ons land.

BDI kunnen naast horizontale, ook verticale “spill-over”-effecten hebben. Deze ontstaan indien er door de investering een effect is op de binnenlandse leveranciers (toegenomen bestellingen) en/of op de consumenten door een afname in de prijs of een toename in de kwaliteit van de producten (Havranek & Irsova, 2012; Irsova & Havranek, 2013).

Terwijl deze theoretische verklaringen zeer aannemelijk lijken en ook worden aangehaald door voorstanders van een open investeringsbeleid, worden deze niet zomaar altijd ondersteund door empirisch bewijs. Uit verschillende overzichten blijkt dat slechts een minderheid van de academische studies bewijs vindt voor positieve horizontale “spill-over”-effecten terwijl de meeste studies geen effect vaststellen of zelfs bewijs vinden voor negatieve “spill-over”-effecten (Gorg & Greenaway, 2004; Havranek & Irsova, 2012).

Om de vruchten van een technologische “spill-over” te kunnen plukken moet het gastland blijkbaar toch ook over de nodige capaciteiten in termen van arbeid en kennis beschikken (Gorg & Greenaway, 2004; Kobrin, 2005). De binnenlandse bedrijven in de sector moeten over voldoende “absorvatieve capaciteit” beschikken om de kennis en technologie over te nemen. Daarnaast moet de buitenlandse investeerder natuurlijk bereid zijn om deze technologie en kennis te delen. Ook hier toont onderzoek aan dat dit niet altijd het geval is. Zo vinden Abraham et al (2010) dat de mate van eigendom een invloed heeft op de “spill-over” effecten. In een joint-venture waar de buitenlandse investeerder weinig zeggenschap en controle heeft, zullen deze spill-over effecten beperkt zijn. Bovendien toont recent onderzoek aan dat ook hier institutionele factoren een modererende rol spelen; vooral in opkomende economieën, speelt de institutionele context een belangrijke rol in het al dan niet ontstaan van “spill-over” (Xiao & Park, 2018). Er is wel evidentie dat voor ons land als kleine open economie, buitenlandse investeringen een grote bijdrage hebben geleverd aan de welvaart (Konings, 2001). Zo dragen o.a. bedrijven uit de grote chemiecluster (BASF, Bayer, ...) niet enkel direct bij tot onze welvaart via hun productie maar ook indirect via de arbeidsmarkt of via het werk geboden aan toeleveranciers.

Terwijl de voordelen van BDI dus niet duidelijk kunnen worden aangetoond en zeker niet vanzelfsprekend zijn, concurreren veel landen voor dat buitenlands kapitaal. Ook in België probeert men buitenlands kapitaal aan te trekken. Zo werd het gunstige fiscaal statuut voor de zogenaamde coördinatiecentra in 1982 precies door de regering-Martens ingevoerd met het oog op het aantrekken van BDI. De maatregel had succes en lokte de coördinatiecentra van grote multinationals naar België zoals Hewlett Packard, BASF en Exxon Mobil. Toen dit systeem werd verboden door Europa op de grond van argumenten van staatssteun, werd het principe van de notionele intrestaftrek uitgedokterd waarbij bedrijven fictieve intresten op hun eigen vermogen mogen aftrekken van hun belastingsgrondslag. Ook de recent goedgekeurde daling van de vennootschapsbelasting moet in het voordeel werken van onze aantrekkingskracht als investeringsbestemming. En ook de gewesten doen hun uiterste best om buitenlandse investeerders aan te trekken. Elk gewest heeft hiervoor een eigen agentschap (i.e. Flanders Investment & Trade, Brussels Invest & Export en het Waalse Agence wallonne à l’exportation et aux investissements étrangers) (Duprez & Van Nieuwenhuyze, 2016).

Cijfers van deze agentschappen tonen dan ook graag de positieve effecten van deze buitenlandse investeringen. Zo tonen recente cijfers van Flanders Investment & Trade (FIT) dat buitenlandse projecten in Vlaanderen in 2017 goed waren voor een creatie van 5377 jobs. Deze cijfers zijn inderdaad indrukwekkend en kunnen we dan ook niet zomaar naast ons neerleggen. Een juiste vertaling naar het effect op onze welvaart vereist echter wel dat we deze cijfers vergelijken met een ‘counterfactual’, i.e. wat indien er geen BDI hadden bestaan (Kurtishi-Kastrati, 2013). Bovendien kunnen we ons soms ook de vraag stellen in welke richting de transfer

van technologie en kennis verloopt. Zoals aangetoond door eerdere voorbeelden, kopen de Chinezen of Russen vaak onze technologie. De overname van Volvo door de Chinese holding Geely is hier zeer illustratief. De vraag rijst dan onmiddellijk ook in welke richting er sprake zal zijn van een mogelijk “spill-over”-effect.

3



Beleid inzake buitenlandse investeringen

“Protection without protectionism”

Beleidsmatig worden er in heel wat landen maatregelen genomen om de aantrekkingskracht van het land voor buitenlands kapitaal te vergroten. Deze beleidskeuzes worden gemotiveerd vanuit de voordelen die BDI met zich meebrengen en vinden vooral bijval in de bedrijfswereld. Vorig jaar pleitte VBO-topman Pieter Timmermans nog in Trends voor nog meer initiatieven en maatregelen in deze richting (Trends, 2017). Terwijl openheid inderdaad het basisprincipe is en moet zijn voor ons beleid m.b.t. buitenlands kapitaal, heerst er in Europa toch ook een toenemende bezorgdheid omtrent mogelijk risico's van deze BDI voor de nationale veiligheid.

Deze bezorgdheid komt voornamelijk uit de hoek van de veiligheidsdiensten. Terwijl ook onze Inlichtingendiensten erkennen dat BDI noodzakelijk zijn voor onze economie, waarschuwen zij toch ook voor de mogelijke nadelen die dergelijke kapitaalstromen met zich meebrengen en pleiten zij dan ook voor voorzichtigheid (De Tijd, 2017).

In ons land zijn zowel de burgerlijke inlichtingendienst, de Staatsveiligheid, als de militaire inlichtingendienst, ADIV, verantwoordelijk voor de bescherming van ons “Wetenschappelijk en Economisch Potentieel”. Het is in het kader van deze opdracht dat de Staatsveiligheid in 2016 een nota verstuurde over de banden van de Chinese Communistische Partij met het bedrijf Stategrid en zo mede de Eandis-deal in de weg stond.

België is trouwens lang niet het enige land met een Eandis-verhaal. In 2016 werd de overname van de Duitse chipmachinefabrikant Aixtron door een Chinees bedrijf niet toegelaten omwille van veiligheidsredenen. En ook de verkoop van 10% van de aandelen van de navigatiespecialist Here aan het Chinese Navinfo werd geblokkeerd. Aan de andere kant van de Oceaan verbood de Amerikaanse president Trump zeer recent nog de overname van de Amerikaanse chipfabrikant Qualcomm door het Signaporese Broadcom omdat de deal een “risico voor de nationale veiligheid” inhield (De Morgen, 2018). In al deze landen bestaat er een mechanisme dat de instroom van buitenlands kapitaal onderzoekt en nagaat of er dit geen mogelijke risico's inhoudt voor de veiligheid van het land.

Hierin is er in België nog maar weinig beleid. Het nieuwe Vlaamse bestuursdecreet is reeds een eerste stap. Het laat toe aan de Vlaamse overheid om bepaalde BDI tegen te houden in instellingen die onder haar controle vallen wanneer er gevaar is voor de staatsveiligheid.

Maar ook overnames van private bedrijven door buitenlandse mogendheden kunnen een gevaar inhouden voor onze veiligheid. En wat bedoelen we juist met deze veiligheid? Een duidelijk, transparant beleid rond BDI dringt zich op. Niet enkel om onze veiligheid te garanderen maar ook om garantie te bieden aan de buitenlandse investeerders. Garantie op transparantie, eerlijkheid en doorzichtig-

heid. Dit beleid moet gebaseerd zijn op de principes van openheid en wederkerigheid maar moet ook oog hebben voor mogelijke risico's verbonden aan deze openheid. Of om het met de woorden van Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie, uit te drukken “we need protection without protectionism”(Juncker, 2017).

Een Europees kader

Sinds het verdrag van Lissabon (2009) vallen buitenlandse investeringen, als onderdeel van de handelspolitiek, onder de bevoegdheid van Europa. Hierdoor wordt de mogelijkheid om deze investeringen te beperken of tegen te houden drastisch ingeperkt. Volgens artikel 65 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) mag kapitaalverkeer (en dus buitenlandse investeringen) immers enkel worden beperkt indien de openbare veiligheid in het gedrang komt. In geval de investeringen de concurrentie verstoren, kan er ook nog beroep gedaan worden op de Europese wetgeving betreffende concurrentiebeleid en staatsteun (Götz, 2015). Een Europees wetgevend kader dat specifiek gericht is op de gevolgen op onze economische veiligheid van BDI ontbreekt echter tot dusver.

De Duitse, Franse en Italiaanse Ministers van Economie hebben echter vorig jaar het debat op gang gebracht met een gezamenlijke brief aan de Europese Commissaris voor Handel. In zijn State of the Union op 13 september 2017 pleitte ook de Commissie voorzitter Juncker voor een juridische omkadering voor de screening van buitenlandse investeringen. Onder het motto “we are not naive traders” stelde hij een Europees kader voor dat de lidstaten moet toelaten om buitenlandse investeringen door te lichten en zo de strategische belangen te vrijwaren. Intussen is er een voorstel tot verordening uitgewerkt om dit Europees kader vast te stellen (Europese Commissie, 2017/0224). Deze verordening verplicht de lidstaten niet tot de invoering van een screeningsmechanisme maar stelt wel een aantal basisvereisten voor een eventueel screeningsmechanisme voor. Op die manier wil men enerzijds bepaalde garanties bieden aan buitenlandse investeerders zoals beroepsmogelijkheid, non-discriminatie en transparantie en anderzijds de lidstaten de mogelijkheid geven het risico van deze BDI in te schatten.

Het voorstel van Europese verordening is dus nog zeer voorzichtig en laat voldoende ruimte aan de individuele lidstaten om een eventueel screeningsmechanisme in te voeren. Het voorstel moet nog goedgekeurd worden door het Europees Parlement en door de EU lidstaten in de Europese Raad (European Parliament, 2018).

De G7-landen – USA, UK, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan en Canada – hebben overigens al wel een duidelijk beleid betreffende de doorlichting en eventuele blokkering van buitenlandse investeringen. Meer nog, sommige G7-landen

zoals Frankrijk, UK en Japan, hebben hun mechanisme onlangs nog verstrengd. Ook binnen de Unie zijn er 12 lidstaten⁵ met één of ander screeningsmechanisme voor BDI.

In België bestaat er geen screeningsmechanisme; er is zelfs niet eens een duidelijk beleid rond buitenlandse investeringen. Misschien moeten we profiteren van de voorzet gegeven door Europa en inspiratie halen uit de verschillende systemen in de andere lidstaten? Is het geen tijd geworden om een duidelijke en transparante politiek uit te werken? De mosterd hoeft in deze materie niet alleen uit Dijon te komen: ook o.m. Berlijn, Wenen, Kopenhagen, Madrid en Warschau hebben al ervaring.

Het grote voordeel van een gemeenschappelijk Europees kader is dat het de verschillen tussen de systemen in de lidstaten minimaliseert. Dat bevordert zowel de transparantie van het systeem als de aantrekkelijkheid van de regio. Zoals het voorstel momenteel op tafel ligt, zal Europa voornamelijk een coördinerende rol spelen met genoeg discretionaire bevoegdheid voor de individuele lidstaten om al dan niet een mechanisme uit te werken of aan te passen. Lidstaten zullen wel verplicht worden om informatie met elkaar te delen. Op die manier kunnen al heel wat “schijn-EU”-investeringen tegengehouden worden; dit betreft bedrijven uit niet-EU-landen die zich eerst inkopen in een EU-bedrijf om zo bijvoorbeeld in een andere Europese lidstaat te penetreren of om mee te dingen in openbare bestedingen.

Het internationaal speelveld

Omdat buitenlandse investeringen een onderdeel vormen van handel, vallen ze onder de bevoegdheid van Europa. Daarnaast moet een beleid rond BDI natuurlijk ook voldoen aan de internationale spelregels m.b.t. buitenlandse handel. Deze regels worden voornamelijk uitgevaardigd door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) enerzijds en de WHO (Wereldhandelsorganisatie) anderzijds. De WHO is de opvolger van de zogenaamde GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) -rondes waarin na WOII werd gestreefd naar afschaffing van handelsbelemmeringen tussen de deelnemende landen.

De voornaamste beginselen hiervan zijn het zogenaamde non-discriminatie principe, het transparantieprincipe en het wederkerigheidsprincipe waarbij het non-discriminatiebeginsel inhoudt dat alle regels gelden voor alle landen. Artikel XXI van de GATT (1947) houdt expliciet een uitzondering in, en laat een land toe

5 Deze lidstaten zijn Oostenrijk, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Spanje en het VK.

om “elke nodige actie te ondernemen om zijn essentiële veiligheid te vrijwaren”. Deze regels laten m.a.w. toe dat een specifiek land beperkingen oplegt aan BDI indien deze maatregelen nodig zijn voor de bescherming van de nationale veiligheid. Ook de OESO-Code betreffende de liberalisering van kapitaalstromen bevat een uitzonderingsmaatregel die een staat toelaat om actie te ondernemen indien “het land het nodig acht om zijn essentiële veiligheidsbelangen te vrijwaren”. Zowel de WTO- als de OESO-regels laten dus een eventueel screeningsmechanisme van BDI toe. Bovendien laten beide verdragen veel ruimte aan de individuele landen voor het invullen van de concepten van dreiging en nationale veiligheid (Mannheimer Swartling, 2017).

4



Wat is economische veiligheid?

Zoals blijkt uit dit overzicht laten de internationale spelregels m.b.t. buitenlandse handel ruimte voor initiatieven die deze handel beperken met het oogmerk om de nationale veiligheid te beschermen. Nergens in de internationale richtlijnen wordt er echter een concrete invulling gegeven aan het veiligheidsbegrip. In de praktijk zien we dan ook dat verschillende landen verschillende invullingen hanteren.

Uit een onderzoek van UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) naar de regelgeving betreffende BDI in 23 verschillende landen blijkt dat er geen consensus is over de definitie van nationale veiligheid in het kader van investeringen. Geen enkel land hanteert een duidelijk omschreven definitie en meestal werd er gerefereerd naar een aantal sectoren die cruciaal zijn voor de nationale veiligheid (UNCTAD, 2016).

In België werden in 2007 de veiligheidsbelangen opgesomd door het toenmalige Ministerieel Comité Inlichtingen en Veiligheid⁶. In dezelfde tekst werd ook het begrip Wetenschappelijk Economisch Potentieel (WEP) gedefinieerd als “het vrijwaren van de essentiële elementen die het voortbestaan en de optimale ontwikkeling van het socio-economische model mogelijk maken”. Het WEP wordt verder onderverdeeld in 4 grote categorieën: (i) de economische soevereiniteit van de Staat, (ii) veiligheid van Kritische Infrastructuur, (iii) Innovatie, wetenschappelijk onderzoek en R&D en (iv) een vrije en eerlijke omgeving voor economische actoren (Vande Walle, 2012). We bespreken deze 4 categorieën hierna in detail.

Economische soevereiniteit

In bepaalde strategische sectoren (supra) is het belangrijk om onze economische soevereiniteit te vrijwaren en ervoor te zorgen dat we zelf autonoom beslissingen kunnen nemen. In deze sectoren is het van belang om de zeggenschap en het bestuur in eigen handen te houden waardoor toezicht en controle op deze diensten gevrijwaard kan blijven. Traditioneel houdt België niet zo sterk vast aan de zogenaamde binnenlandse kroonjuwelen (zie bijvoorbeeld de verkoop in 1988 van de Société Générale aan het Franse Suez (Coolsaet, 2014)). In Frankrijk daarentegen worden zelfs bedrijven zoals Danone bijna beschouwd als cruciaal voor de nationale veiligheid (Van de Cloot, 2017). Terwijl economische soevereiniteit duidelijk niet als argument mag gebruikt worden om de economie af te sluiten van de buitenwereld, moeten we natuurlijk wel omzichtig omspringen met de overdracht van de leiding over en dus de functionaliteit van bepaalde bedrijven.

6 Dit comité was het politieke orgaan dat het nationale veiligheidsbeleid bepaalde en werd intussen vervangen door de Nationale Veiligheidsraad.

Terwijl één van de voorwaarden van het Europese voorstel m.b.t. screening van BDI net betrekking heeft op niet-discriminatie tussen BDI van verschillende landen, blijkt in de praktijk dat het argument van economische soevereiniteit vaker wordt ingeroepen bij BDI uit bepaalde landen. De eerder aangehaalde voorbeelden van geblokkeerde overnames zijn niet louter toevallig vaak overnames door Chinese bedrijven. Het zijn inderdaad vaak deze investeringen die de krantenkoppen halen. Nochtans vertegenwoordigen Chinese investeringen relatief gezien slechts een beperkt percentage van de totale instroom aan buitenlands kapitaal in de EU. Terwijl het dus in absolute cijfers van relatief beperkt belang is, is één van de redenen voor onrust de groei van dit Chinese kapitaal (cfr. infra).

Sinds 2000 is “Going out” officieel een onderdeel van de Chinese economische politiek. En met het “One-Belt, One-Road” initiatief wil men sinds 2013 duidelijk een wereldwijd China-centered handelsnetwerk uitbouwen. Chinese bedrijven gaan internationaal de concurrentie aan door technologie te kopen en in heel wat sectoren nemen Chinese bedrijven intussen leidende posities in. Zo zijn 4 van de 5 meest innovatieve fintech-bedrijven in Chinese handen. In een aantal van deze gevallen wordt economische soevereiniteit ingeroepen als argument om dergelijke overnames tegen te houden. Jonathan Holslag waarschuwde voor dit verschil tussen de Chinese lange termijn visie en onze economische kortzichtigheid (Holslag, 2016).

Een andere reden tot argwaan zijn de mogelijk politiek-strategische belangen die achter deze bewegingen kunnen schuilen. Eerdere investeringsgolven zoals de “coca-kolonisatie” van de jaren ’60 of de “Disneyficatie” uit de jaren ’80 werden in Europa ook met enige argwaan onthaald (Meunier, 2014).

Maar bij investeringen uit China, Rusland of Iran spelen er nog andere factoren mee. Deze landen zijn nu eenmaal de VS niet. De Chinese politiek wordt geleid door ideologie met invloeden van zowel Confucius als Mao. De Chinese overnemers zijn dan ook vaak staatsbedrijven of soevereine staatsfondsen met een duidelijke link naar de Chinese Communistische Partij. Hebben deze soevereine staatsfondsen enkel economisch-financiële doelstellingen of dragen zij door hun overnames en investeringen ook bij tot een groter politiek doel? Uit de meest recente cijfers verzameld door SWFI (Sovereign Wealth Fund Institute) voor januari 2018 blijkt dat inderdaad 4 van de 10 werelds grootste staatsfondsen in Chinese handen zijn (China en Hong Kong samen).

Bovendien scoren de Chinese staatsfondsen zeer slecht op vlak van transparantie. Op een 10-puntenschaal scoren de twee grootste fondsen (i.e. China Investment Corporation en Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio) het aanvaardbare minimum van 8 terwijl de 2 andere fondsen SAFE Investment Company en National Social Security Fund slechts een score halen van 4, respectievelijk 5 (Sovereign Wealth Fund Institute). De lijst van landen met dubieuze staatsfondsen wordt verder aangevuld door Saudi Arabië, Iran, Rusland en

het Lybische ‘Libyan Investment Authority’ dat slechts 1 op 10 scoort voor transparantie.

Uit een recente studie uitgevoerd door Copenhagen Economics blijkt trouwens dat de overnames en fusies (O&F)⁷ uitgevoerd door staatsbedrijven uit andere landen komen dan de O&F uitgevoerd door private ondernemingen. Tabel 2 toont de landen van waaruit de belangrijkste instroom van BDI komt in de EU alsook de landen met de belangrijkste BDI komende van staatsbedrijven. Terwijl het inkomend buitenlands kapitaal in de EU dus voornamelijk van de VS en Zwitserland komt, blijken op de lijst van voornaamste buitenlandse investeerders onder staatscontrole naast Zwitserland ook landen zoals Rusland, China en Qatar. Bovendien lijken deze staatsbedrijven ook duidelijk in andere sectoren geïnteresseerd. Daar waar investeringen in mijn- en steengroeves slechts 4% van alle inkomende BDI vertegenwoordigen in de EU, is dit percentage 13% voor de BDI door staatsbedrijven.

Ook BDI in sectoren zoals elektriciteit, gas en air conditioning zijn significant hoger voor staatsbedrijven terwijl we beduidend lagere cijfers zien voor de informatie- en communicatiesector, in vergelijking met de algemene cijfers voor BDI.

Tabel 2

Top van landen met overnames en fusies in EU (in % van totaal aantal overnames en fusies)		Top van landen met overnames en fusies door staatsbedrijven in EU (in % van totaal aantal overnames en fusies)	
Verenigde Staten	51.1%	Rusland	16.6%
Zwitserland	10.8%	Noorwegen	15.8%
Noorwegen	4.6%	Zwitserland	11.8%
Canada	3.8%	China	11%
		Qatar	8.1%
		UAE	7.3%

Bron: Copenhagen Economics, 2018).

Gegeven het gebrek aan transparantie m.b.t. staatsfondsen enerzijds en de duidelijk verschillende motieven achter de investeringen van staatsbedrijven of staatsgesteunde bedrijven anderzijds, is het misschien daarom aangewezen om deze investeringen of overnamepogingen eerst door te lichten alvorens toe te laten dat ze een significante rol spelen in onze economie?

⁷ De studie van Copenhagen Economics heeft betrekking op alle fusies en overnames uitgevoerd door buitenlandse ondernemingen in de Europese Unie over de periode 2003-2016. Greenfield investeringen vallen dus buiten het bestek van deze studie.

Veiligheid van kritische infrastructuur

Een tweede aspect van economische veiligheid heeft betrekking op de veiligheid van onze kritische infrastructuur. Het overkoepelend Europese kader wordt hier aangereikt door het EPCIP (European Programme for Critical Infrastructure Protection). In België wordt dit aspect geregeld door de wet van 1 juli 2011 die het begrip kritieke infrastructuur definieert en samen met het KB van 2 december 2011 in de omzetting van de Europese richtlijnen (Richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008) in Belgische wetgeving voorziet. De wet definieert kritieke infrastructuur als “een installatie, systeem of een deel daarvan, van federaal belang, dat van essentieel belang is voor het behoud van vitale maatschappelijke functies, de gezondheid, de veiligheid, de beveiliging, de economische welvaart of het maatschappelijk welzijn, en waarvan de verstoring van de werking of de vernietiging een aanzienlijke weerslag zou hebben doordat die functies ontgeld zouden raken.”

De wet verwijst hierbij expliciet naar 4 sectoren: vervoer, energie, financiën en elektronische communicatie waarbij voor de 2 eerste sectoren zowel Europese als nationale kritische infrastructuren kunnen worden aangeduid (Wet 1 juli 2011). Bedreigingen voor kritische infrastructuur kunnen uit verschillende hoeken komen zoals (cyber)terrorisme en criminele activiteiten maar ook natuurrampen kunnen de werking ervan in het gedrang brengen. Exploitanten van dergelijke infrastructuren zijn verplicht om een beveiligingsplan op te stellen en een contactpunt op te richten. Bovendien moeten bedrijven die kritische infrastructuur uitbaten ook over een veiligheidsmachtiging beschikken. Maar wat indien zo een bedrijf wordt overgenomen door een buitenlandse investeerder? Moeten we dan deze buitenlandse investeerder ook automatisch een veiligheidsmachtiging toekennen of moeten we deze toch eerst onderwerpen aan een grondige doorlichting?

Het is duidelijk dat het verlies van controle over installaties van kritische infrastructuur ten voordele van buitenlandse eigenaars, een bedreiging kan vormen voor onze nationale veiligheid. Meer bepaald gaat het hier over 3 specifieke van risico's:

- De continuïteit van de dienst: vormt de buitenlandse overname een risico op het gebied van de productie of de dienstverlening?
- Integriteit: kan er door de overname gevoelige informatie of private persoonsgegevens in buitenlandse handen komen?
- Strategische afhankelijkheid: kan de overname ertoe leiden dat we strategisch afhankelijk worden van een buitenlandse overheid en/of bedrijf en kan deze afhankelijkheid eventueel misbruikt worden voor – bijvoorbeeld – politieke doeleinden?

(NCTV, 2014)

Terwijl de vlag ‘kritische infrastructuur’ de lading moet dekken en niet mag gebruikt worden als anti-competitief argument, is het belangrijk een duidelijke lijst te hebben van strategische sectoren waar de instroom van buitenlands kapitaal een mogelijk risico kan betekenen voor onze economische veiligheid. Omwille van de mogelijke maatschappelijke ontwrichting die er ontstaat wanneer deze specifieke sectoren slecht of niet werken, moeten we extra voorzichtig en waakzaam zijn wanneer buitenlandse bedrijven in deze sectoren willen investeren.

Onze Nederlandse bureaus spreken hier van zogenaamde “vitale sectoren” en formuleerden een lijst die uitgebreider is dan de 4 sectoren opgesomd in de Belgische wetgeving; energie, telecommunicatie en ICT, drinkwater, voedsel, gezondheid, financiële sector, oppervlaktewater, openbare orde en veiligheid, rechtsorde, openbaar bestuur, transport en chemische en nucleaire industrie (Bulten et al, 2017). In België/Vlaanderen valt een aantal van deze diensten in handen van de overheid waardoor er nu, dankzij het nieuwe Vlaamse Bestuursdecreet, grotere controle kan uitgeoefend worden op mogelijke investeringen van buitenlands kapitaal. Een aantal diensten wordt echter typisch geleverd door de private markt. Door de digitalisering komen er bovendien ook steeds meer sectoren in contact met gevoelige informatie en data. Ook hier bestaat de noodzaak tot meer controle en eventuele mogelijke blokkering van verkoop.

Het Vlaamse Bestuursdecreet is dus een stap in de goede richting maar is nog niet genoeg. Een geactualiseerde lijst met een opsomming van alle kritische sectoren waar BDI een mogelijke bedreiging kunnen vormen dringt zich op. Een duidelijk afgelijnde lijst heeft het voordeel klaarheid te scheppen voor investeerders en laat ook geen of minder ruimte voor het gebruik van het systeem voor protectionistische redenen.

Voor een aantal sectoren bestaat er intussen al wetgeving op Europees niveau. Zo is er bijvoorbeeld de elektriciteits- en gasrichtlijn (EU 2009/72/EG en 2009/73/EG) en ook het grondstoffeninitiatief om de toegang tot deze zaken veilig te stellen. De Europese verordening op het gebied van telecommunicatie (EU 283/2014) en de richtlijn inzake cyberbeveiliging voor digitale diensten (EU 2016/1148) regelen dan weer het veiligheidsbeleid in deze domeinen. Ook de exploitatie van luchtdiensten zoals het vervoer van passagiers, post of cargo is aan Europese regels onderworpen. Ondernemingen die in deze sector investeren (en zo voor meer dan 50% eigenaar worden of controle uitoefenen op het bedrijf) worden automatisch onderworpen aan een screening (EG 1008/2008). Een Belgische of Vlaamse wetgeving m.b.t. de bescherming van kritische infrastructuur in al deze sectoren moet vanzelfsprekend ook verenigbaar zijn met de Europese regelgeving in kwestie.

Innovatie, wetenschappelijk onderzoek en R&D

De bescherming van ons wetenschappelijk en economisch potentieel houdt ook in dat we erop moeten toezien dat er geen economische spionage plaats vindt. Economische spionage is “elke spionagevorm die beoogt om economisch exploiteerbare informatie te verzamelen” (De Veiligheid van de Staat, 2014, p. 9). Deze spionage kan betrekking hebben op het vergaren van informatie over R&D maar gaat ook over bepaalde strategische plannen of zelfs informatie over klanten. Terwijl onze eigen inlichtingendiensten meer en meer wijzen op de mogelijk negatieve gevolgen van economische spionage, tonen voorbeelden uit het buitenland aan welke concrete gevaren er kunnen gepaard gaan met deze spionage. Zo werd in de VS een Chinese vrouw ontmaskerd die via haar bedrijven in de VS onderdelen voor drones smokkelde naar een Chinese Universiteit die in handen was van de Chinese overheid en bekend stond voor onderzoek met militaire toepassingen (De Tijd, 2017).

Naast een gevaar voor de nationale veiligheid, vertegenwoordigt economische spionage ook een grote kost. Een zeer recent onderzoek van het Center for Strategic and International Studies en McAfee (2018) tracht een inschatting te maken van deze kosten. Naast financiële criminaliteit (zoals het gebruik van kredietkaart-gegevens) en het stelen van vertrouwelijke informatie die gebruikt wordt in commerciële onderhandelingen, duidt het rapport het stelen van intellectuele eigendomsrechten aan als belangrijkste vorm van economische spionage. Indien de intellectuele eigendomsrechten gestolen worden betekent dit voor het bestolen bedrijf dat het de opbrengsten van dit project of deze uitvinding significant ziet dalen. Indien het bovendien gaat om militaire technologie stelt het ook een risico voor de nationale veiligheid.

Het CSIS schat de kosten van deze vorm van economische spionage wereldwijd op ongeveer \$50 tot \$60 miljard hetzij 0,1% van het wereldwijd bbp. De grootorde van deze kost heeft er intussen toe geleid dat een aantal landen expliciete overeenkomsten heeft gesloten om deze economische spionage te beperken (vb. Obama-Xi overeenkomst van september 2015). Ook in België wordt er meer en meer aandacht geschonken aan economische spionage. In juli 2015 werd zo ook het Centrum voor Cybersecurity in ons land opgericht om het beleid inzake cybersecurity te coördineren. Economische spionage gebeurt natuurlijk niet alleen via cyberspionage en kan ook gebeuren door traditionele menselijke spionage. Ook aan deze vormen kan er niet voldoende aandacht worden besteed.

Een vrije en eerlijke economische omgeving

Een vierde aspect van economische veiligheid betreft het bestaan van gelijke spelregels voor alle bedrijven in onze markten, een zogenaamd “*level playing field*” voor alle investeerders. De brief van de 3 Europese Ministers van Economie aan de Europese Commissie met de vraag naar meer coördinatie rond economische veiligheid was vooral geïnspireerd door het gebrek aan reciprociteit tussen de Europese lidstaten enerzijds en enkele andere landen anderzijds.

Zo stelt China, ondanks het feit dat mondialisering de olie is voor de groeimotor van de Chinese economie, zich zelf vaak protectionistisch op wanneer het gaat over de instroom van buitenlands kapitaal. Op de BDI Regulatory Restrictiveness Index van de OESO behaalt China in 2016 een score van 0.327 en moet het daarbij enkel Myanmar (0.36), Indonesië (0.35), de Filipijnen (0.36) en Saoedi Arabië (0.36) laten voorgaan als landen met de meest restrictieve politiek inzake BDI. Wie overweegt om in China te investeren kan maar beter de ‘Foreign Investment Industry Guidance Catalogue’ raadplegen om te kijken wat toegelaten is en wat niet. De meest recente versie dateert van juli 2017 en bestaat uit 2 grote delen, i.e. een lijst met sectoren waar investeringen worden aangemoedigd en een tweede zogenaamde “Negatieve lijst”. Deze laatste categorie wordt verder opgedeeld in; (i) de “beperkte categorie”, (ii) “de verboden categorie” en (iii) “de aangemoedigde categorie met bepaalde beperkingen”. Buitenlandse investeringen van de eerste lijst vereisen enkel een melding terwijl investeringen in sectoren uit de tweede lijst een toelating vereisen en na doorlichting eventueel onder extra beperkingen vallen zoals bijvoorbeeld een minimum aantal Chinese staatsburgers in het bestuur.

Terwijl de catalogus sinds 2017 enkele nieuwe sectoren opent voor buitenlands kapitaal (vb. onderzoek in 3D printing en de uitbating van publieke parkings) en ook in sommige sectoren de beperkingen versoepelt (vb. geen beperking meer op het aantal buitenlandse aandeelhouders in bedrijven werkzaam in de automobiel-elektronica branche), valt het toch op dat er enkele nieuwe sectoren verschijnen op de lijst van verboden sectoren (vb. uitgeven van boeken, kranten of tijdschriften). De aangemoedigde sectoren blijken vooral sectoren die kunnen profiteren van de transfer van technologie terwijl sectoren die gevoelig zijn en kunnen raken aan de nationale (cyber-)veiligheid dus in China duidelijk verboden terrein zijn voor buitenlands kapitaal. Alle investeringen in zogenaamde gevoelige sectoren zoals energie en infrastructuur kunnen bovendien doorgelicht worden voor hun risico op de nationale veiligheid.

Terwijl reciprociteit dus vaak een argument is dat wordt aangehaald door tegenstanders van een screeningsmechanisme (“Indien wij moeilijk doen, zullen zij voor onze bedrijven ook moeilijk zijn”), lijkt de openheid op dit moment toch

vooral op éénrichtingsverkeer. China is niet enkel terughoudend in het open stellen van haar economie voor buitenlandse spelers maar hanteert ook vaak verschillende spelregels voor binnenlandse versus buitenlandse investeerders. Bij de “going out” strategie gelden dus andere regels dan bij de “bringing in”. Ondanks talrijke besprekingen (o.a. het EU-China Connect Platform) is er op dit moment dus niet echt sprake van een “*level-playing field*”. Buitenlandse investeerders zijn in China nog al te vaak slachtoffer van discriminatoire aanbestedingen (vb. in de sector van de hogesnelheidstreinen) of zware bureaucratische procedures (vb. certificaatseisen voor landbouwproducten). Een sprekende illustratie van de Chinese creativiteit zijn de nieuwe targets die worden gesteld voor elektrische voertuigen in China. Deze maatregelen worden ingevoerd onder de vlag van de nieuwe klimaatpolitiek maar bevoordelen niet toevallig de eigen Chinese producenten in de markt.

5



Een beleid rond economische veiligheid

Het vertrekpunt van een beleid rond economische veiligheid moet dus openheid zijn. Indien elk land zich immers volledig gaat terugplooiën op zichzelf en de grenzen gaat sluiten, zal dit nefaste gevolgen hebben voor de internationale handel en dus bijgevolg ook voor het mondiale welvaartsniveau. We moeten er dus waakzaam voor zijn dat economische veiligheid niet als schaamlap gebruikt wordt voor het invoeren van allerlei maatregelen die in feite voortspruiten uit economisch protectionisme en patriotisme. Daarnaast vereist het huidige klimaat toch ook dat we onze veiligheidsbelangen duidelijk omschrijven en verzekeren. Zoals blijkt uit vorige paragraaf zijn niet alle sectoren even gevoelig voor risico's m.b.t. economische veiligheid. Dit brengt mee dat een beleid op maat van de sector aangewezen is en dat niet alle instrumenten noodzakelijk even geschikt zijn voor alle sectoren. Alvorens de verschillende mogelijke instrumenten te overlopen en te kijken naar een aantal voorbeelden uit andere landen, worden eerst de kosten en baten besproken.

Kosten en baten van een economisch veiligheidsbeleid

Een nieuw beleid moet niet enkel de balans bewaren tussen openheid en veiligheid maar moet ook het resultaat zijn van een weloverwogen berekening tussen kosten en opbrengsten van dat beleid. De opbrengsten van een economisch veiligheidsbeleid weerspiegelen de kosten van het ontbreken ervan; ze worden dus bepaald door de kosten voor onze maatschappij van zaken zoals economische spionage, het ontbreken van reciprociteit in het internationale speelveld van investeringen, het gevaar op verlies van onze economische soevereiniteit en de kosten die voortvloeien uit de vernietiging of sabotage van onze kritische infrastructuur. Zoals blijkt uit vorige paragraaf is het zeer moeilijk om deze kosten in te schatten maar resulteren voorzichtige berekeningen reeds in hoge bedragen.

De invoering van een effectief systeem voor economische veiligheid vraagt natuurlijk een adequate opvolging en screening van alle inkomende buitenlandse investeringsstromen. Dit gaat gepaard met een bepaalde administratieve kost. Er moet immers iemand alle investeringen of pogingen tot investering opvolgen, screenen en monitoren, de veiligheidsrisico's in kaart brengen en eventueel een beslissing nemen of bepaalde maatregelen voorbereiden. Terwijl deze administratieve kost in absolute termen niet onbelangrijk zal zijn (evenals de vraag wie deze kost zal dragen), is deze kost relatief beperkt in vergelijking met de opbrengsten van een dergelijk systeem in termen van verhoogde economische veiligheid.

De voornaamste kost van een beleid rond economische veiligheid zal betrekking hebben op de mogelijke negatieve gevolgen voor de instroom van BDI. Tegenstanders van de invoering van een strikter veiligheidsbeleid halen vaak aan

dat dit investeerders kan afschrikken waardoor er minder buitenlands kapitaal instroomt. Er bestaat inderdaad anekdotisch bewijs dat de kans op een doorlichting buitenlandse bedrijven weerhoudt van investeringen.

Zo zou het Chinese Unisplendour zich teruggetrokken hebben uit een mogelijke inkoop in het Amerikaanse Western Digital toen bekend werd dat CFIUS (Committee for Foreign Investments in the US – de Amerikaanse Watchdog voor BDI) de deal zou evalueren. Een aantal academische studies levert een meer gefundeerde empirische grondslag voor dit argument. Zo toont de studie van Banga (2003) dat de verwijdering van beperkingen op BDI de instroom van dit kapitaal positief beïnvloedt. Deze studie had weliswaar betrekking op een steekproef van 15 Aziatische ontwikkelingslanden, waardoor de resultaten niet zonder meer kunnen geëxtrapoleerd worden voor de Europese lidstaten. Een aantal studies uitgevoerd in OESO landen vindt echter ook dat beperkingen op BDI een negatief effect hebben op de instroom van buitenlands kapitaal (Fournier, 2015; Blundell-Wignall & Roulet, 2015; OESO, 2015).

Wanneer een economisch veiligheidsbeleid zich vertaalt in strengere regels betreffende de instroom van BDI zal dit dus effectief kunnen leiden tot een verminderde instroom van buitenlands kapitaal. Deze verminderde instroom van BDI volgt natuurlijk uit de verhoogde *compliance*-kosten voor de buitenlandse investeerder. Indien er bepaalde eisen worden opgelegd omtrent BDI, zullen de investeerders allereerst aan deze eisen moeten voldoen alvorens de investering daadwerkelijk kan plaatsvinden. Deze *compliance*-kosten, samen met het risico op een eventuele blokkering van de investering verlagen natuurlijk verwachte opbrengsten, waardoor investeerders hun kapitaal mogelijk naar een ander land kunnen loodsen. De vraag is natuurlijk welke investeringen juist zullen teruggetrokken worden. Indien de buitenlandse investeerder bonafide economische bedoelingen heeft en er geen risico is voor de nationale veiligheid, moeten dergelijke investeringen immers moeiteloos kunnen plaats vinden. Investerings die echter gebeuren vanuit eerder strategisch-politieke doeleinden en/of die een bedreiging vormen voor onze nationale veiligheid moeten inderdaad kunnen worden tegengehouden. Is dit niet juist het opzet van een economisch veiligheidsbeleid?

Instrumenten ter bescherming van economische veiligheid

Tabel 3 toont de evolutie van de OESO BDI Regulatory Restrictiveness Index voor het gemiddelde van alle OESO-landen alsook voor België⁸. Zoals eerder aangehaald scoort deze index alle landen op vlak van de beperkingen die ze ingevoerd hebben op de instroom van buitenlands kapitaal van 0 (zeer open) tot 1 (zeer gesloten). De index wordt berekend voor 22 verschillende sectoren in 62 landen. Zoals blijkt uit deze tabel is deze index voor de OESO gedaald terwijl België al jaren een zeer open beleid voert naar BDI.

Tabel 3: BDI Restrictiveness Index berekend door OESO 2010-2016

Index	OESO	België
2010	0.068	0.04
2011	0.068	0.04
2012	0.067	0.04
2013	0.067	0.04
2014	0.066	0.04
2015	0.067	0.04
2016	0.067	0.04

Bron: OESO

Terwijl het laatste decennium dus werd gekenmerkt door een verlaging van de drempels voor BDI, gaan er recent toch opnieuw meer stemmen op in verschillende landen om de regels voor instromend buitenlands kapitaal te verstrengen ten voordele van veiligheid. Omdat beperkingen die specifiek worden genomen ter bescherming van de nationale veiligheid niet worden opgenomen in de BDI index, weerspiegelt de index deze evolutie dus niet correct.

Omdat niet elke sector even risicovol is voor de nationale veiligheid, worden bovendien vele maatregelen genomen op sectorniveau veeleer dan een algemene horizontale maatregel die alle sectoren omvat. Het is logisch dat in de voorge-noemde kritische sectoren er strengere regels kunnen/moeten worden opgelegd

8 De tabel toont de cijfers vanaf 2010 aangezien de index sinds 2010 hervormd werd (Kalinaova, Palerm & Thomson, 2010).

voor buitenlandse investeerders dan in bedrijven niet tot een dergelijke sector behoren. Bovendien zijn ook niet alle regels even nodig en/of nuttig in elke sector.

De maatregelen die opgenomen worden in de OESO-index worden onderverdeeld in 4 grote categorieën van instrumenten die gebruikt kunnen worden om de instroom van BDI te beperken. De 4 categorieën van de index zijn de volgende.

Drempel voor buitenlands aandeelhouderschap

Een eerste manier om onze nationale veiligheid zeker te stellen en o.m. dienstverlening in bepaalde sectoren te garanderen, is eenvoudig de bepaling van een maximum percentage van buitenlands aandeelhouderschap. In het extreme geval kan men buitenlandse aandeelhouders verbieden of bijvoorbeeld voor bepaalde diensten een staatsmonopolie toekennen. Een minder drastische maatregel bestaat in een beperking op meerderheidsaandeelhouderschap – waarbij de buitenlandse investeerder niet meer dan 49% van de aandelen mag bezitten. In sommige gevallen kan men gewoon een beperking zetten op het aantal aandelen in buitenlandse handen of een minimale binnenlandse vertegenwoordiging in het aandeelhouderschap eisen.

Het is duidelijk dat de keuze van maatregel moet gebeuren in functie van het risico dat buitenlands aandeelhouderschap stelt voor onze veiligheid. In sectoren zoals energie, ICT/Telecom en de financiële sector kan een dergelijke drempel al een eerste bescherming vormen tegen het wegvallen van deze diensten. Bovendien kan men ook een onderscheid maken in functie van de vorm van de investering. Zo kunnen landen eventueel andere regels toepassen voor overnames dan voor greenfield investeringen. Omdat deze laatste groep van investeringen per definitie betrekking heeft op nieuwe bedrijven, kunnen minder strikte regels gelden. Anderzijds moet er ook een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen maximaal toegelaten aankoop van aandelen en maximaal aandeelhouderschap. Indien een bedrijf oorspronkelijk niet in een kritische sector productief was, kan enkel een regel op maximaal aandeelhouderschap voor buitenlandse investeerders verhinderen dat dit bedrijf wordt gecontroleerd door buitenlanders wanneer het wel in een kritische sector actief wordt (Wehrlé & Pohl, 2016).

In België kennen 6 sectoren een maximum m.b.t. buitenlands aandeelhouderschap, i.e. de tertiaire sector, transport, luchtvaart, zakelijke dienstverlening, legale activiteiten en accounting & auditdiensten.

Procedures van screening en goedkeuring voor BDI

Om de instroom van BDI enigszins te kunnen evalueren is de minimumvereiste dat men een overzicht heeft van alle inkomende kapitaalstromen. In de meeste landen is er dan ook een meldingsplicht voor de buitenlandse investeerder. In

sommige landen leidt deze melding automatisch tot een screening terwijl dit in andere landen afhankelijk is van de sector of de grootte van de investering.

In andere landen, zoals in België, bestaat er helemaal geen proces van screening en goedkeuring. Hier moeten ook een aantal keuzes gemaakt worden zoals de drempel vanaf wanneer een screening zal plaatsvinden: gebeurt dit automatisch voor alle overnames of slechts vanaf een bepaalde drempel? Ook de reikwijdte van het mechanisme moet onderzocht worden. Moeten alle investeringen in alle sectoren gescreend worden of wordt het mechanisme enkel toegepast in bepaalde sectoren? In het laatste geval moeten deze sectoren ook duidelijk bepaald worden. Naast de kenmerken van de sector waarin de investering gebeurt, moet men misschien ook rekening houden met de kenmerken van de investeerder. Terwijl de huidige data die via de Nationale Bank beschikbaar zijn niet toelaten om de identiteit van de uiteindelijke begunstigde van de investering te achterhalen, is het in de toekomst – bijvoorbeeld in het geval van staatsfondsen – wel nodig om dit te weten.

Beperkingen op nationaliteit van (sleutel)personeel

Ook met betrekking tot deze beperking is er een breed continuüm van mogelijkheden gaande van totale uitsluiting van buitenlands sleutelpersoneel tot een vereiste dat minstens één bestuurslid de binnenlandse nationaliteit heeft. Andere beperkingen kunnen betrekking hebben op een residentie-vereiste of een verplichte bepaalde tijdslimiet voor buitenlandse mandaten. Beperkingen van deze aard moeten er vooral voor zorgen dat er een zekere dienstverlening kan worden gegarandeerd maar ze worden vaak ook ingevoerd om redenen van confidentialiteit. Zo heeft de Raad van Bestuur toegang tot heel wat vertrouwelijke informatie binnen het bedrijf, waardoor er via buitenlandse bestuursleden informatie kan gelekt worden. Ook hier zijn in België geen algemene of sectorale bepalingen vastgelegd.

Andere beperkingen zoals eigendom van land, organisatorische beperkingen

De laatste categorie van beperkingen die deel uitmaakt van de OESO-Index is een soort van ‘restcategorie’ waaronder verschillende beperkingen ressorteren zoals vereisten voor lokale financieringsbronnen of het (gedeeltelijk) verbod van repatriëring van winsten. In sommige landen is het bovendien voor buitenlandse kapitaal-eigenaars verboden om grond te kopen, wat meebrengt dat ze dus enkel leasing-contracten kunnen aangaan. Een vereiste van reciprociteit m.b.t. beleid in het thuisland van de buitenlandse investeerder behoort ook tot dit arsenaal van instrumenten (Kalinova et al, 2010).

BDI Screening in andere landen

Alvorens we een degelijk beleid met betrekking tot economische veiligheid kunnen uitwerken hebben we behoefte aan een duidelijk overzicht van dit domein. Zoals reeds eerder aangehaald, betekent dit dat we allereerst een geactualiseerde lijst moeten opstellen van onze kritische sectoren alsook de mogelijke risico's die BDI kunnen stellen in deze sectoren. Dit laatste vereist dat we ook een duidelijk overzicht hebben van alle instromen van buitenlands kapitaal in ons land. Dit overzicht moet niet enkel informatie verschaffen over de rechtstreekse kapitaalverschaffer (vb. een bedrijf uit de Kaaimaneilanden) maar moet ook, en misschien zelfs vooral, weergeven wie de uiteindelijke zeggenschap zal hebben in de leiding van het bedrijf (vb. de Russische overheid). Omdat de aard van de investeerder ook medebepalend kan zijn voor de grootte van het risico (cfr. het verschil tussen private investeerders en staatsbedrijven), is het belangrijk dat we deze informatie meenemen. De Europese richtlijnen laten een dergelijk onderscheid toe. Het Europese voorstel voorziet immers in een niet-exhaustieve lijst van mogelijke factoren die meegenomen kunnen worden in een screeningsprocedure. Eén van die factoren verwijst letterlijk naar de vraag 'of een buitenlandse investeerder gecontroleerd wordt door een derde land' waarbij de term controle niet nader wordt gespecificeerd (European Parliament, 2018).

Pas nadat we beschikken over een transparante gegevensbank van alle buitenlandse investeringen, kunnen we een correcte risico-inschatting maken. Indien we beslissen om een screeningsmechanisme voor BDI in te voeren, zijn een aantal opties mogelijk. Intussen hebben reeds 12 Europese lidstaten een screeningsmechanisme ingevoerd, i.e. Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Ook de meeste niet-Europese handelspartners hebben één of ander screeningsmechanisme, vb. Australië, Canada, China, Japan en de Verenigde Staten. Een overzicht van al deze screeningsmechanismen toont een grote diversiteit in toepassingsgebied en ontwerp van de systemen. Het continuüm van mogelijke systemen strekt zich uit van geen systeem van screening zoals in België tot een zeer strikt beleid waarbij de screeningsinstantie een zeer breed mandaat heeft zoals het Amerikaanse CFIUS. De verschillen in mechanismen hebben te maken met een viertal factoren:

Het tijdstip van screening

In de meeste landen die een screeningsmechanisme hebben geldt er een meldingsplicht voor de buitenlandse investeerders. Zij hebben dan de plicht om hun investeringsplannen te melden waarna er eventueel een screening door de binnenlandse bevoegde instantie kan plaats vinden. In andere landen is deze melding eerder

vrijwillig maar dan loopt de investeerder natuurlijk wel het risico dat de investering retroactief wordt gescreend en eventueel beperkt of geblokkeerd. Indien we dus een transparant systeem willen, krijgt een verplichte melding door de investeerder de voorkeur. Dit systeem wordt ook zo toegepast in o.a. Frankrijk, Finland, Japan, Rusland en de Verenigde Staten. In Duitsland kan de overheid nog tot 5 jaar na de oorspronkelijke investering een onderzoek starten. Het nadeel van dit Duitse systeem is dat de screening hierbij betrekking heeft op reeds gedane investeringen en een eventuele beslissing tot beperking of zelfs volledige blokkering bijgevolg een grote kost weerspiegelt voor de investeerder.

Het toepassingsgebied van het screeningsmechanisme

In de helft van de Europese lidstaten die een screeningsmechanisme hebben, gebeurt deze screening automatisch. In de andere 6 lidstaten wordt de beslissing tot eventueel onderzoek geval per geval beslist. Het huidige Europese voorstel stelt ook voor om een onderzoek te laten afhangen van de concrete situatie van de investering en volgt hiermee het voorbeeld van o.a. Duitsland en Canada. Het voordeel van een dergelijk systeem is dat het de administratieve kosten aanzienlijk verlaagd voor BDI die geen bedreiging vormen voor onze nationale veiligheid. Ook in Oostenrijk en Australië bijvoorbeeld wordt er voor elk individueel dossier beslist of de investering zal onderworpen worden aan een onderzoek.

Horizontale maatregel of bepaald per sector

In de meeste landen worden de screeningsregels vastgelegd per sector. Zo hebben sommige landen zoals Denemarken, Ierland, Slovenië en Zweden zelfs enkel regels voor defensie-gerelateerde investeringen. In Duitsland heeft men zowel een sector-specifiek mechanisme – voor oorlogswapens, tanks en cryptografie – als een cross-sector-mechanisme. Omdat niet elke sector een even groot risico vormt voor de nationale veiligheid, lijkt het ook logisch dat een screeningsmechanisme richtlijnen en maatregelen per sector afbakt waarbij er striktere regels gelden voor gevoeligere sectoren.

Screening voor alle BDI of enkel vanaf een bepaalde drempelwaarde

Een laatste beslissing die moet genomen worden heeft betrekking op de grootorde van de investering. Worden alle BDI gescreend of enkel die investeringen die leiden tot een bepaalde drempel in aandeelhouderschap? Het huidige Europese voorstel maakt geen melding van een dergelijke drempelwaarde. In Duitsland wordt de screeningsprocedure gestart vanaf een mogelijke aankoop van 25% van de stemrechten in een Duits bedrijf. In combinatie met de vorige beslissing – sector-specifieke of algemene screening – bestaat er dus een hele waaier aan moge-

lijke systemen gaande van algemene screening voor alle BDI's tot individuele screening van welbepaalde investeringen in kritische sectoren.

De keuze voor de invoering van een screeningsmechanisme vereist dus een beslissing over al deze verschillende aspecten. Zoals gesteld door OESO (2016) zal deze keuze grotendeels geïnspireerd worden door onze risicoperceptie. Uiteindelijk moeten we een keuze maken in termen van striktheid van het mechanisme. In het spectrum van mogelijke systemen is het Amerikaanse CFIUS het schoolvoorbeeld van een uiterst strikt en streng beleid. Het is wereldwijd waarschijnlijk de strengste en meest actieve instelling die BDI doorlicht. Indien CFIUS oordeelt dat een investering een bedreiging kan vormen voor de nationale veiligheid kan het extra vereisten opstellen of kan de President van de VS de investering zelfs tegenhouden. Bovendien zijn de bevoegdheden van CFIUS ook niet gelimiteerd tot bepaalde sectoren. Het verbod van een Chinese investering in een windmolenpark in 2013 is hiervan zeer illustratief. De investering werd tegen gehouden omdat het park te dicht gelegen was bij een militair trainingskamp (Jackson, 2017). Terwijl men dus in de VS eerder de richting uitgaat van meer regulering en controle op buitenlands kapitaal, hoeven wij niet zo ver te gaan. We moeten BDI ook niet demoniseren. Ook in letterlijke zin, hoeven we niet zo ver te gaan om voorbeelden van screeningssystemen te vinden.

6



Aanbevelingen

Een beleid omtrent economische veiligheid moet dus het resultaat zijn van een evenwichtsoefening tussen openheid en veiligheid. Daarnaast biedt het overzicht van theoretische werken rond de effecten van investeringsbeleid alsook de schets van de huidige internationale spelregels en specifieke systemen van onze handelspartners ook al een reeks van eerste concrete aanbevelingen voor de uitwerking van dit beleid.

Transparantie

Een eerste vereiste voor een efficiënt beleid is dat het een transparant beleid is. Deze transparantie komt niet enkel ten goede van het ontvangende land maar ook van de buitenlandse investeerder. Een gebrek aan transparantie en duidelijkheid m.b.t. de regels van screening verhoogt immers de verwachte kost van een investering waardoor de investeerder kan beslissen om af te haken. Een transparant beleid vereist naast een duidelijke oplijsting van kritische sectoren ook de criteria die zullen onderzocht worden alsook het tijds kader waarin een eventueel onderzoek zal plaatsvinden (Wehrlé & Pohl, 2016). Naast transparantie inzake regelgeving is het ook belangrijk dat er een duidelijke aflijning van verantwoordelijkheid is.

In België zijn de gewesten verantwoordelijk voor het aantrekken van BDI. Elk gewest heeft zijn eigen agentschap hiervoor (FIT in Vlaanderen, AWEX in Wallonië en BEA in Brussel). Daarnaast zijn ook de FOD's Financiën, Buitenlandse Zaken en Economie betrokken partij, alsook de Kanselarij van de Eerste Minister wanneer het gaat om investeringen in publieke ondernemingen. In 1995 werd de samenwerking tussen al deze overheden geconcretiseerd in de zogenaamde verbindingscel 'Internationale Investerings' maar de wetgevende bevoegdheid blijft nog wel op gewestelijk niveau. Deze versnippering op wetgevend niveau is zeker niet constructief voor een duidelijk beleid.

Ook op uitvoerend niveau moeten er duidelijke richtlijnen worden uitgevaardigd, i.e. wie zal de controles uitvoeren? Wat zal de rol zijn van onze twee nationale inlichtingendiensten? Indien een screening kan leiden tot de blokkering van een investering moet er ook vastgelegd worden wie deze bevoegdheid tot blokkering heeft. In de meeste landen die een screeningsmechanisme hebben, ligt de bevoegdheid voor een eventuele blokkering bij het staatshoofd (zoals in de US waar de president een BDI kan tegenhouden), de regering (vb. Duitsland of Finland) of bij de bevoegde minister (Wehrlé & Pohl, 2016).

Niet-discriminatie

Het huidige Europese voorstel vertrekt ook vanuit het niet-discriminatie principe, in de zin dat een screeningsmechanisme niet bepaalde landen mag viseren. Zo mogen we bijvoorbeeld geen screeningsmechanisme invoeren enkel voor investeringen die uit bepaalde landen komen. Niet-discriminatie is bovendien één van de onderliggende principes van de WHO. Dit belet natuurlijk niet dat we investeringen van staatsbedrijven of bedrijven met nauwe banden met bepaalde buitenlandse overheden niet nauwer kunnen analyseren en opvolgen. Zo laat het principe wel toe dat we investeringen uit landen met een militaire dictatuur of dergelijke wel nauwkeurig screenen of zelfs verbieden. Het principe laat echter niet toe dat we investeringen verbieden enkel omdat de verstrekker uit een bepaald land afkomstig is. In de VS is men minder omzichtig met dit principe. Zo werd er einde 2017 nog een voorstel ingediend door enkele congresleden om de bevoegdheden van CFIUS nog verder uit te breiden. In het voorstel is er geen expliciete verwijzing naar China maar spreekt men over controle en doorlichting van investeringen uit “countries of special concern”. Een systeem gebaseerd op niet-discriminatie sluit dergelijke bepalingen uit.

Sectorspecificiteit

Om erover te waken dat het mechanisme proportioneel is en we geen nutteloze screenings doen, pleiten we ook voor een sector-specifieke aanpak. Het mag zeker niet de bedoeling zijn om elke buitenlandse investering in elke sector te onderwerpen aan een grondig, budget- en tijdrovend onderzoek. Niet elke sector weerspiegelt immers een even groot risico met betrekking tot economische veiligheid.

7



Conclusie

De openheid van onze economie is onze grootste troef en moeten we dus zeker koesteren. Goede economische banden zijn bovendien een noodzakelijke randvoorwaarde voor gezonde politieke banden tussen landen. We mogen ons echter niet zomaar blindstaren op de (schijnbare) voordelen van deze openheid en onze grenzen naïef openstellen voor investeringen uit alle hoeken van de wereld. In tijden van toenemende complexe geopolitieke verhoudingen en de opkomst van nieuwe economische grootmachten is het belangrijk dat we het evenwicht bewaren tussen openheid en de bescherming van onze eigen nationale veiligheid. De invoering van een transparant economisch veiligheidsbeleid is hiervoor een eerste cruciale stap.

De invoering van zo'n beleid vereist natuurlijk een weldoordachte rationele beslissing waarbij alle voor- en nadelen en alle (objectieve) criteria goed worden afgewogen. Uit het overzicht van de literatuur blijkt echter dat de welvaartsverhogende effecten van BDI die zo vaak worden aangehaald door de bedrijfswereeld toch niet zo maar als gegeven kunnen worden beschouwd. Bovendien kan er maar een objectieve keuze gemaakt worden indien men de correcte cijfers gebruikt.

Vandaag is er meer dan ooit nood aan een economisch veiligheidsbeleid. De vraag weerklinkt momenteel luid in Europa maar ook in België hebben we een visie en een plan nodig. En liefst één visie, die in alle delen van het land hetzelfde klinkt. We moeten er immers ook op waken dat het aantrekken van BDI geen wedloop wordt waarbij we onze waarden en normen in de uitverkoop zetten.

Dit geldt bovendien ook op niveau van de Europese Unie. Sommige lidstaten staan weigerachtig tegenover een supranationale regelgeving rond buitenlandse investeringen uit schrik dat dit de toestroom negatief zal beïnvloeden of zelfs een nefast effect kan hebben op de uitvoermogelijkheden naar bepaalde landen. Terwijl een mechanisme op Europees niveau inderdaad misschien een brug te ver is, is de coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten wel een *conditio sine qua non* voor een efficiënt beleid. Het argument van nationale veiligheid valt immers weg zodra een Chinees bedrijf zich in een Europese lidstaat vestigt. Vanaf dan ligt de eengemaakte Europese markt immers open.

Een veiligheidsbeleid moet natuurlijk altijd vertrekken vanuit het basisprincipe dat internationale handel en openheid welvaartsverhogend zijn. Het mag dus zeker niet de bedoeling zijn dat er economische, patriottische motieven kunnen leiden tot de blokkering van investeringen. Anderzijds moeten we ook niet naïef zijn en ons op die manier kwetsbaar opstellen voor eventuele minder nobele motieven van andere mogendheden. Openheid nastreven is mooi maar we moeten opletten dat we ons niet heldhaftig in de voeten schieten.

8



Referenties

- Abraham, F., Konings, J. & Sloomackers (2010), FDI Spillovers, firm heterogeneity and degree of ownership: evidence from Chinese manufacturing, *Economics of Transition*, 9(3), 143-182.
- Bailey, N. (2018), Exploring the relationship between institutional factors and FDI attractiveness: a meta-analytic review, *International Business Review*, 27, 139-148.
- Banga, R. (2003), *Impact of government policies and investment agreements on FDI inflows*, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper 116.
- Belgian Foreign Trade Agency (2017), *Belgian Foreign Trade 2016*, Brussel, 50 p.
- Bisciari, P. & Piette, Ch. (2007), Directe investeringen en aantrekkelijkheid van België, NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 31-49.
- Bulten, C., de Jong, B., Breukink, E.-J. & Jettinghoff, A. (2017), *Vitale sectoren in veilige handen*, Onderzoekscentrum Onderneming & Recht, Nijmegen: Universiteit Radboud, 496 p.
- Blundell-Wignall, A. & Roulet, C. (2015), Infrastructure versus other investments in the global economy and stagnation hypothesis: what do company data tell us? *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2014(2).
- Caves, R.E. (1974), Multinational Firms, Competition and Productivity in Host-Country Markets, *Economica*, Vol. 41, 176-193.
- Center for Strategic and International Studies (2018), *Economic Impact of Cyber-crime—No Slowing Down*, Washington DC, 28 pp.
- Coolsaet, R. (2014), *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, Leuven: Van Halewyck.
- Copenhagen Economics (2018), *Screening of FDI towards the EU*, Report for the Danish Business Authority, 53 pp.
- De Morgen (2018), *Trump verbiedt eigenhandig overname techbedrijf wegens 'nationale veiligheid'*, 14/03/2018.
- De Tijd (2017), Staatsveiligheid wijst op risico's, 4 maart 2017.
- Dunning, J.H. (1980), Toward an eclectic theory of international production – some empirical tests, *Journal of International Business Studies*, 11(1), 9-31.
- Dunning, J.H. (2002), Determinants of FDI: globalization induced changes and the role of FDI policies, London: Economist Intelligence Unit: *World Investment Prospects*, 17 p.
- Duprez, C. & Van Nieuwenhuyze, Ch. (2016), De buitenlandse directe investeringen in en van België, NBB, *Economisch Tijdschrift*, September 2016, 45-63.
- ETNC (2018), *Chinese Investment in Europe: a country-level approach*, Paris: French Institute for China Studies, 168 pp.
- European Parliament (2018), *EU Framework for FDI Screening*, Brussels: European

- Parliamentary Research Service, January 2018, PE614.667.
- Europese Commissie (2017), *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot de vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Europese Unie*, Brussel: 13.09.2017.
- EY(2017), *European Attractiveness Survey: investors vote remain in Europe*, Diegem, 44 p.
- EY(2017b), Barometer Belgische attractiviteit 2017: Investissements étrangers en Belgique: «niveau de menace 4» En marche !, Diegem.
- Fournier, J. (2015), *The negative effect of regulatory divergence on FDI*, OECD Economics Department Working Papers, Paper N1268, Paris: OECD Publishing.
- Golub, S.S. (2003), *Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, N.36, OECD Publishing, Paris.
- Gorg, H. & Greenaway, D. (2004), Much to do about nothing? Do domestic firms really benefit from FDI, *The World Bank Research Observer*, 19(2), 171-197.
- Götz, M. (2015), Pursuing FDI policy in the EU-member states and their policy space, *Journal of Economics and Political Economy*, 2(1), 290-308.
- Havranek, T. & Irsova, Z. (2012), Survey article: publication bias in the literature on foreign direct investment spillovers, *Journal of Development Studies*, 48(10), 1375-1396.
- Holslag, J. (2016), *Laten we onze economie zelf in handen nemen*, De Standaard, 11/10/2016.
- Irsova, Z. & Havranek, T. (2013), Determinants of horizontal spillovers from FDI: evidence from a large meta-analysis, *World development*, 41, 1-15.
- Jackson, K.J. (2017), *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, Congressional Research Service, Report RL33388.
- Juncker, J-C. (2017), *State of the Union: Foreign direct Investment – an EU screening framework*, Brussels: European Commission, 13 September 2017.
- Kalinova, B., Palerm, A. & Thomsen, S. (2010), *OECD's FDI restrictiveness index*, OECD working papers on international investment, 2010/03, Paris: OECD Publishing.
- Kobrin, S.J. (2005), The determinants of liberalization of FDI policy in developing countries: a cross-sectional analysis, 1992-2001, *Transactional Corporations*, 14(1), 68-104.
- Konings, J. (2001), The effect of FDI on domestic firms: evidence from firmlevel panel data in emerging economies, *Economics of Transition*, 9(3), 619-633.
- Kurtishi-Kastrati, S. (2013), The effects of foreign direct investments for host country's

- economy, *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 5(1), 26-38.
- Mannheimer Swartling (2017), *EU FDI Screening – Legal considerations*, Sweden: Mannheimer Swartling, June 2017, 17 p.
- Meunier, S. (2014), A Faustian bargain or just a good bargain? Chinese FDI and politics in Europe, *Asia European Journal*, 12: 143-158.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2014), *Tussen naïviteit en paranoia: nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen in vitale sectoren*, Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 30 p.
- The New York Times (25/08/2017), China's Intellectual Property theft must stop.
- OESO (2002), *The economics of International Investment Incentives*.
- OESO (2015), *Impact of investment restrictive measures on investment*, Paris: OECD Publishing.
- OESO (2017), BDI Regulatory Restrictiveness Index op <https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm> geraadpleegd op 05/03/2018.
- Simelyte, A. (2013), The characteristics of Foreign Direct Investment intensification policy, *Economics and Business*, 23, 96-102.
- Trends (2017), Maak van België weer een magneet voor buitenlandse investeerders door P. Timmermans, *Trends*, 12/04/2017.
- UNCTAD (2016), *World Investment Report 2016: Investor nationality – policy challenges*, Geneva: United Nations, 232 p.
- Vande Walle, G. (2012), *La protection du potentiel scientifique et économique du pays, une mission pour les services de renseignement?*, Presentatie op BISC studiedag, Brussel: 2 mei 2012.
- Van de Cloot, I. (2017) Strategie voor economische veiligheid nodig, *De Tijd*, 11/09/2017.
- Veiligheid van de Staat (2014), *Economische spionage: Praktische tips voor bescherming tegen economische spionage*, Brussel, 28 p.
- Wehre, F. & Pohl, J. (2016), Investment policies related to national security: a survey of country practices, OECD working papers on international investment, Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwrrf038nx-en>.
- Xiao, S.S. & Park, B.I. (2018), Bring institutions into FDI spillover research: exploring the impact of ownership restructuring and institutional development in emerging economies, *International Business Review*, 27, 289-308.