

Civis Mundi

PAS OP VOOR CHINA

De bedreiging van Europees marktkapitalisme door Chinees staatskapitalisme

Door

Rachid Abdullah Khan en Jan Willem Sap

1. Inleiding

In het spanningsveld tussen markt en staat is de vraag hoe het Hof van Justitie van de Europese Unie omgaat met het stimuleren van marktliberaliseringen. In de Europese Unie bestaat een zichtbaar geloof in de vrije markt als de belangrijkste lange termijn motor voor robuuste en duurzame groei. Het vrijemarktdenken wordt beschouwd als het fundament van de Europese samenwerking, maar is het houdbaar als de Europese landen en bedrijven elkaar keihard blijven beconcurreren bij de zoektocht naar goedkope arbeidskrachten en extra consumenten, waar derde staten, als bijvoorbeeld China gebruik van kunnen maken, en uiteindelijk de burgers van de Unie aan het kortste eind trekken door de sociale kaalslag? Dient de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie thans meer rekening te gaan houden met het feit dat in sterke opkomende economieën als China, India, Brazilië en Saoedi-Arabië - kapitale concurrenten van de Europese Unie - vooral de Staat als de leidende economische actor optreedt?

Deze concurrenten kennen immers allemaal op een of andere manier het staatskapitalisme. In China is private eigendom pas een constitutioneel recht geworden in 2004. Het recht op producerende bezittingen blijft evenwel onduidelijk. De Chinezen hebben inzake privatisering van bedrijven diverse categorieën geschapen die zeer nauwe banden met de staat onderhouden: **large state-controlled enterprises** (banken, telecom en energie); **joint ventures** vaak met een buitenlandse partner (Shanghai Volkswagen); **private companies with some state influence** (Huawei); **companies backed by publicly owned investment funds** (milieu en IT).^[1] Het is in China gewoon niet duidelijk wie precies de

eigenaar is.[\[2\]](#)

De laatste jaren is China steeds actiever geworden met het doen van zeer verschillende investeringen in de lidstaten van de Europese Unie. Zo kopen zij onroerend goed, haventerminals, olieopslagplaatsen, en onlangs werd bekend dat de Chinese projectontwikkelaar Huang Nubo in het noordwesten van IJsland een grote lap grond heeft gekocht. Daarbij is de vrees geuit dat China het gebied wel eens zou kunnen gebruiken voor strategische doeleinden.[\[3\]](#) China zal een prijs vragen als het land, nu de eurozone met de rug tegen de muur staat, wellicht gaat bijdragen aan de European Financial Stability Facility (EFSF), de in juni 2010 door de Europese Unie opgerichte rechtspersoon in het kader van het bestrijden van de eurocrisis, met als doelstelling het verschaffen van financiële steun aan landen van de eurozone die in financiële moeilijkheden verkeren, en het hiertoe aantrekken van gelden op de kapitaalmarkten. China zal in ruil voor geld waarschijnlijk markttoegang willen afdwingen voor hun goederen en investeringen. China zal ook eisen dat de Unie afziet van onderzoeken naar dumping en dergelijke en de status van markteconomie opeisen. Kwakkelende landen kunnen Chinese investeringen tijdens de huidige economische recessie goed gebruiken en zijn dus kwetsbaar.

Dit mag niet te licht worden opgevat. De Europese Unie moet niet op de knieën gaan voor China. De risico's zijn te groot. Het initiatief om de Chinezen te laten participeren in het European Financial Stability Facility (EFSF) kan uitlopen op een 'commercieel München'[\[4\]](#). Op de vraag of het beter is een energienetwerk in nationale handen te houden, bijvoorbeeld om geopolitieke redenen, is het antwoord van de econoom Sweder van Wijnbergen in onze ogen iets te makkelijk gezien de bedreigingen van de kant van China. Van Wijnbergen stelt: 'Ik betwijfel of het energienetwerk in Limburg je in China grote voordelen oplevert. Wat kun je als Rus doen met het netwerk in Nederland? Als je de capaciteit niet goed *managet*, zet de toezichthouder je er uit. Dus geopolitiek is meer emotie dan inhoud'.[\[5\]](#)

In de eerste plaats is het de vraag of het publieke Nederlands belang veilig is in handen van Chinese bedrijven gezien de nauwe banden tussen die bedrijven en de Chinese staat. In de tweede plaats is corruptie inherent aan het Chinese systeem en Europa moet daarom waakzaam zijn.[\[6\]](#) In de derde plaats lijkt Van Wijnbergen te onderschatten dat toezicht houden en handhaven buitengewoon lastig kan zijn als het gaat om organisatiecriminaliteit in het (inter)nationale bedrijfsleven. Hij gaat ook niet in op de controverse tussen de marktmeesters en de strafrechtprofeten. Hoogenboom en Ponsaers vragen zich in dit verband dan ook af: 'Moeten "stokslagen" worden uitgedeeld door middel van het strafrecht, of "wortels" worden

voorgehouden ter stimulering van gedrag?'[7]

Binnen het Europees recht bestaan wel mogelijkheden voor nationale overheden om te voorkomen dat essentiële en strategische onderdelen van de economie in handen geraken van ongewenste Chinese bedrijven, die onlosmakelijk verbonden zijn met de staat China. Het ideaal van marktliberalisering dat een grote rol heeft gespeeld bij het succes van de Europese Unie, zou zich anders tegen de Europese Unie kunnen keren doordat China als paard van Troje wordt binnengehaald, hetgeen leidt tot aantasting van de economische soevereiniteit van de lidstaten en de organisatie van de verzorgingsstaat. Is de Europese Unie zich bewust van dit gevaar? Is het gezien de ideologische basis van het Europese project van een vrije markt economie met vrije mededinging, toch mogelijk te voorkomen dat publieke diensten eroderen doordat de verlening afhankelijk wordt van Chinese bedrijven en uit de aard der zaak belangen van de staat China? Bieden openbare ondernemingen die eigendom zijn van lidstaten en bijzondere of uitsluitende rechten die worden verleend aan onderdanen van lidstaten, en dus niet aan onderdanen van derde landen, voldoende mogelijkheden om het paard van Troje buiten de deur te houden? Geldt als krachtig argument voor dit beleid niet het feit dat Chinese ondernemingen (nauw gelieerd aan de staat China) onverschillig staan tegenover de Europese waardengemeenschap en dat China nauwelijks reciprociteit verleent aan Europese investeringen in China?

2. Een beperkte publieke sector

Volgens artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) heeft de Europese Unie als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen. De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen en brengt een interne markt tot stand. Maar marktintegratie, het samensmelten van nationale economieën, is niet waarde vrij. Hoewel het degelijk een kapitalistisch project betreft, zijn in de loop van de tijd extra doelstellingen toegevoegd aan artikel 3 VEU. In artikel 3, lid 3, VEU wordt onder meer gesproken van een evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Tevens bestrijdt de Unie sociale uitsluiting en discriminatie.

Omdat de interne markt onvervalste concurrentievoorwaarden veronderstelt dienen nationale regels te worden geharmoniseerd of wederzijds te worden erkend. Ook zijn mededingingsregels noodzakelijk. Het is immers niet de bedoeling dat

ondernemingen door marktverdelingsafspraken en prijskartels weer invoeren wat de lidstaten door het opheffen van nationale handelsbelemmeringen juist willen tegengaan. Bovendien zijn de mededingingsregels bedoeld om te verzekeren dat het marktmechanisme zijn werk kan doen. In een goed functionerende markteconomie met concurrentie zijn vraag en aanbod goed op elkaar afgestemd met consumentenwelvaart als gevolg.

In de loop van de tijd is een toenemende spanning gegroeid tussen de doelstellingen van marktintegratie enerzijds en economische en sociale doelstellingen anderzijds. Het mededingingsrecht mag niet worden gezien als een los van de politieke samenlevingen bestaand fenomeen. Het puur verzekeren van vrije en onvervalste mededinging op zich heeft het risico dat neoliberalistische tendensen worden aangejaagd, tendensen die een goed georganiseerde sociale markteconomie met in generaties opgebouwde solidariteit kunnen ontwrichten. Niet ontkend kan worden dat de combinatie van onvervalste mededinging en globalisering ook sociale ravage heeft aangericht, met een uitdunning van de middenklasse en een toename van de kloof tussen arm en rijk.^[8] Vanwege de toegenomen spanningen is op aandrang van Frankrijk (de zogeheten 'Coup van Sarkozy') de doelstelling van vrije en onvervalste mededinging geschrapt uit de doelstellingen van de Unie. Ook bestaat een Protocol no. 26 betreffende diensten van algemeen economisch belang dat gehecht is aan het VEU en VWEU (Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Het protocol is geïnspireerd door de gedachte van de universele dienst die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie zo naar voren komt, waarover later meer.

Ondertussen blijft veel rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie sterk gebaseerd op de beginselen van de vrije markt. Deze jurisprudentie is ogenschijnlijk neutraal, maar is dat echter niet. Het staat ten dienste van onvervalste mededinging en is onmiskenbaar van neoliberale snit. Deze stroming begon in de jaren tachtig en gaat ervan uit dat de vrije markt beter in staat is zaken te regelen dan organisaties die door de overheid worden gestuurd. Het neoliberalisme richtte zich sterk op privatisering van overheidsbedrijven. Als markten niet bestaan, zoals op terreinen als water, land, onderwijs, gezondheidszorg etc. dan dienen zij te worden geschapen, en voorzover nodig door staatsingrijpen.^[9]

Achter de jurisprudentie van het Hof van Justitie ligt een idee ten grondslag dat macht bezit. De macht van ideeën moet niet worden onderschat. Zoals Keynes ooit zei: 'The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed

the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas.'[\[10\]](#)

Men kan goed verdedigen dat de rechter die zich bezig houdt met vragen van publiek-private ordening, grondrechten of mededingingsrecht, voorzichtig moet zijn bij het najagen van een bepaald economisch model. Er is een klimaat ontstaan waar bedrijven door de globalisering steeds makkelijker toegang tot de gehele wereld hebben. Door de druk op goedkoop produceren en door de harde concurrentie zijn westerse fabrieken in lagelonenlanden gaan produceren en loopt in westerse staten daardoor de werkloosheid op, terwijl tegelijkertijd wordt verwacht dat westerse consumenten meer consumeren om de afzet van deze bedrijven te garanderen. Doordat de financiële markten niet werden gereguleerd kon iedereen krediet krijgen; nu blijkt het hele systeem aangetast door schulden.[\[11\]](#)

Onder meer door de doorgeslagen deregulering, alles maar overlaten aan de markt, is de huidige crisis mogelijk geworden. In een goede democratische rechtsgemeenschap behoren de inhoudelijke lijnen te worden uitgezet door de democratische gelegitimeerde wetgever.[\[12\]](#) Daarbij is het verstandig dat als het gaat om het veiligstellen van de publieke belangen van natiestaten de rechter zich niet steeds met de inhoudelijke uitkomsten gaat bemoeien, veeleer moet bij de rechter worden gedacht aan een controlerende rol of de juiste besluitvormingswijze is gevolgd. In het algemeen dienen de interpretatieve beginselen aan te sluiten bij het doel om de functionering van een deliberatieve democratie zo soepel mogelijk te laten verlopen.[\[13\]](#) Hier spelen niet alleen legitimiteitsoverwegingen, maar ook praktische overwegingen. Wetgevers en bestuursorganen kunnen beter omgaan met sociaal-economische beleidskwesties die niet alleen technisch maar vaak ook polycentrisch van aard zijn, in die zin dat er veel derden- of externe belangen bij zijn betrokken.[\[14\]](#)

De soevereiniteit van de lidstaten van de Europese Unie om hun economieën in te richten zoals hen het goeddunkt is door het Unierecht fors beperkt. Juist op economisch terrein is soevereiniteit in niet geringe mate overgedragen aan de Unie.[\[15\]](#) Dat de **Wirtschaftsverfassung** van de Unie niet neutraal is ten aanzien van de keuze tussen markt en overheidsregulering van de economie, en dat in de lidstaten moet worden gestreefd naar meer markten en dus minder openbare

ondernemingen, kwam reeds in 1966 tot uitdrukking in de befaamde studie van Jelle Zijlstra. Als voormalig Nederlands minister van Economische zaken en Financiën heeft Zijlstra in opdracht van de Commissie een studie verricht naar de economische politiek en het concurrentiebeleid in de toenmalige EEG, dit bezien vanuit de gezichtshoek van de gewenste economische orde.[\[16\]](#)

Zijlstra kwam tot een omschrijving van hetgeen voor de EEG een optimale economische orde zou kunnen worden genoemd. De visie die men heeft op de optimale economische orde, vindt volgens hem uiteindelijk haar wortels in overwegingen die niet meer van economische aard zijn. De keuze tussen de centraal geleide economie en de vrije verkeershuishouding, alsmede de keuze van mengvormen tussen beide, is in wezen van buiten-economische aard. Om deze reden gaat hij zonder nader bewijs uit van de stelling, dat de optimale economische orde in de EEG er een zal zijn van het gemengde type, waarin de ideaal-typische hoofdkenmerken van de vrije verkeershuishouding worden aanvaard en de ideaal-typische hoofdkenmerken van de centraal geleide economie worden verworpen.

Het definiëren van de optimale economische orde van de EEG roept als hoofdprobleem op welk deel van de productiemiddelen zich in handen van de overheid (de zogenaamde publieke sector) kan bevinden zonder dat conflict optreedt met de overige elementen van de gewenste economische orde. De kern van zijn betoog komt er op neer dat de optimale economische orde van de EEG een gecoördineerde bewaking van de kwantitatieve omvang van deze sector vergt. Indien de betrekkelijke omvang ervan zekere kritische grenzen zou overschrijden, zou de nationale economie immers de trekken van een geleide economie aannemen.

Ter nadere toelichting onderscheidde Zijlstra gradaties, die een steeds verdere toenadering tot het type van de volstrekt geleide economie te zien gaven. Als uitgangssituatie koos hij een publieke sector, die in drieërlei opzicht beperkt is. In de **eerste** plaats heeft hij betrekking op de specifiek op bepaalde plaatsen of gebieden afgestemde voorzieningen, zoals de gas- en electriciteitsbehoefte in een bepaalde streek, of de bereikbaarheid van een bepaalde bevolkingsconcentratie met behulp van het openbaar vervoer. In de **tweede** plaats komt hij uitsluitend voor wanneer de uit kosten oogpunt efficiënte bedrijfsomvang zeer groot moet worden geacht in verhouding tot de totale omvang van de vraag (de situatie van het zogenaamde natuurlijke monopolie). In de **derde** plaats heeft hij slechts betrekking op de voorziening in die behoeften, die naar hun aard ofwel een typisch sociaal karakter dragen (bijvoorbeeld behoeften van medische aard) ofwel behoren tot de behoeften

die passen in de sfeer van de primaire, meest noodzakelijke levensbehoeften of productievoorzieningen, en wel indien en voor zover de private sector er niet in voldoende mate in kan voorzien.

De mogelijke schadelijke gevolgen van "infiltraties" van de overheid in het economische leven waar concurrentie tussen particuliere ondernemingen domineert, worden met name zichtbaar wanneer meer dan één van de genoemde grenzen worden overschreden, waardoor de concurrentiegevoeligheid extra wordt verhoogd. Om voor de kwantitatief reeds omvangrijk toegenomen publieke sector een sterke positie te behouden, zal de overheid zich immers niet aan de verleiding kunnen onttrekken om de markt te domineren met middelen die niet aan de normale concurrentiestrijd zijn ontleend. Dit geldt temeer waar openbare bedrijven reeds door hun karakter van openbaar bedrijf in een in zekere zin geprivilegieerde positie verkeren met hun "status", hun kredietwaardigheid, en hun continuïteit (ook in verlieslatende situaties). Zowel bij eventuele nieuwkomers als ten opzichte van bestaande concurrenten is de overheid echter in staat de door haarzelf geheel of gedeeltelijk beheerde bedrijven in een nog meer bevoorrechte positie te plaatsen. Zij kan dit doen door de particuliere bedrijven in hun economische actie - van vestiging, prijsbepaling, keuze van de economisch geschikte rechtsvorm, productie-inrichting, voorraadvorming en afzet - aan bepaalde banden te leggen, hetzij door aan de afnemers van de producten of diensten van de openbare bedrijven bepaalde begunstigen of compensaties te verlenen die alleen harerzijds kunnen worden verleend.

Het eindpunt van deze hele ontwikkeling kwam volgens Zijlstra in zicht wanneer de publieke sector kwantitatief zo omvangrijk was geworden, dat alle of vrijwel alle strategische punten in het nationale voortbrengingsproces door de publieke sector was ingenomen.[\[17\]](#) Bij een dergelijke omvang van de publieke sector was het volgens hem vrijwel onvermijdelijk dat de overheid zich nagenoeg geheel met de belangen van de door haar beheerde - of mede door haar beheerde - bedrijven identificeerde. De nog aanwezige concurrentie in het economische leven zal zij dan in zodanige banen leiden, dat van een ondermijning van de positie van haar bedrijven - via de concurrentie - geen sprake meer kan zijn. Zij zal zich immers niet kunnen veroorloven dat ten gevolge van een scherpe mededingingsstrijd haar eigen ondernemingen op economische fiasco's uitlopen. Hetgeen Zijlstra in deze en de voorlaatste alinea over de uiteindelijke gevolgen van de staatsinterventie geschetst heeft, doet zich thans *mirabele dictu* voor in China.[\[18\]](#)

3. De nationale wortels van het kapitaal

Hoe luidt het bekende neoliberale narratief? Transnationale ondernemingen zijn ondernemingen die hun oorspronkelijke nationale grenzen hebben overschreden. Het hoofdkantoor staat nog in het land van oprichting, maar de onderzoeks- en productiefaciliteiten bevinden zich buiten het thuisland.^[19] Nationaal beleid gericht op buitenlands kapitaal is ineffectief en contraproductief. Bij discriminatie zullen ondernemingen niet in dat land investeren. Dat zou de nationale economie schaden omdat meest efficiënte bedrijven zich dan niet zullen vestigen. Vandaar het belang van een liberale benadering als het er om gaat buitenlandse investeerders en bedrijven aan te trekken.

Wat ons niet wordt verteld is het volgende. Ondanks transnationalisatie blijven transnationale ondernemingen nationale bedrijven met internationale vestigingen, in plaats van werkelijk stateloze bedrijven. Het overgrote deel van kernactiviteiten zoals hoogstaand onderzoek en strategievorming wordt thuis verricht. Meeste topbeslissers zijn burgers van hun thuisland. Wanneer ze fabrieken moeten sluiten of banen schrappen doen ze dat gewoonlijk pas op het laatst in hun thuisland om politieke en vooral economische redenen. Het overgrote deel van de baten van een transnationale onderneming komen aan het thuisland ten goede. Nationaliteit is niet het enige wat het gedrag bepaalt, maar het negeren van de nationaliteit van kapitaal impliceert grote risico's.

Tegenwoordig zouden - aldus het bekende kapitalistische narratief - zelfs de meest geavanceerde activiteiten, zoals onderzoek en ontwikkeling vaak buiten het thuisland worden gelokaliseerd en zelfs topmanagers als de Braziliaanse Ghosn worden uit een internationaal reservoir aan talenten geput. Het zou onzinnig zijn beperkingen op te leggen aan buitenlandse eigendom van bedrijven. Zolang de onderneming binnen zijn grenzen welvaart genereert en banen schept, moet het een land niets uitmaken of het bedrijf eigendom is van de eigen burgers of van vreemdelingen. Wanneer alle ondernemingen bereid zijn om zich waar dan ook te vestigen in hun zoektocht naar winstkansen, betekent het opwerpen van belemmeringen voor buitenlandse bedrijven die investeringsmogelijkheden zien in jouw land dat er niet van geprofiteerd wordt.

Klopt het laatste inderdaad? Gewezen kan worden op het voorbeeld van Chrysler en Daimler-Benz. Chrysler is achtereenvolgens bestuurd door Duitsers, Amerikanen en Italianen. Statenloos kapitaal bestaat niet. Voor de meeste ondernemingen, hoe transnationaal ze ook lijken, geldt dat de hoogste beslissers nog altijd de burgers van het thuisland zijn, het land waar de eigendom gevestigd is. Dit ondanks het feit dat management over grote afstanden ten koste gaat van

efficiëntie en het uitzenden van topmanagers duur is. Vooral wanneer de fysieke en culturele afstanden tussen beide landen groot is. Niet alleen wat betreft de benoeming van topbeslissers is er een voorkeur voor het eigen land. Die voorkeur is ook heel sterk als het om onderzoek en ontwikkeling gaat, in de meest geavanceerde bedrijfstakken een cruciaal element van de concurrentiekracht van een bedrijf. De meeste **research and development** activiteiten vinden in het thuisland plaats. Voorzover het naar het buitenland gaat betreft het andere ontwikkelde landen; naar China en India gaan onderzoek van het minst hoogwaardige kaliber. Zelfs in termen van productie zijn de meeste transnationale ondernemingen stevig in het thuisland gevestigd. Van de in de Verenigde Staten van Amerika gevestigde ondernemingen vindt minder dan een derde van de productie plaats in het buitenland. In het geval van Japanse bedrijven gaat het zelfs om minder dan tien procent. Er zijn weinig bedrijven echt transnationaal. De meerderheid produceert voornamelijk in de thuislanden. Vooral wat betreft hoogwaardige activiteiten als strategische besluitvorming en geavanceerd onderzoek en geavanceerde ontwikkeling blijven deze geconcentreerd in het thuisland. De verhalen over een grenzeloze wereld zijn dan ook sterk overdreven.

Waarom bestaat de voorkeur voor het eigen land? In de optiek van de vrije markt doet de nationaliteit van kapitaal er niet toe en behoort het er ook niet toe te doen, omdat ondernemingen hun winst moeten maximaliseren en patriottisme dan ook een luxe is. Ook marxisten vinden dat. Er zijn echter goede redenen waarom ondernemingen handelen met een voorkeur voor het eigen land. De Zuid-Koreaan en Cambridge (VK)-econoom Ha-Joon Chang wijst op de volgende punten:

- Topmanagers hebben een zeker persoonlijk plichtsbesef jegens het land waar ze vandaan komen. Plichtsbesef kan op verschillende manieren worden gevoeld; patriottisme, gemeenschapszin of iets terug willen doen voor het land dat ze gemaakt heeft tot wat ze geworden zijn. Hoewel veel vrije markt-economen elk motief anders dan winststreven van de hand wijzen, zijn morele motieven reëel en van veel groter belang dan wel gedacht wordt.
- Naast persoonlijke gevoelens van managers heeft een bedrijf vaak historische verplichtingen jegens het land waarin het is opgegroeid. Vaak is het bedrijf met publieke middelen ondersteund, zoals directe subsidies in de vorm van kapitaalgoederen of training van werknemers. Soms worden ze met gemeenschapsgeld van de ondergang gered of worden indirecte subsidies verkregen in de vorm van beschermende invoerrechten of wettelijke monopolierechten.

- Onder betrokkenen bestaat stilzwijgende overeenstemming over het feit dat vanwege historische schulden morele verplichtingen bestaan jegens hun thuisland.
- Daarom zijn nationale ondernemingen veel ontvankelijker voor morele dwang van de zijde van **hun** overheid en publiek dan buitenlandse ondernemingen, wanneer van ze verwacht wordt dat zij iets doen voor het eigen land wat nota bene indruist tegen hun economische belangen.
- Hoe belangrijk de morele en historische redenen ook zijn, verreweg de belangrijkste reden voor de voorkeur voor het eigen land is economisch van aard. De kernvaardigheden van een bedrijf kunnen immers moeilijk over de grens worden verplaatst.

Verder moet worden vastgesteld dat nogal wat buitenlandse investeringen zogeheten **brownfield investments** behelzen, dat wil zeggen de acquisitie van bestaande bedrijven door buitenlandse ondernemingen in plaats van **greenfield investments**, waarbij het juist gaat om het opzetten van nieuwe productiefaciliteiten door een buitenlandse onderneming. Sinds de jaren negentig bestaat meer dan de helft van de totale buitenlandse directe investeringen (FDI) uit **brownfield investments**. In 2001 op de top van de internationale hausse in fusies en overnames, lag dit aandeel zelfs op 80%.

Dit betekent dat het grootste deel van de buitenlandse directe investeringen betrekking heeft op het onder controle krijgen van bestaande bedrijven, in plaats van het scheppen van nieuwe productiecapaciteit en banen. Natuurlijk kan het zijn dat de nieuwe eigenaar een noodlijdend bedrijf nieuw leven inblaast door de injectie van technologische of managementvaardigheden, maar vaak vindt zo'n overname plaats met het oog op het gebruik van reeds in het bedrijf aanwezige faciliteiten en niet met de bedoeling nieuwe faciliteiten te scheppen. En wat belangrijker is, wanneer het nationale bedrijf eenmaal in handen is van een buitenlandse onderneming, zal de voorkeur voor het eigen land van het overnemende bedrijf op den duur een plafond stellen aan hoever het kan komen in de internationale pikorde van het nieuwe buitenlandse moederbedrijf. De vraag die beleidsmakers zich moeten stellen voordat ze er mee akkoord gaan, is welke invloed de investering zal hebben op het toekomstige ontwikkelingspad van de nationale economie. Verschillende activiteiten hebben immers een verschillend potentieel voor technologische innovatie en productiviteitsverhoging, denk maar aan het onderscheid tussen **potato chips**, **woodchips** en **microchips**.

Zo gezien is ondanks alle retoriek over globalisering, de nationaliteit van een bedrijf

nog altijd een cruciale factor bij het beslissen waar diens hoogwaardige activiteiten als **research and development** en strategiebepaling gelokaliseerd zullen worden. Hoewel het blindelings afwijzen van buitenlands kapitaal onjuist is, zou het tamelijk naïef zijn een economisch beleid uit te stippelen op basis van de mythe dat kapitaal tegenwoordig geen nationale wortels meer heeft. Het is een fabel te denken dat markten objectieve stelsels zijn. Markten zijn politieke constructies, waarvan de makers spelregels hebben bedacht die in hun voordeel waren. Tegenover Amerikanen was na de laatste wereldoorlog misschien minder reden voor Europees protectionisme, maar tegenover Chinezen zijn die redenen er allicht wel. Europa moet zelf weer dingen gaan maken en produceren, in plaats van alleen maar te importeren.[20] Iedereen die nog denkt dat oude multinationals als Exxon, BP of Shell, de touwtjes in handen hebben, ziet over het hoofd dat driekwart van de energiereuzen in handen is van staten.[21]

4. Het gevaar van het rode kapitalisme

Nu we beseffen dat kapitaal nationale wortels heeft, kan de aandacht worden gericht op China. De laatste tijd timmert China steeds nadrukkelijker aan de weg.[22] Bij de mondiale expansie van Chinese bedrijven speelt de haven van Rotterdam een strategische belangrijke rol.[23] Krijgen de Chinezen niet te veel macht in dit Nederlandse en Europese logistieke knooppunt, als het gaat om de opslag van Chinese goederen? Ook in de haven van het Griekse Piraeus zijn de Chinezen al invloedrijk. Het Westen heeft belang bij welvarende Chinezen, maar wil niet dat ze hier aan belangrijke knoppen gaan zitten. Als je zèlf je eigen klant kapot maakt, heb je anderzijds geen **business**. [24]

Als een economisch formidabel land als China in het buitenland gaat investeren, kiest het directe investeringen, waardoor men richting kan geven aan het politiek en economisch beleid in derde landen. Op dezelfde wijze als Europees kapitaal vroeger niet naar Afrika ging om belegd te worden, maar om er economische macht mee uit te oefenen en plaatselijke rijkdommen te exploiteren. Wat de Chinezen doen is dus niet nieuw. In zekere zin kan men ook de rol van de Verenigde Staten van Amerika na de Tweede Wereldoorlog in hetzelfde licht beschouwen. In de Europese markt in de periode na 1958 pasten Amerikaanse ondernemingen methoden toe waar de Europeanen nog niet aan toe waren. In sommige sectoren was sprake van een Amerikaanse machtsovername, die mogelijk was geworden door de gemeenschappelijke markt. De vier vrijheden impliceerden dat Amerikaanse investeringen in de EEG niet mochten worden tegengehouden, ook omdat Europees kapitaal op basis van reciprociteit in de Verenigde Staten van

Amerika mocht worden geïnvesteerd. Dit recht op wederkerigheid van investeringen bestaat daarentegen niet of nauwelijks in China.

Er is ook een ander verschil tussen China nu en de Verenigde Staten van Amerika toen. De Amerikanen sloten voor hun investeringen leningen af op de Amerikaanse markt en de Europese kapitaalmarkt. Ze kregen zelfs subsidies van de afzonderlijke Europese landen, dus indirect werden Amerikaanse investeringen gefinancierd met Europese middelen. De verschillende Europese landen begonnen toen aan een wedloop in het verlenen van financiële steun, zonder onderling overleg. Daarvan wisten Amerikaanse investeerders te profiteren, die ook profiteerden van felle concurrentie tussen de lidstaten om Amerikaanse investeerders aan te trekken. De Verenigde Staten van Amerika kennen van oudsher ook een vorm van staatskapitalisme (bijvoorbeeld Boeing die sterk afhankelijk zijn van opdrachten van het Pentagon) waardoor Europese landen en bedrijven in het nadeel zijn. Washington steunt stelselmatig en op georganiseerde wijze door overheidsopdrachten en contracten voor wetenschappelijk onderzoek, die industrieën die voorop lopen in moderne ontwikkelingen.

Volgens Servan-Schreiber bestond in 1967 het risico dat de Europese economie onder controle kwam van de Amerikanen, en de belangen van de Amerikaanse economie en Amerikaanse bedrijven, als de Europeanen niet beter zouden opletten. De schepping van een communautaire markt was een Amerikaans belang. Op korte termijn is Amerikaanse invloed positief, op lange termijn niet. Wat kan men beter zijn: loontrekker of ondernemers? Men wordt voor knowhow afhankelijk van Amerikaanse bedrijven, het dividend gaat naar de Verenigde Staten van Amerika. De rentabiliteit van bedrijven en de ontwikkeling van naties wordt in Amerikaanse hoofdkantoren bepaald.[\[25\]](#)

Nu is die dreiging opnieuw actueel, maar dan van de zijde van China. Anders dan de Verenigde Staten van Amerika, waar een deel van de Europese elite werd opgeleid, is China geen democratische rechtsstaat. China is een staat waarbij het lidmaatschap van één partij bepalend is voor het dagelijkse leven van velen. Richard McGregor stelt:[\[26\]](#)

'China retains many of the formal institutional trappings that give it a superficial resemblance to a pluralist system, with executive government, a parliament and courts. But the Party's pervasive backstage presence means that the front-stage role of these bodies must be constantly recalibrated against the reality of the power that lies, largely out of sight, behind them. The tentacles of the state, and thus the

Party, go well beyond the government.'

Om het international optreden van China te begrijpen, moet de verbinding met de nationale politiek van China niet uit het oog worden verloren. Rechters moeten loyaal blijven aan de Partij. Wang Shengjun, de Chinese 'chief justice', is geen jurist maar historicus en heeft geen juridische loopbaan maar een bureaucratische loopbaan in de provincie als achtergrond. 'Senior leaders stand constant guard against encroachment on the Party's power through western notions of competitively elected parliaments and an independent judiciary', aldus McGregor. [\[27\]](#)

In China is de belangrijkste prioriteit de voortzetting van de macht van de communistische partij. Dat vereist dat er in het land geen sociale onrust is, dus de mensen moeten tevreden worden gehouden door de groei van de economie, niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief. 'Om te groeien heeft het [China] de buitenwereld nodig. Economische relaties met China krijgen dus een politieke lading. Met andere woorden: landen die zakendoen met China helpen de communistische partij om in het zadel te blijven. Landen die de partij weg willen hebben, zouden China dus economisch moeten boycotten, wat echter behalve volstrekt onrealistisch ook snijden in eigen vlees zou zijn', aldus Jan van der Putten. [\[28\]](#)

Willen wij dat de rentabiliteit van in de Europese Unie gevestigde bedrijven en ontwikkeling van Europese naties wordt bepaald in hoofdkantoren in Beijing en Shanghai? Wil de Europese Unie een satelliet van China worden? Bij conflicten tussen het land waar het moederbedrijf is gevestigd en waar de dochteronderneming is gevestigd, wint het centrum het altijd. Dat betekent dat zelfs de autonomie van Europese naties (zelfbeschikkingsrecht) in potentie bedreigd kan worden door de Chinese staat. Algemeen bekend is dat de Chinezen er in de decennia na de Tweede Wereldoorlog niet voor zijn teruggedeinsd de Verenigde Staten van Amerika te bespioneren. Met name als het gaat over nucleaire wapens was de Chinese spionage in Amerika buitengewoon succesvol, mede door de inzet van studenten, zogenaamde 'honey traps' (aantrekkelijke vrouwen) en de inzet van electronica. [\[29\]](#)

De neoliberale oplossing leidt tot een verlies van de politieke greep op de ontwikkeling en het economisch leven. Het zal niet mogelijk zijn aan China de economische sector over te laten en tegelijk ons leven op politiek, sociaal en cultureel gebied in te richten naar ons believen. De realiteit kent dergelijke hokjes

niet. De vraag is: worden we beter van de Chinezen als zij hier veel te vertellen krijgen?

Chineze bedrijven zijn al op drie manier bezig het Europese continent economisch te infiltreren: 1) het kopen van staatsobligaties; 2) directe investeringen (die sinds de afgelopen vijf jaar fors in omvang zijn toegenomen); en 3) toegang tot overheidsaanbestedingen, waardoor de burgers van de Unie als Europese belastingbetalers van de lidstaten indirect Chinese bedrijven subsidiëren. Het kopen van staatsobligaties van Spanje en Griekenland en Hongarije leidt ertoe dat het moeilijker wordt voor de Unie om als geheel op te treden tegen China als het gaat om zaken als wederkerigheid van handel, klimaatverandering en mensenrechten. Onlangs werd bekend dat in een poging een faillissement te voorkomen de Italiaanse regering is gaan onderhandelen met de grootste Chinese investeringsfonds, China Investment Corporation (CIC), over Chinese deelname in Italiaanse staatsobligaties en investeringen in strategische Italiaanse infrastructurele werken en industrie. De Italianen hopen dat als de Chinese investeerders Italiaans schuld papier gaan opkopen, de rente op staatsobligaties gaat dalen. Daardoor moet het goedkoper worden voor Italië om de staatsschuld te financieren, neemt het risico op een faillissement van Italië en de eurozone af.[\[30\]](#) Maar als onderpand willen de Chinezen de electriciteitsmaatschappij Enel.[\[31\]](#) China maakt gebruik van de verdeeldheid van de lidstaten van de Unie doordat die moeten concurreren om Chinese steun, terwijl als ze samen hadden opgetreden een betere *deal* met de Chinezen hadden kunnen sluiten.[\[32\]](#)

Het Chinese mededingingsrecht wordt ook steeds meer door buitenlandse ondernemingen ervaren als hinderpaal voor fusies die zowel in als buiten China vitale Chinese economische belangen zouden raken. In de *Financial Times* van 1 augustus 2011 werden dan ook de volgende voorbeelden gegeven van het Chinese mededingingsrecht als *hurdle for global mergers*. Toen Beijing toestemming gaf in juni 2011 voor een fusie in Rusland tussen twee Russische ondernemingen legde het Chinese ministerie van handel wel als voorwaarde op, dat de nieuwe onderneming zou blijven voldoen aan de orders van Chinese afnemers en dat men zich zouden houden aan bestaande prijsafspraken. Als het fusies in China zelf betreft hoeven Chinese bedrijven zich nauwelijks aan regels te houden. Indien sprake is van een fusie tussen een buitenlands bedrijf en een Chinees bedrijf wordt vaak als voorwaarde gesteld dat het buitenlandse bedrijf *know how* overdraagt, waardoor sprake is van discriminatie van buitenlanders.

Hetgeen wij van de Aziaten kunnen leren, is dat het kapitaal van transnationale

ondernemingen altijd een nationaliteit heeft. Chinezen maken grote concerns in eigen land en die laten ze dan los op Europa; ze beginnen hier joint ventures en nemen Europese bedrijven over. De lidstaten van de Europese Unie lijken onvoldoende bereid om zo'n overname of joint venture goed te toetsen. De Chinezen beseften vroeg (veel eerder dan de westerse staten) dat (systeem)banken te belangrijk zijn 'om aan kapitalisten te worden overgelaten', aldus Sun Yat-sen, een van de grondleggers van de Republiek China. De topbestuurders van alle banken worden door het ministerie van Financiën benoemd. De bestuursvoorzitter van de grote vier, die nu behoren tot de top tien van de wereld, behoren tot de 300 machtigste leden van de Chinese Communistische Partij. Ook na beursgang geldt de praktijk dat de staat doorslaggevende invloed blijft houden.[\[33\]](#)

Juist deze benadering vormt vandaag een enorme uitdaging voor onze kapitaalmarkten en onze benadering van regelgeving, bijvoorbeeld als het gaat om het voorkomen van fraude, oneerlijke handel en intransparantie. Op dit moment groeit het aantal ondernemingen dat eigendom is van nationale regeringen of door deze regeringen worden gecontroleerd, en de omvang van die ondernemingen. Het fenomeen van staatsbedrijven wordt mede veroorzaakt door de semi-privatisering van overheidsondernemingen op terreinen als banken, olie en gas, infrastructuur, transport en onroerend goed. De overheden bezitten een meerderheid van de onderneming en controleren alle besluitvorming, net als in de periode vòòr de privatisering. De ontwikkeling van een toenemende aanwezigheid van staatsbedrijven in het buitenland vormen een uitdaging voor het westerse neoliberale reguleringsmodel.[\[34\]](#) Nationale regeringen gebruiken de instrumenten van het staatskapitalisme, anno 2011 als een systeem waarin de staat optreedt als de leidende economische actor en de markt allereerst gebruikt om politieke doeleinden te verwezenlijken, niet om primair het publieke welzijn te dienen dat via democratische wegen is geformuleerd.[\[35\]](#)

5. Zowel scheidsrechter als speler

Als de overheid zowel scheidsrechter als speler wordt, verandert ongetwijfeld het spel voor iedere deelnemer. Regels die van toepassing zijn op concurrenten in de particuliere sector, zullen niet noodzakelijkerwijs op dezelfde wijze van toepassing worden verklaard op de soeverein die de regels maakt. Te wijzen valt op de wijze waarop het milieu heeft geleden in de Sovjet-Unie en het Warschau Pact onder het communisme, toen dit beginsel in de praktijk werd toegepast (Tsjernoby!!). Het ligt voor de hand dat de toename van **sovereign wealth funds** leidt tot nieuw

protectionisme in de wereld, overheden zullen de neiging krijgen grenzen op te werpen als het gaat om zogenaamde strategische sectoren van de economie. 'When the regulator and the regulated are one and the same, deference to the government-owned industry can all too easily trump vigorous and neutral enforcement (...) [w]hen it comes to transparency, the track record to date of most sovereign wealth funds does not inspire confidence. (...) ... the citizens of other nations will have no direct way to influence a foreign government through the democratic process', aldus Christopher Cox, die zoals Jelle Zijlstra destijds, waarschuwt voor de gevaren van belangenverstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven.[36]

Ondertussen vindt eenenvijftig procent van de Amerikanen in 2011 voor het eerst Azië, met name China, Japan en Zuid-Korea, belangrijker dan de landen van de Europese Unie.[37] In hoeverre moet het Westen bang zijn voor de oprukkende macht, zowel economische als militair, van China? Een China dat grondstoffen opmaakt en 'onze' wereld vervuilt, maar geen behoefte heeft om zich te voegen naar 'onze' internationale maatstaven. Het blijkt dat ook China zich bewust is geworden van de gevoelens die het oproept in het Westen. China wil niet worden gezien als de onbetrouwbare vijand die maar steeds machtiger wordt. China wil namelijk vooral economisch blijven groeien, en dat is alleen mogelijk als het buitenland niet al te veel beperkingen oplegt. China wil grondstoffen en energie invoeren en producten uitvoeren. China is zich bewust van de noodzaak een **soft power** te zijn. Soft power is de kracht van een land of instelling om internationaal zijn zin te krijgen, niet door dwang maar door overredingskracht, die voortkomt uit de aantrekkelijkheid van zijn gedachtegoed en cultuur.[38] China heeft in de wereld Confucius-instituten geopend, voert een pleidooi voor het harmoniemodel, naar het voorbeeld van de opening van de Duitse Goethe-instituten. Er is in de Confucius-instituten geen volledige academische vrijheid, het doel is de wereld te overtuigen van de goede bedoelingen van China. Frank Dikötter van de Universiteit van Hong Kong waarschuwt ervoor dat sinologen en historici te kritiekloos schrijven over China.[39] De wijze waarop de oproer in Tibet hardhandig de kop werd ingedrukt was voor veel sinofielen een schok. China wil graag dat Europa positiever over China denkt, maar al het geld dat wordt uitgegeven aan China-promotie, is in een keer teniet als de kunstenaar Ai Weiwei wordt gearresteerd. Maar als China de westerse waarden onacceptabel vindt, kan China ook niet verwachten dat het Westen oosterse waarden gaat overnemen.[40]

Ondanks het charmeoffensief dat China met **soft power** is begonnen, meent Joseph S. Nye jr. dat juist China, anders dan de Europese Unie waar iedereen bij

wil horen, geen echte **soft power** bezit. Nye stelt:

'There is no lack of Chinese interest in the idea of 'soft power'. A Singapore analyst argues that "soft power is central to China's strategic vision and underlines its sensitivity to external perceptions." [...] In 2006, China used the anniversary of the naval explorations of its great Ming Dynasty admiral Zheng He to create a narrative that justified its modern naval expansion into the Indian Ocean, but that did not produce soft power in India, where suspicions of Chinese naval ambitions led to a climate of mistrust. Similarly, China tried to enhance its soft power by the successful staging of the 2008 Olympics, but shortly afterward its domestic crackdown in Tibet, in Xianjiang, and on activists like Liu Xiaobo (who later received the Nobel Peace Prize) undercut the country's soft power gains.[\[41\]](#)

Het negatieve imago van China wordt versterkt door de gigantische corruptie in dat land. De post-revolutionaire revolutionaire partij zit gevangen tussen de noodzaak een bureaucratie te worden die is gebonden aan regels enerzijds, en het revolutionaire doel om de bureaucratieën en regels juist te breken. De partij is tegelijkertijd rechter en jury en wijst onderzoek van buiten resoluut van de hand. 'The morality of revolution - that the ends justify the means - becomes a morality that justifies corruption. And when as many as 40 per cent of officials are not paid regularly they seek self-preservation in a morally ambiguous political climate. This reality, coupled with the growing opportunity for corruption, has characterized China's development', aldus Hutton.[\[42\]](#) Door de erfenis van het communisme en een systeem zonder **checks and balances** is de corruptie moeilijk uit te roeien. Van der Putten stelt:

'In 2009 werden de chef en souschef van de dienst ter bestrijding van economische corruptie gearresteerd wegens grootschalige malversatie. Vele malen hebben de hoogste leiders een offensief aangekondigd tegen de corruptie, en even zo vaak is dat uitgelopen op een fiasco. [...] Fraude en corruptie zijn niet het privilege van China. Ze komen overal voor, ook in democratieën, maar die hebben dankzij de scheiding van staatsmachten, een meerpartijensysteem en een min of meer vrije pers betere instrumenten om ze te bestrijden. In democratieën wordt corruptie nog altijd gezien als een uitzondering. In China niet. Corrupte mandarijnen zijn de regel en worden zelfs benijd, maar ook lagere overheidsfunctionarissen laten het zich aan niets ontbreken.'[\[43\]](#)

6. Diensten van algemeen economisch belang

In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam Zijlstra met het advies om te komen tot **intergouvernementele beleidscoördinatie**

: 'De gecoördineerde bewaking van de toename van de publieke sector - waarvan de urgentie met het vorenstaande genoegzaam is aangetoond - zal zich dan ook met name dienen te richten tegen die verdere uitbreiding van de publieke sector in de lidstaten, waaraan een overschrijding ten grondslag ligt van één of meer van genoemde grenzen: de grens van de territoriale bepaaldheid van de afzet, de grens van de verhouding tussen vraag en optimale bedrijfsomvang, alsmede de grens van het primaire karakter van de voortgebrachte goederen en diensten. Deze drie grenzen zullen bij de bedoelde beleidscoördinatie als toetssteen dienen te fungeren.'
[\[44\]](#) Dit advies van Zijlstra is niet van de grond gekomen, terwijl ook geen communautaire bevoegdheid voor marktliberalisering te vinden was in het EEG-Verdrag. Waar de supranationale Commissie toch wilde liberaliseren, ontstonden conflicten met lidstaten als Frankrijk en ontstond een impasse. Deze impasse is doorbroken door het Hof van Justitie als communautaire instelling die als het er op aan kwam de kant van de Commissie koos. Door het Hof van Justitie zijn overheidsbarrières voor de private sector verwijderd door wettelijke monopolies (openbare bedrijven, exclusieve en bijzondere rechten aan ondernemingen) in beginsel te verbieden.[\[45\]](#) Daarmee wordt bedoeld het toegankelijk maken van een markt voor private ondernemingen, waar vroeger slechts een overheidsmonopolie gold.[\[46\]](#)

Thans is de overkoepelende verdragsbepaling omtrent deze materie van diensten van algemeen economisch belang te vinden in artikel 14 VWEU.[\[47\]](#) De kern van de verwijzing in dit artikel 14 naar de artikelen 93, 106 en 107 VWEU is dat de mededingingsregels van toepassing zijn op ondernemingen die belast zijn met diensten van algemeen economisch belang. Niettemin maakt de Europese Unie in dit verband wel een belangrijk onderscheid tussen diensten van algemeen economisch belang en diensten van niet-economisch belang. Dit onderscheid is in de eerste plaats gebaseerd op Protocol 26 dat gehecht is aan het VWEU. Volgens het Protocol bestaat een ruime en discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten. De bepalingen van de Verdragen doen bovendien op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet- economische diensten van algemeen belang te verrichten.

De Europese Commissie heeft voorts in de Mededeling van 27 november 2007 over diensten van algemeen belang, met inbegrip van diensten van algemeen belang[\[48\]](#) verduidelijkt dat onder niet-economische diensten bijvoorbeeld vallen, traditionele overheidsprerogatieven zoals politieke en justitiële taken en wettelijke socialezekerheidsstelsels die niet onderworpen zijn aan specifieke communautaire wetgeving. De Verdragsbepalingen inzake mededinging en de interne markt zijn

evenmin op deze prerogatieven van toepassing. Verder zegt de Commissie dat geen pasklaar antwoord kan worden gegeven op de vraag op welke wijze onderscheid dient te worden gemaakt tussen economische en niet-economische diensten. Hiervoor dient een gevalsgewijze analyse te worden uitgevoerd. Er doen zich sterke verschillen voor tussen lidstaten en de wijze waarop deze diensten worden verstrekt, verandert voortdurend naar aanleiding van nieuwe economische, sociale en institutionele ontwikkelingen. Gezien de bedreigingen van de kant van China ligt hier naar onze mening ruimte voor de Unie en de lidstaten om zich te beschermen tegen infiltratie, door sectoren te betitelen als niet-economisch zodat de Chinezen niet mee kunnen liften met de marktliberaliserende voordelen van het Europese recht.

Indien een dienst van algemeen belang als economisch wordt beschouwd, valt deze dienst onder de regels van de interne markt en mededingingsregels. In het bijzonder van belang is artikel 106 van het Werkingsverdrag.[\[49\]](#) Artikel 106 VWEU bestaat uit een eerste lid dat vooral het Werkingsverdrag - met name de interne marktregels en mededingingsbepalingen - van toepassing verklaart op deze ondernemingen. Het tweede lid biedt een mogelijkheid eventuele schendingen van het Europees recht te rechtvaardigen als dit **noodzakelijk** is voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang. Het derde lid bevat een rechtsgrondslag die het mogelijk maakt dat de Commissie maatregelen neemt op dit terrein.

Over het doel van artikel 106, lid 2, VWEU, dat een rechtvaardiging inhoudt voor diensten van algemeen economisch belang, heeft het Hof van Justitie het volgende gezegd:

"Door onder bepaalde voorwaarden afwijkingen van de algemene verdragsregels toe te staan, beoogt artikel 106, lid 2, van het Verdrag het belang van de lidstaten om bepaalde ondernemingen, met name in de openbare sector, te benutten als instrument van economisch of sociaal beleid, te verzoenen met het belang van de Gemeenschap bij de naleving van de mededingingsregels en het behoud van de eenheid van de interne markt".[\[50\]](#)

De centrale vraag van artikel 106, lid 2, VWEU is dan ook of de toepassing van de verdragsbepalingen de vervulling van de taak van algemeen economisch belang zou verhinderen. Dit behelst een evenredigheidstoets waarbij het Hof van Justitie en nationale rechters de taak van algemeen economisch belang afweegt tegen de Verdragsregels. In algemene termen valt over de reikwijdte van deze

uitzonderingsmogelijkheid te zeggen dat ondernemingen die door hun nationale overheid zijn belast met het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang aan de gevolgen van de gecombineerde toepassing van artikel 106, lid 1, VWEU en verdragsregels kunnen ontsnappen als wordt aangetoond dat hun rechten geen groter terrein bestrijken dan noodzakelijk is voor het effectief beheer van een dienst van algemeen belang en daarom voldoet aan het proportionaliteitsvereiste. De aldus omschreven uitzonderingsmogelijkheid is uiteraard niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid van de adressaten die deze exceptie zouden willen opwerpen. Naast de bewuste onderneming mag ook de nationale wetgever daartoe worden gerekend wiens beslissing over de wijze van behartiging van een algemeen economisch belang door elke rechter achteraf kan worden getoetst. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt pas sprake is van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. 'Het uitgangspunt van **democratische legitimatie** vergt dat de politiek aanspreekbare overheid hier bij uitstek de partij is die de politieke keuze moet maken aan welke belangen zij zich wenst te committeren. Dat de overheid daarbij in een democratische rechtsstaat geen autonome partij is, maar bovenal responsief dient te zijn voor maatschappelijke wensen, mag hier als bekend worden verondersteld'.^[51] Deze exceptie trekt uiteraard een zware wissel op rechters die meta-juridische beslissingen moeten nemen over de behartiging van publieke belangen door middel van exclusieve of bijzondere rechten en de vraag of deze rechten geen groter terrein bestrijken dan noodzakelijk is voor het effectief beheer van een dienst van algemeen economisch belang. Dergelijke vragen zijn niet te reduceren tot door rechters te hanteren criteria voor kerntaken van de overheid. ^[52] De vraag of onderwerpen overheidsaandacht en -middelen vereisen is kort gezegd niet **justiciable**. ^[53]

Dat de vraag voor welke belangen de overheid eindverantwoordelijkheid moet dragen inderdaad een te sterk politiek karakter heeft om op wat voor grondslag dan ook op voorhand een afdoend communautair antwoord te kunnen geven is overigens zowel door de Commissie als door het Hof en het Gerecht erkend. Zo heeft de Commissie reeds in 1996 in haar Mededeling over 'De diensten van algemeen belang in Europa' naar voren gebracht, dat zij bij haar benadering, evenals het Europees Parlement, de Raad en het Hof, zich heeft laten leiden door de eerbiediging van de nationale definities van algemeen belang, zoals deze voortvloeien uit sociaal-culturele eigenheden of maatschappelijke keuzen van de lidstaten, en dat de diensten van algemeen belang bij uitstek een actieterrein van de lidstaten blijven.^[54]

Ook de rechtspraak van het Gerecht en het Hof hebben blijk gegeven van de toenemende eerbiediging van nationale ad hoc definities van algemeen belang. In het arrest **La Poste** werd al overwogen dat 'bij gebreke van een communautaire regeling ter zake de Commissie immers niet bevoegd is zich uit te spreken over de omvang van de aan de openbare exploitant opgedragen openbare dienstverleningstaken, dus over de kosten die daarvan het gevolg zijn, noch over de desbetreffende politieke keuzes van de nationale autoriteiten, noch over de economische efficiency in de haar voorbehouden sector [...] en dat de Commissie bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake niet bevoegd is zich uit te spreken over de organisatie en de omvang van de aan een overheidsonderneming opgedragen openbare dienstverleningstaken noch over de opportuniteit van de desbetreffende politieke keuzes van de bevoegde nationale autoriteiten'.^[55] Thans lijkt vooral het Gerecht de lidstaten veel ruimte te laten in het kader van artikel 106, lid 2, VWEU.^[56]

Een verklaring voor deze terugtred ten opzichte van de rechterlijke marktliberalisering is het mogelijk ontbreken van een maatschappelijk draagvlak in de lidstaten voor verdere (rechterlijke) marktliberalisering. Een indicatie voor het laatste is het feit dat de doelstellingen die vast lagen in de art. 2 en 3 van het EG-Verdrag in het Verdrag van Lissabon zijn verplaatst naar art. 3 VEU. Dit nieuwe art. 3 noemt wel de interne markt, maar verwijst niet meer naar het regime voor de onvervalste mededinging, hetgeen art. 3, lid 1, sub g, EG-Verdrag wél deed. Dit wordt, zoals reeds is opgemerkt, wel genoemd de 'Coup van Sarkozy', die Franse staatsbedrijven wilde vrijwaren van neoliberale Europese bemoeizucht.^[57] Het regime van onvervalste mededinging wordt kennelijk niet meer beschouwd als een van de doelstellingen van de Unie. Mededinging is niet meer een doel in zichzelf, maar slechts ten dienste van de werking van de interne markt. Wel moet worden gewezen op het eerder genoemde Protocol Nr. 27 bij het Unieverdrag en het Werkingsverdrag betreffende de interne markt en de mededinging, waarin wordt overwogen dat de Unie een regime omvat dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord. Vanwege dit protocol wordt het schrappen van mededinging als een doelstelling van de Unie sterk gerelativeerd. Maar toen in het kader van de doelstellingen van de Unie met President Sarkozy werd gesproken over mededinging en de bescherming van de burgers reageerde hij sterk inhoudelijk om de vraag wat de veranderingen betekenen door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in het dagelijkse leven van de Franse en de Europese burgers? Volgens Sarkozy brachten de veranderingen namelijk wat meer 'mensenlijkheid' voor Europa.

'Because as an ideology, as dogma, what did competition give to Europe? It has given less and less to the people who vote at the European elections, and less and less to the people who believe in Europe. There was perhaps a need to reflect. I believe in competition, I believe in markets, but I believe in competition as a means and not an end in itself. This may also give a different legal direction to the Commission. That of a competition that there is there to support the emergence of European champions, to carry out a true industrial policy. It was not a question of making an economic Treaty or a liberal Treaty and explain it to the citizen. It was a question of turning our backs to ideology, dogma and naivety.' [\[58\]](#)

Wat betreft die naïviteit waar President Sarkozy op doelde, moet erkend worden dat mededinging in theoretische zin alleen maar bestaat in een gevestigd juridisch raamwerk. Het hele systeem werkt alleen maar als er instituties als advocaten en rechters zijn om de contracten op te stellen en af te dwingen. Er moet ook een stabiele munt zijn.[\[59\]](#) Bertrand Russell heeft er op gewezen dat in de meer belangrijke industrieën de neiging naar 'virtual monopoly' onweerstaanbaar is. Er komt evenwel een moment waarop òf de industrieën de staat overnemen òf de staat de industrieën overnemen.[\[60\]](#)

Hoewel het Verdrag van Lissabon de klassieke mededingingsbepalingen zoals de art. 101 en 102 VWEU die sinds het oorspronkelijke EEG-Verdrag deel uitmaken van het Europees recht niet wezenlijk heeft gewijzigd, rijst de vraag of het onvermeld laten van de doelstelling van de onvervalste mededinging tot wijziging van de interpretatie van deze klassieke bepalingen zou kunnen leiden vanwege de nieuwe context. Zeker het Hof lijkt bij de toepassing van het mededingingsrecht rekening te willen houden met andere belangen dan die van de mededinging.[\[61\]](#) In de zogeheten Albany rechtspraak benadrukte het Hof zoals reeds opgemerkt, dat het Europees recht niet alleen betrekking heeft op het systeem van onvervalste mededinging maar ook op activiteiten in de sociale sfeer, naast hoofddoelstellingen van de Unie ook aanvullende horizontale doelstellingen. [\[62\]](#) In de zaak Wouters werden afspraken van advocaten niet in strijd met art. 81 EG (thans art. 101 VWEU) geoordeeld, omdat rekening moest worden gehouden met de context waarbinnen zij opereren. [\[63\]](#)

7. De noodzaak van een antwoord

Als het gaat om de bedreiging van het Europese marktliberalisme door China, lijkt het erop dat de Europese Unie inmiddels wakker is geworden. Eurocommissaris Antonio Tajani (industrie) is zich bewust van het gevaar van politiek gemotiveerde

overnames door Chinese investeerders. Volgens hem moest Europa een nieuwe autoriteit oprichten met het gezag om ongewenste overnames door buitenlandse bedrijven tegen te houden. Er zou naar Amerikaans voorbeeld een Europees overnamepanel moeten komen dat moet onderzoeken of overnames door buitenlandse investeerders of staatsbedrijven politiek gemotiveerd zijn of een verlies van Europese kennis en technologie tot gevolg hebben. Voor een succesvolle Europese industrie is de bescherming van Europese kennis en technologie van essentieel belang. Gewaarschuwd wordt voor Chinese bedrijven die met veel geld bedrijven opkopen met vooraanstaande technologische kennis in cruciale sectoren. Het Europese concurrentievermogen kan door dergelijke overnames worden geschaad. Achter de economische basis voor de investeringen zitten vaak politieke motieven. Volgens Tajani moet de Unie niet bang zijn dan ook een politiek antwoord te geven.[\[64\]](#)

Niet alle lidstaten zijn het hiermee eens. Europa profiteert van open markten. Volgens Harry Garretsen, hoogleraar internationale economie in Groningen, kan een overnamepanel oneigenlijk worden gebruikt en de voorkeur geven aan Europese overnamepartijen boven niet-Europese. Volgens hem zijn Italië en Frankrijk voor, landen met een sterke industriepolitiek naar de Noord-Europese landen zullen tegen zijn.[\[65\]](#)

Sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden is een belangrijk deel van de bevoegdheid om investeringsbeschermings overeenkomsten te sluiten in exclusieve communautaire handen gevallen. Met instemming van de lidstaten verliezen de lidstaten op dit terrein autonomie. Volgens Lavranos is echter niet duidelijk wat de reikwijdte van de investeringen is, en evenmin is er een overgangperiode vastgesteld waarin de lidstaten hun bevoegdheden overdragen aan de Unie.[\[66\]](#)

Belangrijk uitgangspunt van de politieke constructie van de Europese integratie is altijd geweest dat protectionisme niet de goede weg is. Niet voor niets is het vrijemarktdenken het fundament van de Europese samenwerking. Binnen de Unie is daar ook veel voor te zeggen. De markt heeft het Europa van na de Tweede Wereldoorlog grote welvaart gebracht. Maar de Europese Unie is op meer gebouwd dan een vrije markt met een beperkte rol van de overheid alleen. De Unie is een waardengemeenschap (art. 2 VEU) waar de rechten van de mens een fundamenteel onderdeel van zijn. Onlangs heeft Catherine Ashton, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, in de relatie met China de positie van de Europese Unie inzake de rechten van de mens

opnieuw benadrukt.[\[67\]](#) Tussen de lidstaten van de Europese Unie gelden bovendien specifieke rechtsregels en beginselen, zoals het beginsel van loyale samenwerking. De lidstaten steunen elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien (artikel 4 lid 2 VEU). Ook geldt tussen de lidstaten en de Unie de solidariteitsclausule van artikel 222 VWEU.

Ondanks de fraaie woorden over de solidariteit tussen de lidstaten is de realiteit dat de economische verschillen tussen de lidstaten groot zijn. Dat komt voor een deel omdat de Unie steeds is blijven uitbreiden. Daar zijn best goede argumenten voor, met name geo-politiek. Bovendien konden de west-europese bedrijven door die uitbreidingen steeds goedkope arbeidskrachten en extra consumenten vinden. Maar het wordt tijd onder ogen te zien dat niet alle lidstaten hiervan gelijk hebben geprofiteerd. De concurrentie tussen de lidstaten van de Unie is fors toegenomen. Bedrijven zijn gaan verhuizen naar het Oosten en in het Westen neemt de werkloosheid toe. De economische verschillen tussen de lidstaten zijn gegroeid; sommige lidstaten zijn aan de bedelstaf geraakt vanwege ongezonde overheidsfinanciën en speculatie. Nu een arme lidstaat als Griekenland zich gedwongen heeft gevoeld hulp te gaan zoeken bij China als financier zouden de alarmbellen moeten gaan rinkelen. China lijkt de kant om te gaan van liberalisering, maar in feite neemt het staatskapitalisme, zoals geschetst door Jelle Zijlstra, toe en is alles ondergeschikt aan doeleinden van de Chinese staat.[\[68\]](#)

China heeft via de belangrijkste haven van Griekenland al toegang gekregen tot de Europese markt. De Europese Unie kan zich moeilijker verdedigen tegen de oneerlijke handelspraktijk van dumping als nu reeds de concessie aan China wordt gedaan dat het voor bepaalde onderdelen de status van markteconomie krijgt (een status die zij als geheel beoogt te krijgen vanaf 2016)[\[69\]](#), in ruil voor Chinese financiële steun aan de Europese Unie. Machtige derde staten als China kunnen momenteel profiteren van de economische crisis en de huidige Europese verdeeldheid bij de aanpak daarvan.

Als het gaat om de bedreigingen van de zijde van China moet worden benadrukt dat afspraken over solidariteit niet bestaan tussen de Unie of de lidstaten enerzijds en China anderzijds. Tevens wordt te makkelijk aangenomen dat in China sprake is van 'a transformation process from a centralized to a market economy'.[\[70\]](#) Met die aanname probeert men bezwaren tegen de toename van Chinese invloed weg te wuiven. Maar dat kan gevaarlijk zijn, juist omdat de economie van de Europese Unie er door de globalisering van handel en kapitaal sinds de crisis kwetsbaar bijligt en de lidstaten van de Unie zijn gaan opkijken naar het rijke China als de

zogenaamde reddende engel om weer uit de crisis te geraken. Want als China zou gaan helpen, wil het daar ook iets voor terugkrijgen. Op lange termijn zou een toename van Chinese invloed ten koste kunnen gaan van de belangen van de burgers van de Unie.

Omdat de Europese Unie er kwetsbaar bijligt, is het zaak het publieke belang van de Unie sterker voor ogen te houden. De vrije markt heeft veel welvaart gebracht. Marktwerking is een van de dogma's van het recht van de Europese Unie, maar 'the Constitution is not a suicide pact', zeker als het behoud van een waardengemeenschap als de Europese Unie in het geding is. Ter voorkoming van werkloosheid en om de industriële bedrijvigheid weer op te starten is het onvermijdelijk dat de Europese Unie weer gaat doen aan een behoedzame vorm van protectionisme. In juridisch opzicht binnen de Europese Unie heeft altijd de mogelijkheid bestaan de werking van de vrije markt te beperken door wettelijke monopolies te scheppen in de vorm van publieke ondernemingen en het verlenen van exclusieve en uitsluitende rechten. In het recht van de Europese Unie is de marktwerking van belang, maar het scheppen van wettelijke monopolies is op zichzelf niet in strijd is met het Werkingsverdrag (VWEU). Uit Protocol Nr. 26, dat dezelfde status heeft als de andere Verdragen, blijkt bovendien dat de Verdragen op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te organiseren.

Hieruit blijkt dat de Europese Unie voldoende juridische mogelijkheden heeft om kwetsbare maar toch vitale elementen van de Europese economie te beschermen tegen bedreigingen van buitenaf. Het Hof van Justitie stelt: 'Het enkele feit dat door het verlenen van bijzondere of uitsluitende rechten als bedoeld in artikel 90 [thans artikel 106 VWEU], lid 1, van het Verdrag, een machtspositie wordt gecreëerd, is als zodanig niet onverenigbaar met artikel 86 [thans artikel 102 VWEU] van het Verdrag. Een lidstaat handelt slechts in strijd met de in deze bepalingen vervatte verboden, wanneer de betrokken onderneming door de enkele onderneming door de enkele uitoefening van de door haar toegekende uitsluitende rechten misbruik van haar machtspositie maakt, of indien deze rechten een situatie kunnen creëren waarin die onderneming tot een dergelijk misbruik wordt gebracht.'[\[71\]](#)

De privatiseringsgolf die in de jaren negentig van de twintigste eeuw over Nederlands is gegaan, heeft geleid tot een uitverkoop van de energiesector aan buitenlandse partijen die in ieder geval niet de communistische ideologie hebben aangehangen. De kritiek op het liberaliseringsbeleid is steeds meer toegenomen, bijvoorbeeld bij de thuiszorg en de Nederlandse Spoorwegen. Door de

economische en financiële crisis is het wantrouwen tegen het pure marktdenken groter geworden. Om dan nu om uit de noodsituatie te geraken door te buigen voor het Chinese staatskapitaal is vragen om problemen, zeker daar de reciprociteit in de zin van het vrijelijk mogen investeren in China zowat uitgesloten is.^[72] Hadden wij het goed gevonden als de USSR en Oost Europese satellieten als de DDR en Polen hier waren komen **shoppen** als het gaat om de taken van traditionele nutsbedrijven. Neen, dat was ondenkbaar geweest. De twijfels nemen toe. Arvind Subramanian stelt:

'So, is the current open, rules-based economic system safe? History's lesson is that one can never be sure. One cannot be certain that the enmeshing of interests will be strong enough to sustain the status quo [...] There is tail-side risk that interests, ideology, and institutions, both domestic and international, will be inadequate to the task of preserving the current system. And there is always the unforeseeable and the irrational. World War I, after all, did happen. So, there remains a small possibility of an eventual unbenign exercise of dominance by a hegemonic or near-hegemonic China.'^[73]

8. Conclusie

Leninistisch-corporatistische economieën zoals China met een grote rol voor de overheid kunnen de belangen van de Europese Unie fundamenteel schaden, zeker als het gaat om universele diensten die voor alle burgers toegankelijk dienen te zijn. Beseft dient te worden dat de Chinese overheid permanent intervenueert als het gaat om de waarde van hun munt, die bewust laag wordt gehouden ten dienste van hun export. In China is geen sprake van een trias politica en respect voor de rechten van de mens zoals in de lidstaten van de Unie. Wanneer westerse bedrijven en overheden onderhandelen met Chinese bedrijven, moeten de westerse bedrijven zich er meer van bewust zijn dat zij met de Chinese staat van doen hebben. Het is formeel een communistische en autoritaire staat. Chinese bedrijven zijn niet als BP, VW of Sony; zij zijn de afdelingen van de communistische partij van China.^[74]

In China is sprake van een corruptie die wij absoluut niet mogen importeren in Unie, zeker als het om vitale onderdelen van onze economieën gaat. In de strijd tegen de Chinese machtsovernames dient de Europese Unie daarom niet terug te deinzen voor overheidsinterventies, zoals het oprichten of in stand houden van publieke ondernemingen en het verlenen van exclusieve en bijzondere rechten aan ondernemingen die wij kennen en vertrouwen. Vastgesteld moet worden, dat terwijl

Europa open en bloot, transparant, beschikbaar is voor de Aziatische tijgers, het aan de andere kant buitengewoon lastig is voor Europese bedrijven om zich te vestigen in China. De lidstaten van de Europese Unie mogen niet te veel hangen aan korte termijn belangen als geld en efficiency maar ook aan lange termijn publieke belangen, waaronder mogelijkheden van controle en handhaving en het respect voor de universele rechten van de mens.[\[75\]](#)

Wij hoeven niet de Amerikaanse kant op met een toetsing van buitenlandse investeringen op verenigbaarheid met vitale Europese belangen. Wij kunnen immers gebruik maken van het juridische raamwerk van het Werkingsverdrag (VWEU), waardoor het mogelijk wordt voor de lidstaten om diensten van algemeen belang te organiseren op een wijze die tegemoet komt aan de belangen en de waarden van de Unie. Het probleem ontstaat pas wanneer sprake is van misbruik van een machtspositie. Het Chinese staatskapitalisme zou de Unie wel eens kunnen dwingen tot drastische maatregelen.

Tekenend is dat de westerse leiders als reactie op de financieel economische crisis geen moeite hadden met het nationaliseren van banken. Vitale posities en knooppunten van energie, vervoer en communicatie zijn minder geschikt voor marktwerking. Dat heeft niet zozeer te maken met het zogenaamd verkeerde pad van het protectionisme, maar met het feit dat sommige diensten minder geschikt zijn voor marktwerking vanwege de langetermijnbelangen van de Europese Unie zelf. In die zin dient het mededingingsrecht van de Europese Unie meer ruimte te maken als het gaat om vormen van staatssteun en bescherming van de diensten van algemeen belang. Als reactie op de dreiging van het staatskapitalisme van China is een behoedzame vorm van protectionisme in de Europese Unie onvermijdelijk.

Mr. R.A. Abdullah Khan is universitair docent Europees recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en prof. dr. J.W. Sap is hoogleraar Europees recht aan de Open Universiteit en universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Met dank aan dr. Erik Denters voor zijn commentaar op een eerdere versie.

[\[1\]](#) 'Privatisation in China. Capitalism confined. Chinese companies, like companies everywhere, do best when they are privately run. In China, however, the state is

never far away' , **The Economist**, 3 september 2011.

[2] 'China's murky ownership rules. Who owns what? The perils of investing where the law is unclear', **The Economist**, 7 juli 2011.

[3] 'Argwaan over Chinese investeringen in IJsland; Chinees koopt grond', **NRC Handelsblad**, 30 augustus 2011. Onlangs werd bekend dat IJsland het omstreden plan definitief heeft afgewezen. Het IJslandse ministerie van Binnenlandse Zaken zei dat een wet uit 1966 de verkoop aan buitenlanders beperkt 'om IJslands onafhankelijkheid en soevereiniteit te beschermen'. Zie 'IJsland weert steenrijke Chinees die grond wil', **NRC Handelsblad/NRC Weekend**, 26 november 2011.

[4] Een term van Jerome Cahuzac, president van de Financiële Commissie van de Franse Nationale Vergadering, op 31 oktober 2011 (France 2 TV); zie François Godement, 'Rescuing the euro: what is China's price?', Policy Memo European Council on Foreign Relations (ecfr.eu), december 2011, p. 3.

[5] Karel Berkhout en Jeroen Wester, 'Een goede toezichthouder wordt gehaat'. Interview met Sweder van Wijnbergen, **NRC Handelsblad**, 1 oktober 2011, p. 4-5.

[6] Will Hutton, **The writing on the wall. China and the West in the 21ste century** . Londen: Little, Brown, 2007, p. 128.

[7] Bob Hoogenboom en Paul Ponsaers, 'Het moeilijke spel van wortel en stok. Organisatiecriminaliteit en handhavingsstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten', in: Bob Hoogenboom, Gerard Bakker en Marcel Pheijffer (red.), **De suggestie van toezicht en handhaving**. Forensische studies deel 16. Den Haag: Sdu, 2005, p. 87-108, in het bijzonder p. 87.

[8] John Gray, 'De utopisten zijn de gevestigde politici', **NRC Handelsblad/NRC Weekend**, 26 november 2011, p. 3: 'In Europa heeft de warrige droom van een gemeenschappelijke munt geleid tot sociale kaalslag in Griekenland, massawerkloosheid in Spanje en andere landen en voor sommigen zelfs tot een terugkeer naar een leven dat berust op ruilhandel'.

[9] David Harvey, **A brief history of neoliberalism**. Oxford: University Press, 2005, 2007, p. 2.

[10] J.M. Keynes, **The General Theory of Employment, Interest, and Money**. San Diego/New York: Harcourt Brace & Company, 1964, p. 383.

- [11] Caroline de Gruyter, 'Als we de euro nu opheffen, kan dat nog min of meer oordelijk'. Interview met de Franse econoom Jacques Sapir, **NRC Handelsblad**, 3 november 2011, p. 28-29.
- [12] R.A. Abdullah Khan en J.W. Sap, 'Sociale zekerheid en gezondheidszorg: zijn de verwachtingen van EU-migranten haalbaar? ', **SEW**, januari 2011, p. 18-28.
- [13] C.R. Sunstein, **The Partial Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1993, p. 133.
- [14] J.H. Gerards, **Het prisma van grondrechten**. Oratie 3 november 2011. Nijmegen: Radboud Universiteit, 2011, p. 13, 21, 40 en 50.
- [15] HvJ EG 15 juni 1964, 6/64, **Jur.** 1964, p. 1203, r.o. 11 (**Costa v. E.N.E.L.**).
- [16] J. Zijlstra, met medewerking van B. Goudzwaard, **Economische politiek en concurrentie-problematiek in de EEG en de lid-staten**, Verzameling studies. Serie concurrentie Nr. 2, Brussel: Europese Economische Gemeenschap, 1966.
- [17] J. Zijlstra, **a.w.**, p. 49.
- [18] Het IMF heeft onlangs gewaarschuwd dat Chinese autoriteiten commerciële banken niet moeten gebruiken voor het bereiken van beleidsdoeleinden. Het gebrek aan informatie belemmert stresstests. Ook moeten Chinese banken ophouden met leningen buiten de boeken te houden. Zie Oscar Garschagen, 'IMF: Chinese banken steeds kwetsbaarder', **NRC Handelsblad**, 15 november 2011, p. 29.
- [19] Ha-Joon Chang, **23 dingen die ze je niet vertellen over het kapitalisme**. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2010.
- [20] Egbert Kalse, 'Kapitalisme heeft ons niet rijker gemaakt', **NRC Handelsblad**, 24 december 2010, p. 16.
- [21] Ben Knapen, 'Wij zullen het kapitalisme temmen!', **NRC Handelsblad**, 16 juli 2010, p. B02.
- [22] Peter Wonacott, 'In Africa, US watches China's ascent', **The Wall Street Journal**, 5 september 2011: "It's quite clear that the model of state-led capitalism is being used as an instrument of China's soft power, said Robert D. Hormats, the U.S. State Department 's undersecretary for Economic Affairs. "It's part of a broad notion that China's economic model is successful and can be used elsewhere."

[23] Marcel van de Burgh en Piet Depuydt, 'Overall in de Rotterdamse haven duiken Chinezen op', **NRC Handelsblad**, 31 december 2010, p. 18.

[24] Bertrand Russell, ***New hopes for a changing world***. New York: Simon and Schuster, 1951, p. 129: 'Competition within a country belongs to an early stage of industrial development. In all the more important industries the tendency towards a virtual monopoly is irresistible, and there comes a moment when either the industries take over the State, or the State takes over the industries. The former course is favored by those nostalgic devotees of the past who imagine that they are thereby serving the god of free competition. But the other course is the one which is increasingly being adopted in practice, even where in theory is being avoided. Consequently, competition in the modern world is between nations, not between individual producers.'

[25] J.J. Servan-Schreiber, ***De Amerikaanse uitdaging*** [Oorspronkelijke titel: ***Le défi américaine*** , Editions Denoël, Parijs, 1967]. Utrecht/Antwerpen: Bruna, 1968, p. 25.

[26] Richard McGregor, ***The party. The secret world of China's communist rulers***. Londen: Allen Lane, Penguin Books, 2010, p. 15.

[27] Richard McGregor, ***a.w.***, p. 25.

[28] Jan van der Putten, ***Verbijsterend China. Wereldmacht van een andere soort***. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2011, p. 294-295.

[29] David Wise, ***Tiger trap. America's secret spy war with China***. Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2011, p. 7, 8.

[30] 'Italië praat met China over investeringen', **NRC Handelsblad**, 13 september 2011.

[31] Oscar Garschagen, 'Premier Wen: China wil Europa wel helpen, maar onder voorwaarden', **NRC Handelsblad**, 14 september 2011.

[32] J.P. Parello-Plesner, F. Godement en F. Yeoman, 'The European Council on Foreign Relations. Advisory: the scramble for Europe', zie http://ecfr.eu/content/entry/advisory_the_scramble_for_europe (geraadpleegd 12 juli 2011).

[33] Oscar Garschagen, 'Geprivatiseerde banken blijven staatsbanken', **NRC Handelsblad**

, 28 augustus 2010, p. 14.

[34] **The Economist**, 10 februari 2011: 'A growing number of countries, most notably China but also Russia and the Gulf states, are using business as an instrument of state power. And some of the world's biggest companies, including most of the largest oil firms, are state-run, driven by political as much as economic considerations. China is the leading offender, using state companies to snap up a growing share of the world's natural resources. It is also using its state-industrial complex to pursue political goals. Google was forced to re-route its servers when it refused to censor e-mails. '

[35] Volgens de Amerikaanse adviseur Ian Bremmer is dit geen formule om een efficiëntere en billijkere economische prestatie te leveren. De geavanceerde economie vraagt om vrije informatiestromen en dat past niet bij autoritaire regimes. Bovendien kan staatskapitalisme niet omgaan met de noodzaak om bedrijven failliet te laten gaan om vernieuwing mogelijk te maken. Zie Ian Bremmer, **The end of the free market. Who wins the war between states and corporations?** New York: Penguin/Portfolio, 2010, p. 171 e.v.

[36] Christopher Cox, 'The role of governments in markets'. Keynote address and Robert R. Glaubner Lecture at the John F. Kennedy School of Government. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 24 oktober 2007 (www.sec.gov/news/speech/207/spch102407cc.htm)

[37] 'VS: Azië is belangrijker dan Europa', **NRC Handelsblad**, 14 september 2011.

[38] Jan Willem Sap, 'De Europese Unie op het wereldtoneel: van zachte naar slimme macht', in Marcel ten Hooven, Ben Knapen, Peter Kooijmans, Jan Willem Sap, Caspar Veldkamp (red.), **De nieuwe wereld** (zomernummer Christen Democratische Verkenningen). Den Haag: Boom, 2009, p. 113-119. Zie Yan Xuetong, 'How China can defeat America', **The New York Times**, 20 november 2011: 'And in order to achieve that goal, China has to provide higher-quality moral leadership than the United States [...] It is the battle for people's hearts and minds that will determine who eventually prevails. And, as China's ancient philosophers predicted, the country that displays more human authority will win'. Zie echter ook de reactie daarop van Joseph A. Bosco, 'The future of China', **The New York Times**, 29 november 2011: 'Yet absent from his essay is the word "democracy". If political freedom and self-governance are to be ruled out of the Chinese people's future, then the Communist China has already lost the moral battle with the West.'

[39] Oscar Garschagen, 'Geef mij China's vuile was!' Interview met Frank Dikötter, *NRC Handelsblad*, 11 november 2011.

[40] Garrie van Pinxteren, 'China en de rest van de wereld. De nieuwe kleren van de keizer', *De Groene Amsterdammer*, 23 juni 2011, p. 30-33.

[41] Joseph S. Nye Jr., *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, p. 88-89.

[42] Will Hutton, *a.w.*, p. 128.

[43] J. van der Putten, *a.w.*, p. 250 en 253.

[44] Jelle Zijlstra, *a.w.*, p. 49.

[45] R.A. Abdullah Khan, *Ondernemingsconcentraties en marktliberalisering*. Deventer: Kluwer, 2002, p. 134.

[46] In de Verenigde Staten van Amerika wordt daarentegen een rechterlijk bevel tot marktliberalisering als een brug te ver beschouwd voor deze staatsmacht, dit betreft het terrein van de wetgever. Zie Herbert Hovenkamp, *The Antitrust Enterprise. Principle and Execution*, Cambridge: Harvard University Press, 2005, p. 230-231: "[B]eginning during the Progressive Era and escalating during the New Deal, economic policy makers lost much of their confidence in open markets and at one time or another attempted to regulate virtually anything that could be regulated, creating giant bureaucratic agencies in the process. The high point of this regulation was in the 1970s, and since then we have experienced a free market revolution that may be starting to subside. Without speculating about where we are going next, I observe only that this ideological pendulum is likely to swing back and forth indefinitely. The solutions we achieve for regulatory problems are political as well as technical. To the extent they are political, a democracy is unlikely to produce final answers. A critical premise for understanding the relationship between antitrust and regulation is that it is not antitrust's purpose to throw itself into this century-old battle. On the question of which markets should be regulated, and by what means, legislatures have the final say, subject only to the limits imposed by the Constitution. It is not the role of federal judges or antitrust juries to decide whether price or entry regulation in the provision of electricity or taxi service is appropriate. Antitrust law takes as given a market's existing regulatory structure, warts and all, and tries to prevent injuries to competition that the regulatory process leaves untended."

[47] Artikel 14 VWEU luidt: 'Onverminderd artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 93, 106 en 107 van dit Verdrag en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang, dragen de Unie en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van de Verdragen, zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen deze beginselen en voorwaarden vast, onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken.'

[48] COM(2007) 725 definitief.

[49] Luc Gyselen, 'Services of General Economic Interest and Competition under European Law - A Delicate Balance', *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 1, No. 6, 2010, p. 491-499.

[50] HvJ EG 21 september 1999, Zaak C-67/96, *Jur.* 1999, I-5751, r.o. 103 (*Albany*)

.

[51] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering, 56, 2000, p. 20 en 48.

[52] J.P.H. Donner, *Staat in beweging*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid V 100, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 43-46.

[53] In het Engelse recht is dit concept als volgt uitgelegd: "What is crucial for justiciability is the ability to contain the policy either by or within traditional and accepted principles and standards [...] It resolves itself into a question of the ability of the legislature so to embody into a principle the policies which it intends to be effectuated by the Act, that the courts are left with sufficiently clearly defined standards to operate the judicial process efficiently by keeping discretion within narrow limits. This by no means implies that the judges have a purely mechanistic function within the judicial process; but justiciability does involve the primacy of principles and standards over all the other factors which go into judicial decision-making", R.B. Stevens and B.S. Yamey, *The restrictive practices court: A study of the judicial process and economic policy*, London: Weidenfeld and Nicholson 1965, p. 40-41.

- [54] DOC. 96/C 281/03, PB EG C 281/3, 26 september 1996, nrs. 26 en 74.
- [55] GvEA 27 februari 1997, T-106/95, *Jur.* 1997, II-229, r.o. 108 en 192 (**Fédération française des sociétés d'assurance e.a .**)
- [56] GvEA 22 oktober 2008, Gevoegde zaken T-309/04, T-317/04, T-329/04 en T-336/04, *Jur.* 2008, II-02935, r.o. 101-113 (**TV 2/Danmark**) en GvEA 12 februari 2008, T-298/03, *Jur.* 2008, II-2935, r.o. 165-169 (**BUPA**).
- [57] J.F. Appeldoorn en H.H.B. Vedder, **Mededingingsrecht. Beginselen van Europees en Nederlandse mededingingsrecht**. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, p. 200.
- [58] Zie Alan Riley, 'The EU Reform Treaty and the Competition Protocol: undermining EC Competition law', Center for European Policy Studies, CEPS Policy Brief, nr. 142, September 2007, p. 4-5.
- [59] Het bewust jojo-en met een munt kan ook worden beschouwd als een vorm van valse concurrentie, of het nu van Chinese zijde is die hun dollars komen lozen in de Unie, of rechtstreeks van de Amerikanen. Zie Herman M. Schwartz, **States versus markets. The emergence of a global economy**. New York: Palgrave Macmillan, 1994, 2000, 2010, p. 215-217.
- [60] Bertrand Russell, **New hopes for a changing world**. New York: Simon and Schuster, 1951, p. 129-130.
- [61] Luc Gyselen, 'Public Service and EU Competition Law', **Journal of European Competition Law & Practice**, 2011, 1-6 [downloaded from <http://jeclap.oxfordjournals.org> (geraadpleegd 30 november 2011)].
- [62] Alison Jones and Brenda Sufrin, **EU Competition Law. Text, cases, and materials**. Oxford: University Press, 2010, p. 52.
- [63] HvJ EG 19 februari 2002, C-309/99, *Jur.* 2002, I-1577 (**Wouters e.a.**).
- [64] 'Geen politieke overnames door China in EU', **NRC Handelsblad**, 28 december 2010, p. 15.
- [65] Ykje Vriesinga, 'Met het geld komt ook de dreiging uit China', **NRC Handelsblad**, 29 december 2010, p. 15.

[66] Nikos Lavranos, 'Bilateral Investment Treaties (BITs) and EU Law', ESIL Conference 2010. Zie www.fta-eu.org/doc/unp/opinion/en/eu_china_fta_position.pdf (geraadpleegd 7 november 2011).

[67] 'Statement' door Catherine Ashton d.d. 25 oktober 2011 (A 430/11).

[68] 'State capitalism in China. Of emperors and kings. China's state-owned enterprises are on the march', *The Economist*, 12 november 2011. Zie het rapport van Andrew Szamoszegi en Cole Kyle, ***An analysis of state-owned enterprises and state capitalism in China***. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC: Capital Trade, 26 oktober 2011; zie ook Roselyn Hsueh, ***China's regulatory state*** Ithaca, New York: Cornell University Press, 2011.

[69] WTO, ***Accession of the People's Republic of China***, Decision of 10 November 2001, WT/L/432, 23 November 2011 (01-5996), punt 15: 'shall expire 15 years after the date of accession'.

[70] Foreign Trade Association, ***FTA Position on EU- China Trade relations***, Brussel: FTA, juni 2006, p. 7.

[71] HvJ EG 23 mei 2000, C-209/98, *Jur.* 2000, I-3743, r.o. 66 (Sydhavnens).

[72] Voor de Europese Unie is problematisch dat China inzake sleutelsectoren gesloten blijft voor buitenlandse investeerders en dat de Chinese markt voor aanbestedingen niet transparant is. Op 8 november 2011 is hier op gewezen door Karel de Gucht, eurocommissaris voor Handel. Zie 'Looking beyond the crisis: making the EU-China trade relations work', <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/728&format=...> (geraadpleegd op 14 november 2011).

[73] Arvind Subramanian, ***Eclipse. Living in the Shadow of China's Economic Dominance***. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2011, p. 170.

[74] Will Hutton, *a.w.*, p. 232. Zie ook Oscar Garschagen, 'IMF: Chinese bankieren steeds kwetsbaarder', *NRC Handelsblad*, 15 november 2011, p. 29: 'Het Centrale Organisatiedepartement [de personeelsafdeling van de Communistische Partij] beslist over de samenstelling van de besturen en de directies. Topbankiers zijn partijfunctionarissen, doorgaans met de rang van viceminister.'

[75] 'Raising Money for the Euro Zone. Warning Mount against Concessions to China', **Spiegel Online**, 1 november 2011, zie www.spiegel.de/international/europe/0,1518,795202,00.htm (geraadpleegd op 8 december 2011).