



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Nederland-China: een nieuwe balans



AlmatyKarachiTokioHavannaBonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiMelbourneZagrebParijsHoustonWindhoekParamariboBamakoBonnCotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloDhahabMelbourneWenenDarEsSalaamBrasiliaKoeweitParijsJakartaIstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoVaticaanstadPortOfSpainHoustonPretoriaLaPazIstanboelBoedapestHamburgVancouverDhakaDubaiBangkokAnkaraAlgiersKhartoemDhakaLusakaBangkokSarajevoDamascusHoustonBonnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoealaLoempoeWellingtonAlgiersAnkaraAbujaCotonouHoustonAlmatyDubaiRomeBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagLimaLapazKairoManaguaBagdadLosAngelesKievAnkaraColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoRomeZagrebWashingtonAmmanAthenelaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarceloBangkokMilaanBamakoHoustonHarareBrasiliaKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverHoustonRiyadDüsseldorfAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiersAnkaraLondenBamakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersAmMainMelbourneMünchenAtheneDüsseldorfKampalaCanberraBamakolIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaoundeBogotáLuandaRabatTokioWellingtonTokioMoskouAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMaputoAlgiersMilaanMontevideoVancouvertoemAddisAbebaBagdadBrasiliaBelgradoMuscatLuandaSantiagoDeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavannaHavanneoelHongKongFrankfurtAmMainKarachiBratislavaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBratislavaTunisLuxemburgZagrebMontrealSAbebaMadridBangkokDüsseldorfTelAvivParijsSeoelParamariboCotonouLaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLimaLaLoempoeTunisOsloBratislavaMontrealDhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoIslamabadKingstonDamascusTunisBogotáKopenhagenhiAnkaraTokioHavannaBonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJoséKoevHoustonWindhoekParamariboBamakoBonnCotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloPretoriaMaputoAmmanenDarEsSalaamBrasiliaKoeweitParijsJakartaIstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoSeoelBangkokWenerPortOfSpainHoustonPretoriaLaPazIstanboelBoedapestHamburgVancouverDhakaDubaiBangkokAnkaraAlgiersKhartoemDubaiKobeBrusselMeDamascusHoustonBonnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoealaLoempoeWellingtonAlgiersAnkaraAbujaChicagoMuscatDakarStockholmBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiersKingstadLosAngelesKievAnkaraColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNewYorkRiyadBamAmmanAtheneLaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpenSacHoustonHarareBrasiliaKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverSantiagoDeChileTunisAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiersAnkaraLondenBamakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMuscatWindhoekRiyadLuznchenAtheneDüsseldorfKampalaCanberraBamakolIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaoundeRiyadhMuscatKamroWellingtonTokioMoskouAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMaputoAlgiersMilaanMontevideoVancouverAnkaraBarcelonaPraagColoBrasiliaBelgradoMuscatLuandaSantiagoDeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavannaHavannaBerlijnHongKongMilaAmMainKarachiBratislavaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBratislavaTunisLuxemburgZagrebMontrealSofiaSydneySantiagoDeüsseldorfTelAvivParijsSeoelParamariboCotonouLaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLosAngelesMilaanDarEsSalaaBratislavaMontrealDhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoIslamabadKingstonDamascusTunisBogotáKopenhagenWenenCaracasBeibonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJoséKoeweitWenenKievParijsBueniboBamakoBonnCotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloPretoriaMaputoAmmanBagdadNewDelhiLimaeweitParijsJakartaIstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoSeoelBangkokWenenLaPazParamariboBoekareLaPazIstanboelBoedapestHamburgVancouverDhakaDubaiBangkokAnkaraAlgiersKhartoemDubaiKobeBrusselMexicoStPetersburgParamaronnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoealaLoempoeWellingtonAlgiersAnkaraAbujaChicagoMuscatDakarStockholmKopenhagenCotcamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiersKingstonStPetersburgAnvAnkaraColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNewYorkRiyadBamakoTelAvivKingoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpenSaoPauloBagdadLaPazParijsKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverSantiagoDeChileTunisManaguaTeheranCotcarachiKairoSarajevoAlgiersAnkaraLondenBamakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMuscatWindhoekRiyadLuandaMadridVaticaanstKampalaCanberraBamakolIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaoundeRiyadhMuscatKampalaParijsMadridBelgracAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMaputoAlgiersMilaanMontevideoVancouverAnkaraBarcelonaPraagColomboWarschauMadridPreLuandaSantiagoDeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavannaHavannaBerlijnHongKongMilaanCanberraHamburgNivaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBratislavaTunisLuxemburgZagrebMontrealSofiaSydneySantiagoDeChileLondenDüsseldorfelParamariboCotonouLaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLosAngelesMilaanDarEsSalaamOsloLuandaNewYorkhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoIslamabadKingstonDamascusTunisBogotáKopenhagenWenenCaracasBernKoealaLoempoeTeesLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJoséKoeweitWenenKievParijsBuenosAiresMadridKoevouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloPretoriaMaputoAmmanBagdadNewDelhiLimaLaPazQuitoBogotáBamstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoSeoelBangkokWenenLaPazParamariboBoekarestSarajevoKoealaLcapestHamburgVancouverDhakaDubaiBangkokAnkaraAlgiersKhartoemDubaiKobeBrusselMexicoStPetersburgParamariboAnkaraRabatBelgssSalaamKobeSofiaKoealaLoempoeWellingtonAlgiersAnkaraAbujaChicagoMuscatDakarStockholmKopenhagenCotonouBuenosAiresAddisSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiersKingstonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNewYorkRiyadBamakoTelAvivKingstonMontevideoLaPazPramarariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpenSaoPauloBagdadLaPazParijsTorontoBrusselBerlijnWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverSantiagoDeChileTunisManaguaTeheranCotonouTokioTunisHelsinkiBo

Nederland-China: een nieuwe balans

Inhoudsopgave

I. Inleiding	06
II. Inzet op doelstellingen van buitenlands beleid: thema's en samenwerkingsvormen	20
1 Duurzame handel en investeringen	22
2 Vrede, veiligheid en stabiliteit	34
3 Waarden	46
4 Klimaat, grondstoffen en energie	54
5 Ontwikkelingssamenwerking	60
6 Het multilaterale stelsel	68
7 Samenwerking binnen Europa	72
8 Samenwerking binnen het Koninkrijk	78
9 Spelers in de bilaterale relatie met China en samenwerking binnen Nederland	82
III. Conclusie	90



Inleiding

De bilaterale relatie tussen Nederland en China is breed en intensief. China biedt Nederland aanzienlijke kansen. Het is de grootste handelspartner van Nederland in Azië, goed voor 11 miljard euro aan export. Vele Nederlandse bedrijven zijn in China actief. Vrijwel alle universiteiten werken samen met Chinese instellingen en duizenden Chinese studenten studeren in Nederland. Steeds meer Chinese toeristen bezoeken ons land. Tegelijkertijd vragen de scherpe randen van China's toenemende invloed, zoals zijn impact op veiligheid en op mensenrechten, onze aandacht.

Sinds het 'Open and Pragmatic Partnership for Comprehensive Cooperation' dat Nederland in 2014 met China sloot¹ en de laatste beleidsnotitie over China uit 2013² is er veel gebeurd. China heeft zich de afgelopen jaren over de volle breedte van zijn internationale optreden assertiever opgesteld. Waar de Nederlandse inzet in 2013 was om China belanghebbende te maken in de bestaande internationale orde, moet nu worden geconstateerd dat China intussen bestaande internationale instellingen succesvol heeft weten te beïnvloeden en alternatieven heeft ontwikkeld. De vraag is niet meer hoe Nederland kan profiteren van China's ontwikkeling en hoe wij China verder kunnen integreren in de bestaande internationale orde. Het gaat intussen veel meer over de betekenis van China's opkomst voor onze eigen plaats in Europa en in de wereld. We moeten onze opstelling bepalen in een internationale orde die mede door China in snel tempo verandert. Dit vraagt om een bijstelling van het Nederlandse Chinabeleid.

Het spreekt voor zich dat de relatie met China, met zijn toenemende invloed op nagenoeg alle aspecten van het internationale domein, voor Nederland belangrijk is en blijft. De vele wederzijdse bezoeken van bewindspersonen, de (handels)missies en de samenwerkingsverbanden illustreren dit. Het postennetwerk China is het grootste postennetwerk van Nederland in een enkel land en bestaat naast de ambassade in Peking uit vier consulaten-generaal en zes *Netherlands Business Support Offices*. Alle ministeries en diverse agentschappen en uitvoerende diensten hebben met China te maken.

Het Nederlandse kabinet wil samenwerken met China op basis van belangen, met oog voor ideologische verschillen. Kansen grijpen waar dat kan, maar ook beter oog hebben voor bijvoorbeeld (economische) veiligheid, cyberspionage en beïnvloeding. Het kabinet staat pal voor (bescherming van) de Nederlandse rechtstaat, veiligheid, en open economie en samenleving. Het kabinet zal optreden als de openheid van onze economie en samenleving wordt bedreigd of ondermijnd. Onze openheid vraagt om een zorgvuldige weging van aan de ene kant het benutten van kansen en aan de andere kant het beschermen van onze veiligheid, ons verdienvermogen, en waarden als rechtsstatelijkheid en mensenrechten. Met de Chinanotitie schetst het kabinet een nieuwe balans in de relatie met China.

¹ Rijksoverheid (24 maart, 2014) 'Joint Statement between the People's Republic of China and the Kingdom of the Netherlands on the establishment of an Open and Pragmatic Partnership for Comprehensive Cooperation'. Government.nl.

² 'Het Nederlandse China-beleid: investeren in Waarden en Zaken', 2013. Zoals verzocht door de commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 6 april 2018 (kenmerk 2018Z06376/2018D23463), ontvangt u over de uitvoering hiervan een aparte kamerbrief.



Nederland – China relatie in cijfers

● EU-28

● Nederland

● China

Inwonersaantal in duizenden³

● 512.711
● 17.036
● 1.409.517



BBP wereldaandeel (positie)⁴

● 21,41% (2)
● 1,02% (18)
● 15,17% (3)



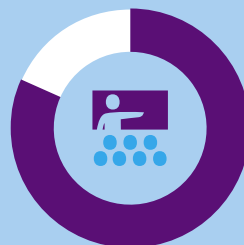
Toeristen en nationaliteit (2018)⁹

● 334.000
(Chinezen naar
Nederland)
● 77.000
(Nederlanders
naar China)



Internationale Studenten (2017-2018)⁸

● 4.475
(Chinezen in
Nederland)
● ca. 1.000
(Nederlanders in
China)



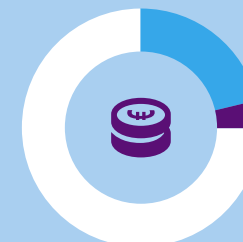
Aantal migranten⁷

● 33.860 (Chinezen in
Nederland)
● 4.306 (Nederlanders
in China)



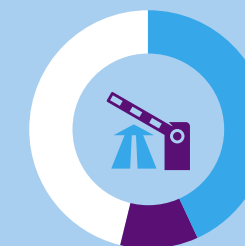
Uitgaande investeringen mld USD
Wereldaandeel (positie)⁶

● 125; 8,72% (4)
● 23,3; 1,62% (18)
● 436; 30,47% (1)



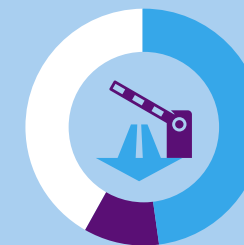
Goederenuitvoer totaal (naar China)
in miljarden euro⁵

● 1.879 (198)
● 467 (11,3)
● 2.018 (-)



Goederenimport totaal (uit China)
in miljarden euro⁵

● 1.857 (375)
● 409 (36,1)
● 1.621 (-)



3 CBS en Europese Commissie (2017) 'Countries and regions' <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>

4 Wereldbank (2017) 'Gross Domestic Product Ranking 2017'. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking>

5 CBS en Europese Commissie (2017) 'China-EU International trade in goods statistics' https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics

6 Verenigde Naties (2018) 'World Investment Report 2018' pagina 48 https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf

7 CBS (2018) 'Bevolking; geslacht, leeftijd en nationaliteit op 1 januari' <https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03743>

8 Nuffic <https://www.nuffic.nl/en/subjects/countries-of-origin/>
<https://www.wilweg.nl/landen/china>

9 NBTC Holland Marketing (2019) Correspondentie

Leeswijzer

Deze notitie is gebaseerd op gesprekken binnen de Rijksoverheid en consultaties met meer dan honderd externe experts. Het document bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden wereldwijde trends en de rol van China daarbij beschreven. Het tweede deel gaat in op de kabinetsinzet gebaseerd op de Nederlandse doelstellingen¹⁰ van buitenlands beleid, en op hoe deze inzet gerealiseerd gaat worden. De thema's die daarbij aan bod komen zijn: (1) duurzame handel en investeringen, (2) vrede, veiligheid en stabiliteit, (3) waarden, mensenrechten en internationale rechtsorde, (4) klimaat en (5) ontwikkelingssamenwerking. In dit deel van de notitie komen ook de verschillende samenwerkingsvormen aan bod. Voor Nederland zijn een goed werkend multilateraal stelsel en een slagvaardige EU cruciaal. Ook de samenwerking binnen het Koninkrijk is voor de relatie met China relevant. Tenslotte krijgt ons bilaterale beleid vorm via verschillende spelers en wint het aan kracht bij nauw contact tussen Rijksoverheid, gemeenten, provincies, bedrijven, academici, en culturele en maatschappelijke organisaties. Bij het beschrijven van de samenwerkingsvormen ligt de nadruk op het in stand houden en/of versterken van de samenwerking. In het derde deel worden conclusies getrokken, inclusief kansen voor samenwerking, de uitdagingen die Nederland daarbij tegenkomt en wat het kabinet daaraan kan doen.

Verschuivingen op geopolitiek, veiligheids- en economisch gebied¹¹

Nederland is in veel opzichten een veilig land met een sterke internationale economische positie. We bevinden ons niet voor niets al sinds 2005 in de top-10 van meest concurrerende economieën.¹² De wereld om ons heen staat echter niet stil. Zoals omschreven in de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 'Wereldwijd voor een veilig Nederland', en de beleidsnota 'Investeren in perspectief', zijn er een aantal wereldwijde trends die Nederland raken.

We zien door geopolitieke en economische machtsverschuivingen een multipolaire wereldorde ontstaan. Traditioneel Amerikaans leiderschap verandert, terwijl andere traditionele grootmachten als Rusland en China zich assertiever opstellen. Naast China komt ook India economisch op, terwijl het relatieve economische gewicht van de EU en de VS afneemt. Terwijl enerzijds economieën verder verweven zijn geraakt in mondiale waardenketens, nemen tegelijkertijd protectionisme en zorg over economische veiligheid toe.

¹⁰ Met de Rijksbrede doelstellingen van buitenlands beleid is pragmatisch omgegaan. Ze zijn zo herschreven, dat ze een belangrijk aspect van de relatie met China behandelen. Verschillende doelstellingen van buitenlands beleid zijn gerelateerd aan ontwikkelingssamenwerking. Dit belangrijke onderdeel van ons beleid heeft een eigen hoofdstuk gekregen. De doelstelling consulaire en Nederlandse waarden/belangen is opgesplitst; waarden en mensenrechten zijn samengevoegd en consulaire en het internationaal cultuurbeleid zijn ondergebracht in het hoofdstuk spelers in de bilaterale relatie met China. De doelstelling versterkte kaders voor ontwikkeling is omgedoopt tot multilateraal stelsel. De doelstelling sociale vooruitgang, waar onderwijs een belangrijke rol in speelt, heet nu spelers in de bilaterale relatie met China. Aan klimaat en samenwerking binnen het Koninkrijk zijn aparte hoofdstukken gewijd.

¹¹ In deze paragraaf hebben we ons gebaseerd op (trends uit) bestaande thematische beleidsnota's, zoals de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 'Wereldwijd voor een veilig Nederland', en de BHOS-nota uit 2018 'Investeren in perspectief'.

¹² *World Economic Forum* (2017) 'Competitiveness Index' als benoemd in de BHOS-nota (2018) 'Investeren in perspectief'.

Er ontstaan ideologische spanningen tussen Oost en West, conservatieven en progressieven, autocratie en democratie. Het multilateralisme staat onder druk – bijvoorbeeld mechanismen om geschillen te beslechten zoals bij de WTO – en gelegenheidscoalities nemen steeds vaker de plaats in van traditionele samenwerkingsverbanden.

Versnelde technologische en digitale ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van kunstmatige intelligentie, veranderen economie en maatschappij. Dat kan zorgen voor innovatie, bedrijvigheid en nieuwe vormen van internationale samenwerking, maar leidt ook tot zorgen over (digitale) veiligheid, privacy, toegang tot data en betrouwbare informatie. Digitalisering zorgt voor een afnemend belang van geografische locatie: producten en diensten kunnen via online platforms direct verkocht worden aan de andere kant van de wereld. Versnelde technologische ontwikkeling speelt ook een rol in de machtsbalans tussen landen en kan onderdeel uitmaken van hybride conflictvoering, waarbij onder andere moderne beïnvloedingstechnieken worden ingezet. Ook binnen de EU nemen deze economische, marktinterne en veiligheidsdossiers een steeds belangrijkere plaats in, waarbij de Unie zoekt naar een eensgezinde aanpak, ook om externe slagkracht te versterken.

Veel studies wijzen op de groeiende verwevenheid tussen externe en interne veiligheid. De toenemende instabiliteit en onveiligheid rond Europa en het Caribische deel van het Koninkrijk brengen risico's met zich mee.

Wereldwijd is de menselijke activiteit zo sterk gegroeid dat dit de draagkracht van de aarde overschrijdt. Klimaatverandering en milieudegradatie zijn het gevolg. Grondstoffen, energie en (drink)water worden schaarser. De effecten van klimaatverandering worden nu al wereldwijd gevoeld en zullen in de komende decennia alleen maar toenemen.

Succesvolle armoedebestrijding en toenemende ontwikkeling gaan gepaard met ongelijk verdeelde kansen en inkomens. Decennialang nam bijna overal ter wereld het respect voor en de naleving van mensenrechten toe, maar deze tendens lijkt niet door te zetten, sterker, de situatie lijkt te verslechteren.

China speelt een belangrijke rol in de veranderende wereld

China was tot het einde van de 19^e eeuw de grootste economie ter wereld en heeft zich ten doel gesteld deze positie opnieuw in te nemen. De opkomst van China leidt onvermijdelijk ook tot fricties met andere internationale spelers, waaronder de Verenigde Staten en de EU. Voor de meer competitieve benadering van China door de Amerikaanse administratie bestaat in de VS brede steun. Zowel Democraten als Republikeinen zijn bezorgd over de manier waarop China economisch en politiek opereert en zijn macht en invloed uitbreidt. De EU stelt zich assertiever op zoals blijkt uit de aanvulling op haar China-strategie uit 2016 via de Gezamenlijke Mededeling *EU-China: A Strategic Outlook* als voorbereiding op de EU-China top in april.¹³

¹³ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2019) Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council; EU-China – A strategic Outlook

Er is sprake van een competitie tussen modellen: het open westerse model, dat ook voor Nederland uitgangspunt is, versus het gesloten Chinese model, dat lijkt te profiteren van westerse openheid (overdracht van kennis en technologie), maar toegang tot zijn eigen markt beperkt. Waarden botsen op onder andere het gebied van vrijheid, mensenrechten, democratie en rechtsstaat.

Nederland is uiteraard onderdeel van de EU. De VS is een belangrijke bondgenoot, binnen de NAVO, maar ook op menig terrein daarbuiten. We delen het westerse waardenkader en worden vanuit Chinees perspectief doorgegaan als westers, trans-Atlantisch blok gezien. Hoewel we op veel punten in de praktijk dichter bij de VS staan dan bij China, maken we altijd onze eigen afwegingen en streven we naar een brede en intensieve relatie met China.

China kiest ervoor geen bondgenootschappen aan te gaan, maar zijn invloed laat zich zeker voelen, vooral in Azië, maar ook in Afrika en andere delen van de wereld.

De economische en *people-to-people* banden tussen Japan en China zijn omvangrijk maar de politieke relatie is gespannen. Redenen hiervoor zijn historisch (Tweede Wereldoorlog), strategisch (assertiever optreden van China versus Japanse veiligheidsalliantie met de VS) en economisch (de langetermijneffecten van de Chinese economische invloed baren Japan zorgen). Ook hebben China en Japan een territoriaal geschil over de Senkaku/Diaoyu-eilanden.

Japan en India vinden elkaar, samen met de VS en Australië, in een alternatief voor de sinocentrische orde: de *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP).

India komt net als China sterk op en de landen zijn elkaars concurrent in tijden van machtsverschuivingen. De relatie is gespannen door onder andere wederzijdse territoriale aanspraken en Indiase zorgen over (afhankelijkheden gecreëerd door) Chinese investeringen in buurlanden. Spanningen aan de grens kunnen in korte tijd oplopen.

Moskou en Peking vinden elkaar in hun kritische houding tegenover het westen, maar vormen geen alliantie. China volgt de Russische antiwesterse agenda niet in alle opzichten, onder meer vanwege de eigen economische relatie met de EU en de VS. Wel zijn in recente jaren de banden aangehaald, ook op militair gebied.

Technologie is onderdeel van de competitie om de wereldmacht

De hierboven beschreven 'klassieke' situatie, waarin een bestaande wereldmacht wordt uitgedaagd, leidt tot meer onzekerheid en een toegenomen risico op conflicten. Zij ontvouwt zich onder nieuwe omstandigheden, waarbij China alvast inzet op de volgende technologische revolutie. Hierin zullen kunstmatige intelligentie, 5G, nano- en kwantumtechnologie, 3D-printen, robotica, halfgeleiders/lithografie, batterijtechnologie enzovoorts bepalend zijn, en China heeft de ambitie geuit op die terreinen in 2025 wereldleider te willen zijn. Nu de technologische revolutie onderdeel is geworden van de competitie om de wereldmacht, kan de uitkomst daarvan ook bepalen hoe technologie onze wereld zal veranderen. Technologie is immers een middel en geen doel. Zo kan het gebruik ervan vrijheid bevorderen, maar ook beperken.

Kunstmatige intelligentie

China heeft in 2017¹⁴ de ambitie geformuleerd om wereldleider te worden op het gebied van artificiële intelligentie (AI). China heeft de ambitie geuit in 2020 op gelijke hoogte te willen komen met zijn belangrijkste concurrenten, in 2025 op deelterreinen voorop te lopen en in 2030 wereldleider te zijn op alle terreinen van AI: van onderzoek en ontwikkeling tot standaarden en ethische normen. China gaat daarmee de competitie aan met de VS en de EU. De VS is nu wereldleider als het gaat om AI-startups en -octrooien. De EU loopt voorop op het gebied van onderzoek, maar loopt achter waar het om investeringen gaat. De Europese Commissie heeft in december 2018 een actieplan gelanceerd om de ontwikkeling en het gebruik van AI in de EU te bevorderen. Grote investeringen zijn nodig om de AI-race met China en de VS niet (definitief) te verliezen, zo stelt het actieplan.

De AI-ontwikkelingen in de VS, EU en China verschillen. De VS investeert in fundamenteel onderzoek maar laat de rest aan de markt over. China werkt met staatssteun en duidelijke ambities, maar zonder ethische richtlijnen voor markspelers. De EU reguleert toegang tot consumentendata en heeft een kader voor een ethische standaard in de maak, gebaseerd op fundamentele waarden zoals vastgelegd in de EU-verdragen en het grondrechtenhandvest. Nederland is hier actief bij betrokken. De komende jaren zijn bepalend voor de vraag of dit kader wordt geïmplementeerd en wereldwijd navolging krijgt.

Korte schets van China

China heeft sinds de aankondiging van hervormingen en marktopening in 1978 een ongekennde economische en sociale ontwikkeling doorgemaakt. China's aandeel in de wereldeconomie is gegroeid van 1,5% in 1978 tot 15% in 2017, het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking is 40 keer zo hoog geworden en meer dan 800 miljoen mensen zijn uit de armoede getild. China bereikte in 2015 alle Millennium Development Goals (MDG's) en dit heeft grote invloed gehad op de wereldwijde MDG-resultaten.

14 State Council (2017) 'Notice of the State Council issuing the New Generation Artificial Intelligence Development Plan' <https://flia.org/wp-content/uploads/2017/07/A-New-Generation-of-Artificial-Intelligence-Development-Plan-1.pdf>

Taiwan

De regering in Peking stelt zich harder op richting Taiwan sinds de Democratic Progressive Party er in 2016 de verkiezingen won. Peking probeert Taiwan internationaal verder te isoleren, noemt de hereniging van Taiwan met het 'Moederland' een *conditio sine qua non* voor de grote wederopleving van het Chinese volk die China nastreeft en sluit militair ingrijpen niet uit om die hereniging te bewerkstelligen.

Nederland heeft, net als alle andere landen die diplomatieke betrekkingen onderhouden met China, een 'één-Chinabeleid', waarbij het de regering van de Volksrepubliek China (in Peking) als enige wettige regering van China erkent. Dit betekent dat Nederland geen diplomatieke betrekkingen met Taiwan onderhoudt. Wel heeft Nederland goede economische, culturele en wetenschappelijke betrekkingen met Taiwan die via het Netherlands Trade and Investment Office worden behartigd. Nederland is waakzaam voor pogingen van China om de ruimte in te perken die er binnen het kader van het één-Chinabeleid is om goede relaties met Taiwan te onderhouden, omdat dit de Nederlandse (economische) belangen zou schaden. Nederland is Taiwans tweede handelspartner in Europa; het handelsvolume is meer dan zeven miljard euro per jaar met potentie voor verdere groei.

Hongkong en Macau

Hongkong en Macau zijn Speciale Administratieve Regio's binnen de Volksrepubliek China, waarvoor de 'One Country, Two Systems'-constructie geldt. Daardoor hebben deze steden een hoge mate van autonomie met o.a. onafhankelijke rechtspraak, rule of law, burgerlijke vrijheden, open markteconomie, weinig corruptie, en een eigen valuta en belastingstelsel. Deze karakteristieken zijn belangrijke redenen voor het internationale zakenleven, waaronder het Nederlandse, om Hongkong als vestigingsplaats in Azië en uitvalsbasis naar het Chinese vasteland te kiezen. De centrale regering in Peking is verantwoordelijk voor buitenlands beleid en defensie. De afgelopen jaren legt China steeds meer nadruk op 'One Country', waardoor de autonomie van Hongkong en Macau en de unieke karakteristieken van deze steden, waaronder het investeringsklimaat, onder druk komen te staan.

Centrale rol van de CCP

Het landsbestuur in China bestaat uit twee parallelle structuren die nauw met elkaar zijn verbonden: die van de Chinese Communistische Partij (CCP) en die van de regering. Alle belangrijke besluiten in China worden genomen door de CCP, de machtigste en meest toonaangevende van de twee. Xi Jinping is secretaris-generaal van de CCP en voorzitter van het Centraal Militair Comité. Hij is ook president van de Volksrepubliek China. Sinds een grondwetwijziging in 2018 is de limiet van twee ambtstermijnen voor de president geschrapt.

Hoewel de Partijorganen en de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in naam gescheiden zijn, is de CCP alomtegenwoordig. Het justitiële systeem staat op gelijke voet met andere bureaucratische entiteiten en is daar niet onafhankelijk van zoals in een trias politica. Daarnaast zijn wetten per definitie ondergeschikt aan de belangen van de staat, en is hun voornaamste doel het behoud van het socialistische systeem onder het leiderschap van de CCP.

Veruit de meeste volksvertegenwoordigers en rechters zijn óók Partijleden. Hetzelfde geldt voor bestuurders van universiteiten, officiële maatschappelijke organisaties, staatsbedrijven, maar ook veel private ondernemingen, waaronder beursgenoteerde multinationals. Naast hun bestuursfunctie, dragen zij ook verantwoordelijkheid voor de politieke koers van hun organisatie. Dit betekent dat bijvoorbeeld universiteiten of bedrijven niet uitsluitend worden gedreven door wetenschappelijke of economische overwegingen, maar veel meer dan Nederlandse instellingen ook door het beleid van de overheid en de CCP. Dit was altijd al zo, maar onder president Xi Jinping krijgt de leidende rol van de Partij steeds meer nadruk, juist ook in al die delen van de maatschappij die qua verschijningsvorm geen Partijorgaan zijn. De concentratie van macht in de Partij heeft vergaande gevolgen, onder meer een significante afname van ruimte voor het maatschappelijk middenveld.

China's doelen en ambities

Uit Chinese beleidsdocumenten valt af te leiden dat China's doelen kort gezegd zijn: (1) verdere economische ontwikkeling en transformatie van een productie-economie naar een kenniseconomie die grotendeels onafhankelijk is van buitenlandse kennis en technologie, en (2) behoud van interne stabiliteit onder het leiderschap van de CCP. Daarbij heeft China de ambitie geformuleerd in 2021 (het jaar waarin de 100e verjaardag van de Partij wordt gevierd) een 'relatief welvarende maatschappij' te realiseren, en in 2049 (100e verjaardag van de Volksrepubliek) een 'welvarend, sterk, democratisch, cultureel ontwikkeld, harmonieus, modern socialistisch land' te zijn. Met 'democratisch' wordt overigens niet bedoeld dat de positie van de Partij ter discussie staat, maar dat deze wordt geacht per definitie de belangen van het Chinese volk te behartigen. Dat zal de verwezenlijking zijn van de Chinese Droom – Xi Jinpings visie voor de 'grote wederopleving van het Chinese volk' en het herstel van China's wereldwijde aanzien. Op dat laatste zet China al duidelijk in. Het land heeft de afgelopen vijf jaar geprofileerd als voorloper van de mondialisering, vrijhandel, klimaatbescherming en het multilaterale stelsel. Tegelijkertijd brengt China de eigen visie en doelstellingen steeds vaker naar voren in multilaterale fora via begrippen uit het Partijwoordenboek die deze doelstellingen belichamen, zoals 'win-win solutions' en 'mutually beneficial cooperation'. Dit gebeurt in resoluties en verklaringen maar ook in bilaterale memoranda van overeenstemming (MoU's). Een ander veelgebruikt begrip is de 'community of shared future for mankind' die China internationaal bevordert, waarin economische rechten voorop staan, individuele rechten ondergeschikt zijn aan het collectief, er weinig ruimte is voor het maatschappelijk middenveld en landen zich niet bemoeien met elkaars politieke systeem en mensenrechtensituatie – in feite een nieuwe internationale orde waarin China niet langer afwijkt van de norm. Het veelbesproken *Belt and Road Initiative* (BRI) wordt in de constitutie van de Partij genoemd als belangrijk vehikel om die 'community of shared future for mankind' te realiseren.

Huidig Nederlands beleid t.a.v. connectiviteit en het *Belt and Road Initiative*

Het *Belt and Road Initiative* (BRI) is een grootschalig Chinees initiatief dat verbindingen ('nieuwe zijderoutes') tussen continenten en hun aangrenzende zeeën beoogt te stimuleren. Dit gebeurt onder andere door de aanleg van wegen, spoorlijnen, havens en luchthavens, het faciliteren van investeringen en handel, financiële samenwerking, maar ook door culturele uitwisseling en rechtstreeks contact tussen mensen onderling. Daarnaast werkt China aan een digitale variant van het initiatief op het vlak van onder andere internettechnologie en online bankieren.

Nederland vindt connectiviteit belangrijk en staat daarom achter de *EU-strategie voor de verbinding van Europa en Azië*. Deze strategie benadrukt het belang van duurzaamheid in al haar aspecten, zoals fiscale, financiële, sociale duurzaamheid en aandacht voor het milieu. Nederland en China vinden elkaar op het gebied van connectiviteit – zolang die duurzaam is, binnen de EU-lijnen valt en concrete kansen en projecten voor beide partijen biedt. In die geest heeft Nederland een MoU met China afgesloten op het gebied van samenwerking (door bedrijven) in derde markten. Hierin worden geen specifieke initiatieven op het gebied van verbindingen of connectiviteit genoemd, maar worden wel zaken als duurzaamheid en niet-discriminerende aanbestedingen vastgelegd. In commerciële zin kan het BRI Nederlandse bedrijven (logistieke) kansen en extra transportmogelijkheden bieden (via bijvoorbeeld de ontwikkeling van spoorverbindingen), en door de ontsluiting van tot nu toe relatief onontwikkelde gebieden ook economische kansen buiten de directe BRI-hotspots. Het kabinet zal voor wat betreft Nederlandse betrokkenheid bij dit initiatief zowel de eigen concurrentiepositie als de strategische inzet van China in het oog houden. Ook zal er blijvend aandacht uitgaan naar de invloed van China in landen langs de 'Nieuwe Zijderoute' en op de Nederlandse en Europese infrastructuur, onder meer vanuit het oogpunt van economische veiligheid (zie ook deel II, hoofdstuk 1, paragraaf 2.1.3).

China als partner

Hoewel China graag spreekt van vriendschappelijke betrekkingen, kiest het ervoor geen bondgenootschappen aan te gaan. Het is ook duidelijk dat vooral de ideologische afstand tussen China en westerse landen erg groot is. In Chinese Partijdocumenten wordt over westerse landen openlijk gesproken als 'anti-Chinakrachten' die uit zouden zijn op omverwerping van het socialistische systeem, uit afgunst jegens China's economische ontwikkeling. Dit wereldbeeld stelt per definitie beperkingen aan de aard van de betrekkingen tussen China en een land als Nederland. Het betekent ook dat Nederland relatief weinig kan doen (of laten) om China 'te vriend te houden'. Het is daarom belangrijk om samenwerking te zoeken op basis van belangen, zonder daarbij te hoeven ontkennen dat er sprake is van ideologische verschillen van inzicht.

China's binnenlandse uitdagingen

De snelle economische opkomst van China heeft ook geleid tot binnenlandse uitdagingen. Zo kent China milieuvervuiling en een hoge (inkomens)ongelijkheid tussen zowel individuen als regio's. Als hervormingen uitblijven vormen de relatieve omvang, complexiteit en groei van de kredietverstrekking in China een steeds groter risico voor de Chinese financiële stabiliteit. China kent daarnaast grote demografische uitdagingen gerelateerd aan een snel verouderende samenleving en interne arbeidsmigratie. De verschuiving in de verhouding tussen productieve en niet-productieve groepen zal naar verwachting grote impact op de Chinese economie hebben. Met deze uitdagingen in het achterhoofd is China's internationale optreden beter te begrijpen. Zo helpen bijvoorbeeld 'de nieuwe zijderoutes' om Chinese overcapaciteit te exporteren en economische ontwikkeling in China's achtergebleven regio's te bevorderen. Of het Chinese leiderschap erin slaagt om de uitdagingen het hoofd te bieden en (economische) problemen te vermijden kan alleen de toekomst uitwijzen. Significante beleidshervormingen in China zijn vereist om de economische groei en sociaal-maatschappelijke vooruitgang duurzaam te maken. De sprong van een middeninkomens- naar een hoge-inkomensland zal ongetwijfeld moeizamer verlopen dan de sprong van een lage- naar een middeninkomensland, zoals China die de afgelopen 40 jaar heeft gemaakt.

De veranderende wereld vereist sterk EU-optreden

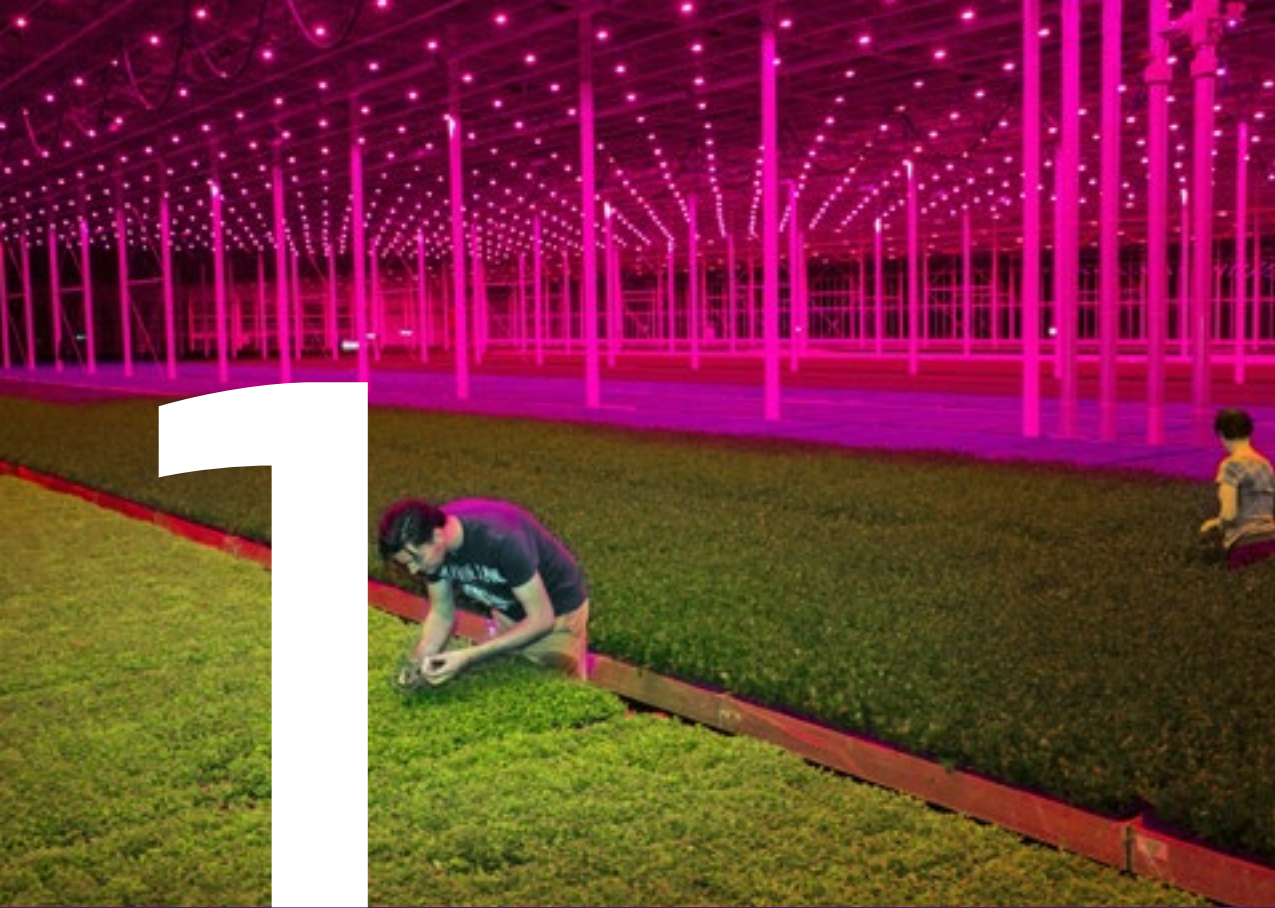
Zoals uit bovenstaande analyse blijkt, zijn voor Nederland belangrijke verworvenheden zoals vrijhandel en een op regels gebaseerde multilaterale orde niet meer vanzelfsprekend. Onze omvang en de veranderende multipolaire wereld maken dat Nederlandse belangen in groter verband – de EU – behartigd moeten worden om ze kracht bij te zetten. De veranderende wereldorde vergt voor Nederland allereerst eenheid binnen de EU. Ook moet Nederland zich meer rekenschap geven van de nieuwe geopolitieke *powerplay*. Zoals beschreven in de 'Staat van de Europese Unie 2019'¹⁵ en andere EU-publicaties¹⁶ zullen de EU en Nederland rekening moeten houden met de manier waarop grote internationale spelers economische en politieke belangen verweven, en hier een samenhangende reactie tegenover moeten stellen. De EU heeft eigen belangen op het wereldtoneel, waar het China en de VS als grootste en invloedrijkste spelers treft. Nederland streeft actief naar eenheid binnen de EU op een toenemend aantal thema's, om op die manier de slagkracht van de EU te vergroten. Het is duidelijk dat dit door uiteenlopende nationale belangen en invloed van China niet eenvoudig is. Echter, als het gaat om externe en interne veiligheidsdreigingen, klimaatverandering en vooral ook economische ontwikkeling en economische veiligheid kan Europa wel degelijk resultaat boeken. Een sterk en strategisch EU-optreden op het geopolitieke en geo-economische vlak is voor Nederland cruciaal.

¹⁵ Kamerstuk (25 januari 2019): 'Staat van de Europese Unie 2019'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/25/bijlage-kamerbrief-inzake-staat-van-de-europese-unie-2019>

¹⁶ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2019) Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council; 'EU-China – A strategic Outlook'



Inzet op doelstellingen
van buitenlands beleid:
thema's en
samenwerkingsvormen



Duurzame handel en investeringen

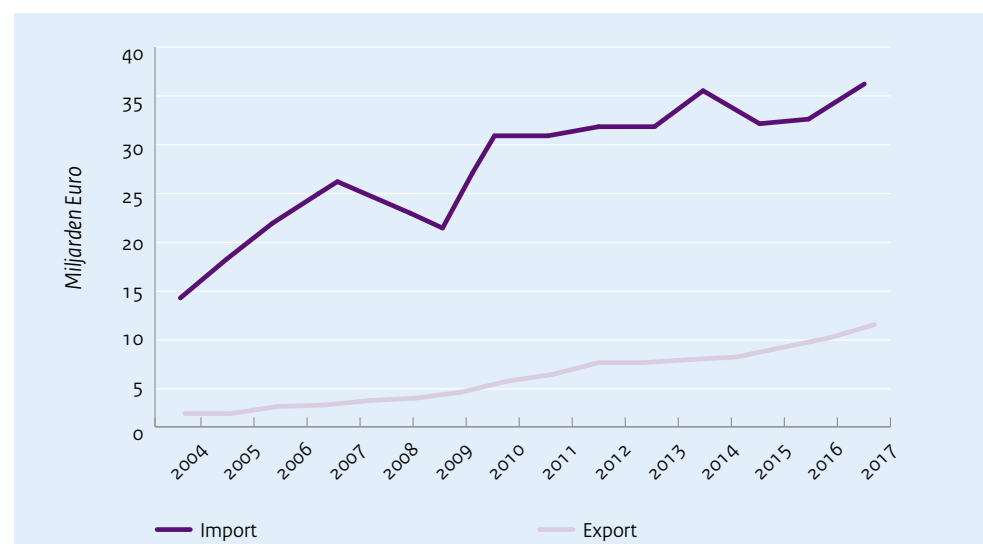
China is een belangrijke handels- en investeringspartner van Nederland. De snelgroeiende afzetmarkten, de grote R&D-budgetten, het vele talent en de hoogwaardige kennisinfrastructuur in China bieden Nederlandse bedrijven en instellingen veel kansen. Daarom is het belangrijk om, op basis van gedeelde belangen, samen te werken en kansen te grijpen. De Nederlandse overheid kan daarbij deuren openen. Tegelijkertijd moeten we constateren dat China geen markteconomie en rechtsstaat is zoals wij gewend zijn. Het kabinet wil oneerlijke handelspraktijken aanpakken en streeft naar meer evenwicht en meer wederkerigheid in de handelsrelatie met China. Daarnaast willen we voor bepaalde sleuteltechnologieën en kritieke grondstoffen niet afhankelijk worden van China, intellectueel eigendom beschermen, ongewenste technologieoverdracht vermijden en maken we risico's verbonden aan investeringen beheersbaar.

De economische opkomst en integratie van China in mondiale waardeketens is overwegend positief geweest voor de groei van de wereldeconomie en heeft onmiskenbaar positieve effecten gehad op de Nederlandse economie. Onze welvaart is onlosmakelijk verbonden met ons internationale verdienvermogen. Mede dankzij onze handelsgeest, innovatiekracht en samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen, verdient Nederland een derde van zijn welvaart over de grens en 2,2 miljoen banen hangen samen met internationale handel. Het aandeel van China in de Nederlandse export en investeringen is nog relatief bescheiden, maar groeit sterk.

Economische relatie Nederland – China in cijfers

Ruim 1.000 Nederlandse dochterondernemingen zijn in China actief en ongeveer 520 Chinese dochterondernemingen zijn in Nederland actief. De goederenexport naar China is tussen 2001 en 2017 van 1 miljard naar ruim 11 miljard euro gegroeid. Dit is 2,4% van de totale Nederlandse goederenexport. De importen uit China zijn in diezelfde periode van 9 miljard naar ruim 36 miljard euro gegroeid. Dit is 8,8% van de totale Nederlandse goederenimport. De Nederlandse export van diensten naar China bedroeg in 2017 2,4 miljard. Dit is 1,2% van de totale Nederlandse dienstenexport. De import van diensten uit China bedroeg in 2017 3,6 miljard euro. Dit is 2% van de totale Nederlandse dienstenimport.¹⁷ De omvang van de Nederlandse directe investeringen (FDI) in China groeide tussen 2012 en 2017 met 10 miljard euro, tot bijna 27 miljard euro. Omgekeerd groeiden de Chinese directe investeringen in Nederland van 3 naar 29 miljard euro in 2017. Hoewel deze toename bijna een vertienvoudiging is, is het Chinese aandeel in de totale investeringen in Nederland bescheiden, namelijk 0,7%.¹⁸

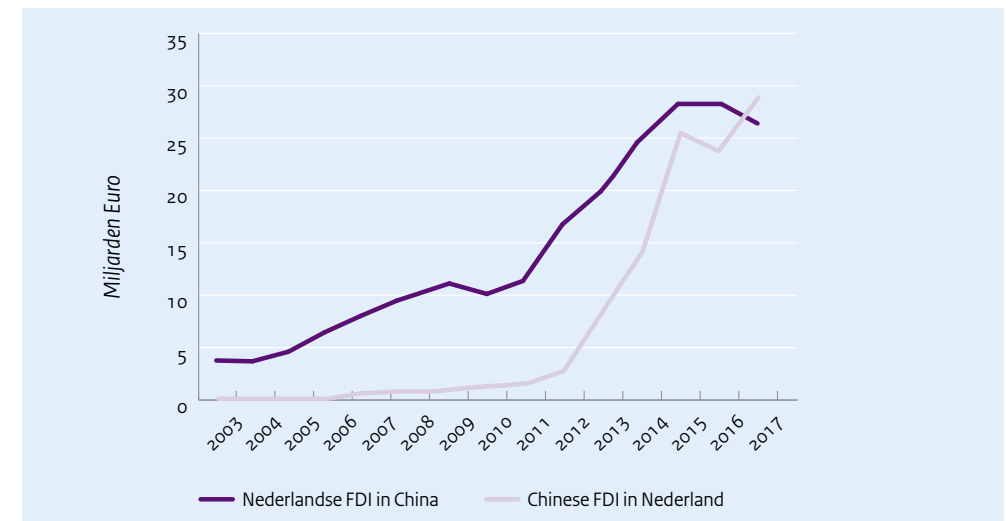
Import/export cijfers Nederland – China



¹⁷ CBS statline 'International Trade: Imports and exports of services by country' (2019)

¹⁸ De Nederlandse Bank (2017). De cijfers zijn inclusief bijzondere financiële instellingen en betreft geen FDI vanuit Hongkong.

Directe investeringen (FDI) Nederland – China



China was in de jaren '80 en '90 een vooral aan het westen complementaire economie: bedrijven en consumenten profiteerden van de relatief goedkope arbeid, producten en grotere keuzemogelijkheden. In de afgelopen 20 jaar heeft China zich echter ontwikkeld tot geduchte concurrent en belangrijke technologische speler. Het R&D-budget van China is in de periode 2001-2017 bijna vertienvoudigd en bedroeg in 2017 410 miljard dollar. In de EU werd in datzelfde jaar 350 miljard dollar in R&D geïnvesteerd.¹⁹ China is het grootste R&D-land ter wereld als gekeken wordt naar het aantal gepubliceerde wetenschappelijke artikelen en octrooiaanvragen. In China worden twee keer zoveel octrooiaanvragen ingediend als in de VS, en bijna tien keer zoveel als in Europa. Hoewel het overgrote deel van de aanvragen in China enkel nationaal zijn en in kwaliteit nog achterblijven, is de enorme stijging in octrooiaanvragen wel een indicatie voor de transitie naar een kennisintensieve economie met focus op technologische innovaties.

Concurrentie is goed – het leidt tot lagere kosten en technologische vooruitgang – maar dat gaat alleen op als iedereen het spel op dezelfde manier speelt en zich aan de spelregels houdt. En dat gebeurt niet altijd. Zo maakt China zich schuldig aan handelspraktijken die het gelijke speelveld verstoren en markttoegang beperken.²⁰ Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan ongewenste staatssteun en gedwongen en oneigenlijke toegang tot technologie.²¹ Ook zijn er zorgen over de manier waarop China omgaat met het milieu, mensenrechten, arbeidsrechten en privacy. Zo vormt de snelle opkomst van digitale platforms een grote uitdaging voor de handhaving van Europese regelgeving op het gebied van data, privacy en productveiligheid. Het waarborgen van rechten van consumenten, werknemers, ondernemers en burgers is namelijk van cruciaal belang. Tenslotte kunnen vraagtekens worden gezet bij de geopolitieke motieven achter de economische expansie van China. Denk bijvoorbeeld aan Chinese investeringen in fysieke infrastructuur en hightechsectoren in het buitenland.

¹⁹ OECD (2019) 'Gross domestic spending on R&D' (indicator). doi: 10.1787/d8bo68bq-en

²⁰ Motie-Becker/Amhaouch over bestrijden van oneerlijke handelspraktijken China (2018). Motie #21501-02-1882

²¹ Dit blijkt uit onderzoek van de Europese Kamer van Koophandel waarin het bedrijfsleven aangeeft steeds meer hindernissen te ondervinden bij het zakendoen met China en waarin meer dan de helft van de bedrijven zich gedwongen voelt technologie over te dragen.

Nederlandse bedrijven en sectoren ervaren de omvang en de ernst van de problemen ieder op hun eigen manier. De hightech- en vervoersmiddelensector verwijzen bijvoorbeeld vooral naar risico's omtrent het weglekken van kennis, terwijl de aannemerij zich zorgen maakt over de met staatssteun opgebouwde Chinese concurrentie. Toch is de stemming onder het Nederlandse bedrijfsleven nog overwegend positief, mede ingegeven door de snelgroeiende afzetmarkt, de grote R&D-budgetten, het vele talent en de hoogwaardige kennisinfrastructuur. Samenwerking met China op basis van gedeelde belangen is bijvoorbeeld nuttig bij het realiseren van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN (de SDG's). Zo kan Nederland China ondersteunen bij het verduurzamen van het voedselsysteem. Nederland kan innovatieve oplossingen aandragen die ervoor zorgen dat er zo min mogelijk afval vrijkomt bij de voedselproductie, die de uitstoot van schadelijke stoffen tot een minimum beperken en die er voor zorgen dat grondstoffen en eindproducten met zo min mogelijk verliezen worden benut. Dit is in lijn met de Nederlandse visie op kringlooplandbouw.

1.1.1 China's inzet op het gebied van handel en investeringen

Op zoek naar een duurzaam en toekomstbestendig groeimodel

China is de afgelopen decennia uitgegroeid tot de tweede economie ter wereld.²² Dit succes is toe te schrijven aan een combinatie van institutionele hervormingen die ondernemerschap mogelijk maakten, lage lonen, investeringen in infrastructuur, het stimuleren van export en een financiële sector die zonder veel voorwaarden krediet verstrekt. De economische groei van China vlakt echter af, lonen stijgen en binnenlandse problematiek zoals vergrijzing en milieu vergen alle aandacht van de Chinese beleidsmakers. China is naarstig op zoek naar een duurzaam en toekomstbestendig model, dat sterker leunt op binnenlandse consumptie en kwalitatief hoogwaardige groei. China heeft de ambitie geuit in 2030 één van de meest innovatieve landen van de wereld te zijn. In 2049 zou het dé leidende en zelfvoorzienende technologische en wetenschappelijke supermacht willen zijn. Om dat doel te bereiken springen twee initiatieven in het oog: *Het Belt and Road Initiative* (BRI, zie ook I Inleiding) en het *Made in China 2025* programma (MiC2025).

China heeft de ambitie een technologische supermacht te worden

Het MiC2025-programma, waarin tien bedrijfstakken prioriteit krijgen, moet ervoor zorgen dat China tussen nu en 2025 grote technologische sprongen voorwaarts kan maken.²³ Daarvoor zou China grotendeels onafhankelijk willen worden van het westen en volgt het een uitgekiende en assertieve strategie. Deze bestaat uit een combinatie van grootschalige overheidsinvesteringen in R&D, overnames van buitenlandse hightechbedrijven en toegang tot de Chinese markt in ruil voor technologieoverdracht. Ook schrikt China er niet voor terug om op grote schaal offensieve digitale middelen in te zetten om toegang te krijgen tot kennis en technologie. MiC2025 beoogt niet alleen de ontwikkeling van innovatie te stimuleren, maar ook de beheersing van het productieproces en het veiligstellen van toelevering. Daartoe worden eisen geformuleerd en standaarden ontwikkeld ten aanzien van kwaliteit en duurzaamheid. Doel is dat 70% van de producten uit de tien strategische sectoren in 2025 in China geproduceerd worden.

22 Op landen niveau; de economie van de EU-28 als geheel is groter dan de Chinese economie.

23 Dat zijn: nieuwe informatietechnologie; geautomatiseerde werktuigmachines en robotisering; apparatuur voor lucht- en ruimtevaart; maritieme apparatuur voor zeevaart; modern spoorwagematerieel; door nieuwe energiebronnen aangedreven voertuigen; stroomvoorzieningsapparatuur; landbouwmachines; nieuwe materialen; en biofarmaceutische en geavanceerde medische producten.

Enige relativisering van de Chinese strategie is op zijn plaats. Die lijkt coherent en integraal, maar het risico van economische inefficiëntie is hoog. De Chinese spooksteden en een gasleiding tussen China en Myanmar die op een derde van haar capaciteit draait zijn daar voorbeelden van. De vertraging in de uitvoering van MiC2025 is een teken aan de wand: de Chinese overheid spreekt nu al van 'MiC2035'. Ook in geopolitieke zin is het rendement nog onzeker. Ondertussen groeit de schuldenberg en vormt de structuur van de kredietverstrekking een risico voor de financiële en daarmee ook de economische stabiliteit van China.

1.1.2 Oneerlijke handelspraktijken

Na langlopende onderhandelingen en onder strikte voorwaarden trad China in 2001 als ontwikkelingsland toe tot de WTO. De verwachting was dat deze toetreding zou zorgen voor hervormingen en openstelling van de Chinese economie. Als de balans nu opgemaakt wordt, dan zijn de verwachtingen niet zonder meer uitgekomen. In de praktijk schermt China zijn markt nog steeds op allerlei manieren af door informele regels en *local content*-vereisten. Ook is lang niet altijd sprake van een gelijk speelveld. Dat geldt ook op derde markten.

Beperkte markttoegang en moeizame bescherming intellectueel eigendom (I.E.)

Markttoegang in China wordt beperkt door allerlei *local content*-vereisten zoals het verplicht aangaan van een joint venture met een lokaal bedrijf of het aannemen van Chinese bestuurders. Ook discrimineert China buitenlandse bedrijven bij het verstrekken van licenties, is het lastig overheidsopdrachten te verwerven vanwege ondoorzichtige aanbestedingsprocedures²⁴ en is het beschermen en handhaven van I.E. in China moeilijk. Een gang naar de rechter om deze praktijken aan te kaarten is tijdrovend en niet transparant. De EU en de VS hebben binnen de WTO ook al diverse klachten ingediend. Op papier geeft China veelal gevolg aan uitspraken naar aanleiding van dergelijke klachten, maar de praktijk blijkt weerbarstig. In de afgelopen periode heeft China hervormingen aangekondigd om markten verder te openen, maar deze gaan vaak traag en zijn selectief. Het gaat dan bijvoorbeeld om het loslaten van de joint venture-verplichting op de verzekeringsmarkt of het toelaten van Nederlands kalfsvlees.

Verstoring van het speelveld, ook op derde markten

De Chinese overheid is nauw betrokken bij het Chinese bedrijfsleven, zowel bij staatsbedrijven als private bedrijven, waardoor het speelveld op diverse manieren wordt verstoord. Daar waar de EU strikte eisen stelt aan staatssteun, hebben private Chinese bedrijven gemakkelijk toegang tot goedkope financiering en subsidies. Wereldwijd neemt China een derde van alle publieke exportkredietverstrekking voor zijn rekening.²⁵ Voorlopig lijkt er ook aan deze praktijken geen einde te komen. Uit het WTO-hervormingspaper van China blijkt dat China zijn pijlen liever richt op het afbouwen van landbouwsubsidies van ontwikkelde landen dan op het afbouwen van industriële subsidies en staatsbedrijven. Ook dumpingpraktijken

24 China is niet toegetreden tot het Government Procurement Agreement

25 Chinese publieke exportkredietverstrekking buiten de hiervoor geldende internationale kaders (de *Arrangement on Officially Supported Export Credits*) is equivalent aan de verstrekking van een *prohibited subsidy* conform de *WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM). De onderhandelingen met China in het kader van de *International Working Group (IWG) on Export Credits* blijven sinds hun aanvang in 2012 zonder resultaat, wat betekent dat China zich ook verder zal onttrekken aan internationale afspraken die een gelijk speelveld moeten waarborgen voor (Nederlandse) exporteurs van kapitaalgoederen.

van China en de status van China als ontwikkelingsland binnen de WTO verstoren het speelveld.²⁶ China geeft aan geen afstand te willen doen van zijn status als ontwikkelingsland, wat het recht geeft op speciale en gedifferentieerde behandeling. Van Nederlandse bedrijven wordt verwacht dat zij zich houden aan de OESO-richtlijnen inzake arbeid, mensenrechten, ketenverantwoordelijkheid, milieu en consumentenbescherming, voor Chinese bedrijven geldt dat vaak niet. China heeft weliswaar op milieugebied wet- en regelgeving aangescherpt, maar handhaving laat te wensen over en buitenlandse bedrijven lijken strenger te worden gecontroleerd. Ook wordt China steeds assertiever ten aanzien van de ontwikkeling en vaststelling van technische productstandaarden, bijvoorbeeld als het gaat om 5G binnen de *International Telecommunications Union*. Een land of een handelsblok dat erin slaagt de internationale technische standaarden te bepalen, kan de eigen economie een groot concurrentievoordeel geven.

1.1.3 Centrale aansturing en verwevenheid van politiek en economie

China kent centrale aansturing en sterke verwevenheid tussen politieke en militaire macht enerzijds, en economische en technologische ontwikkeling anderzijds. Als geopolitieke belangen zwaarder wegen dan economische belangen kunnen eenzijdige strategische afhankelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van zeldzame aardmetalen en sleuteltechnologieën, een risico zijn. De vaak nauwe verwevenheid van civiele en militaire sectoren in China, vraagt om extra aandacht voor de export van strategische goederen. Het is moeilijk bij voorbaat uit te sluiten dat goederen die oorspronkelijk een civiele bestemming hebben niet ook voor militaire doeleinden worden ingezet en dat geldt zeker voor hoogtechnologische producten. Daar waar buitenlandse investeringen onze nationale en economische veiligheid raken is alertheid eveneens op zijn plaats. Voorkomen moet worden dat eenzijdige strategische afhankelijkheden ontstaan die kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Gedacht kan worden aan buitenlandse inmenging die het functioneren van onze democratische rechtsorde aantast of de continuïteit van vitale dienstverlening in gevaar brengt.²⁷

1.2 Inzet

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

- Ter vergroting van ons internationale verdien- en innovatievermogen:
 - Stimuleert de Nederlandse overheid duurzame en inclusieve handel en investeringen met China en samenwerking op de gebieden technologie en innovatie daar waar de wederzijdse voordelen het grootst zijn. Hierbij worden kansen en risico's tegen elkaar afgewogen.

- Zet de Nederlandse overheid in op het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken, ook op derde markten en streeft daarbij naar meer evenwicht en wederkerigheid in de handelsrelatie met China. Aandachtspunten hierbij zijn de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en het voorkomen van ongewenste eenzijdige afhankelijkheden ten opzichte van China.
- Ten behoeve van onze nationale veiligheid worden risico's van Chinese activiteiten in de Nederlandse economie, zoals investeringen, tijdig gesignaleerd, geanalyseerd en beheersbaar gemaakt.

1.3 Hoe gaan we dit doen?

1.3.1 Vergroten internationaal verdien- en innovatievermogen

China is en blijft een belangrijke handelspartner en samenwerkingspartner, maar China is geen vrijemarkteconomie en geen rechtsstaat zoals wij dat in Europa gewend zijn. Het handelingsperspectief omvat daarom een combinatie van offensieve en defensieve maatregelen conform de inzet van dit kabinet op het terrein van handel en investeringen zoals beschreven in de nota 'Investeren in Perspectief' en 'de Handelsagenda'.²⁸ 'De Handelsagenda' zet in op een sterk multilateraal handels- en investeringsstelsel; een gelijk speelveld; goede toegang tot markten wereldwijd; een aantrekkelijk vestigingsklimaat en internationale samenwerking op het gebied van kennis en technologie op basis van gedeelde belangen.

Versterken eigen markt

Het vergroten van ons internationale verdien- en innovatievermogen begint met het versterken van de eigen markt c.q. het concurrentievermogen. Van groot belang daarvoor is dat de EU en Nederland blijven investeren in kennis en innovatie. Het kabinet is voorstander van een evenwichtig Europees industrie- en circulair grondstoffenbeleid dat zich richt op de ontwikkeling van sleuteltechnologieën en maatschappelijke transities in het kader van de SDG's, zoals verduurzaming en digitalisering. Daarnaast zou de EU haar vermogen om standaarden te creëren moeten blijven verdedigen, deze slimmer benutten en daarin nauw moeten samenwerken met gelijkgezinde landen. Verder kan Europa koploper worden op het gebied van regulering van digitale platforms.

Vergroten van toegang tot de Chinese markt

Om kansen op de Chinese markt te verzilveren is het zaak toegang tot de Chinese markt verder te vergroten. Op Europees niveau is de inzet te komen tot een investeringsverdrag met China. Ook moet er aandacht zijn voor toegang tot elkaars markten voor overheidsopdrachten, op basis van wederkerigheid en transparantie. China is voor Nederland een top9-markt waarvoor een meerjarige marktbe werkingsstrategie wordt opgezet die zich richt op topsectoren, sleuteltechnologieën en SDG's. De ambassade in Peking, de consulaten-generaal en de *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's) ondersteunen Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen bij het betreden van de Chinese markt. De versterkte samenwerking met de Douane en Belastingdienst is daarin behulpzaam.

²⁶ Hier is de status van China als markteconomie relevant. Hoewel China niet direct de status van 'Markteconomie' (MES) kreeg, was de verwachting dat China zich snel zou ontwikkelen tot een markteconomie op westerse leest. De afspraken die destijds zijn gemaakt over het verkrijgen van de MES door China, reflecteren die gedachte. Die afspraken leiden ertoe dat formeel de MES-status niet meer kan worden onthouden, hoewel er *de facto* er geen sprake is van vrijemarkteconomie in China. Deze juridische kwestie is van belang omdat antidumping- en antisubsidiwetten anders van toepassing zijn op markteconomieën.

²⁷ Kamerstuk 30821 nr. 22 (24 juni, 2014) 'Tussen naïviteit en paranoia: nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen in vitale sectoren', pagina 17.

²⁸ Kamerstuk 34 952(1) (18 maart, 2019) 'Investeren in Perspectief' BHOS nota & Kamerstuk 34952-30 (19 november, 2018) 'de Handelsagenda'.

Opvoeren van internationale druk op China om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken

Oneerlijke handelspraktijken dienen in eerste instantie te worden aangepakt door internationale druk op China uit te oefenen. Dit kan via de WTO, de EU en in samenwerking met gelijkgezinde landen om zo China aan te sporen zich te voegen naar internationale spelregels waar dat nog niet het geval is. Zo is de EU van mening dat China zich niet aan de WTO-regels houdt op het terrein van I.E. – buitenlandse octrooihouders worden ongunstiger behandeld dan Chinese – en wil daarom steviger inzetten op WTO-geschillenbeslechting. Handhaving van intellectuele eigendomsrechten zal in multilaterale fora als WTO en de *World Intellectual Property Organisation* (WIPO) worden opgebracht. Omdat de huidige WTO-regels oneerlijke handelspraktijken van China onvoldoende afdekken, wil Nederland via de EU (samen met Japan, de VS en andere gelijkgezinde landen) inzetten op het dichtens van gaten in de WTO-regels. Nederland vindt ook dat een concreet tijdspad zou moeten worden overeengekomen voor een afbouw van de status van China als ontwikkelingsland binnen de WTO en aanverwante fora. Het kabinet staat verder achter striktere handhaving en sterker uitdragen van bestaande standaarden en normen, zoals OESO-standaarden met betrekking tot anti-corruptie, staatsbedrijven, maatschappelijk verantwoord ondernemen en Europese regelgeving op het gebied van data, privacy en productveiligheid. Wat Nederland betreft, dient China zich als verantwoordelijke speler eveneens aan deze afspraken te conformeren. Ten slotte wil het kabinet daar waar China door opbouw van overcapaciteit en dumping de wereldmarkt verstoort, inzetten op multilaterale oplossingen. Bijvoorbeeld door Chinese dumping te adresseren in het G20-forum voor staal.

Beschermen van de eigen markt

Omdat onderhandelingen in multilateraal verband uiterst stroef en langzaam verlopen, moet bekeken worden welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om de Europese en de Nederlandse markt beter te beschermen, eenzijdige strategische afhankelijkheid van China te verminderen en een gelijk speelveld te creëren. Zo wil het kabinet verkennen in hoeverre aanpassingen van onderdelen van het EU-mededingings- en staatssteunkader kunnen leiden tot een gelijk speelveld, zowel binnen als buiten de EU.

Nederland steunt daarnaast de inzet van handelsdefensieve maatregelen als vastgesteld kan worden dat China zich niet aan WTO-regels houdt en goederen op de Europese markt dumpt. Importen worden mogelijk belast als aangetoond kan worden dat deze worden verkocht onder de kostprijs. Als de onderhandelingen met China in de International Working Group on Export Credits zonder resultaat blijven, is het zaak om de concurrentiekracht van Europese exporteurs ten opzichte van China te vergroten. Hiervoor is een verdere flexibilisering nodig van de (financiële) voorwaarden waaraan onder andere de EU lidstaten (in tegenstelling tot China) gebonden zijn in het kader van de 'Arrangement on Officially Supported Export Credits'. Het kabinet gaat meer capaciteit vrijmaken voor de aanpak van cyberspionage onder andere voor de advisering van het bedrijfsleven over het tegengaan van cyberspionage. Deze advisering zal zich ook richten op het bredere terrein van I.E.-schendingen.

Nieuwe governancestructuur rondom veiligheid en economie

Door de schuivende wereldorde en toenemende betrokkenheid van staten in de economie moet een goede balans worden gevonden tussen enerzijds het beschermen tegen oneerlijke concurrentie van buitenaf en anderzijds de mogelijkheid om onbelemmerd zaken te doen, zowel binnen als buiten de EU. Aandacht voor nationale veiligheidsbelangen gerelateerd aan economische activiteiten is daarbij van groot belang. Dit uit zich in het credo 'open waar het kan, beschermend waar het moet'. Handels- en investeringsbeperkende maatregelen vereisen maatwerk en aandacht voor de verschillende belangen die spelen. Daarom is een nieuwe ministeriële commissie en ambtelijke commissie ingesteld met als doel een congruent beleid te voeren op dossiers die vereisen dat zowel economische als veiligheidsbelangen integraal worden afgewogen op nationaal, Europees en internationaal niveau. Daarnaast zal worden geïnvesteerd in het stroomlijnen en versterken van de kennis- en informatievergaring ten aanzien van China. Ook wordt in samenspraak met bedrijven, provincies en gemeenten een informatie- en contactpunt opgericht dat zich zal bezighouden met voorlichting aan bedrijven en bewustwording van risico's bij het zakendoen met China zoals op het gebied van cybersecurity.

1.3.2 Beheersbaar maken van risico's voor de nationale veiligheid

Handel en investeringen kunnen naast kansen ook risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengen. Om risico's beheersbaar te maken kunnen maatregelen worden genomen.

Strikter toetsen van vergunningen inzake export van strategische en dual-use goederen

In toenemende mate wordt civiele technologie gebruikt voor militaire doeleinden. Dit is aanleiding om het beoordelingskader voor vergunningen inzake de export van strategische en dual-use goederen te evalueren en te bezien of aanscherping noodzakelijk is. Daarbij wordt intensief samengewerkt met gelijkgezinde landen op een 'case-by-case' basis.

Beheersen van risico's ten aanzien van investeringen en overnames

De kabinetsaanpak ten aanzien van het weerbaar maken tegen statelijke dreigingen is aangekondigd in de kamerbrief 'Tegengaan statelijke dreigingen'²⁹. De daarin opgenomen maatregelen zijn actorneutraal en dus ook van toepassing op staatsgeleide investeringen van Chinese bedrijven. Zo is een Taskforce Economische Veiligheid opgericht waarin onder voorzitterschap van de NCTV specifieke cases worden besproken. Momenteel staat de Taskforce in het teken van 5G telecommunicatienetwerken. Ten aanzien van de bescherming van private ondernemingen bestaat al wet- en regelgeving in Nederland. Het betreft onder meer private juridische beschermingsconstructies, sectorale regelgeving, contractuele afspraken, de Ondernemingskamer en het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Het kabinet is bezig met een evaluatie en aanscherping van huidige wet- en regelgeving, zodat deze beter kunnen worden benut. Op Europees niveau wordt ingezet op een verdere versterking van het samenwerkingsmechanisme en raamwerk voor toetsing door individuele lidstaten van buitenlandse investeringen aan nationale veiligheidsbelangen of de openbare orde. Binnen dit Europese kader werkt het kabinet aan een uitwerking van een investeringstoets. Dit is een instrument 'of last resort' voor nationale veiligheidsrisico's waarbinnen ruimte is voor maatwerk. Er zijn ex ante analyses van de Nederlandse vitale sectoren uitgevoerd om te bezien of extra maatregelen moeten worden genomen ter bescherming van deze sectoren. Daaruit is gebleken dat de vitale sectoren over het algemeen goed beschermd zijn, bijvoorbeeld door (mede)eigenaarschap van overheden. Voor de telecomsector bleek echter een lacune in het instrumentarium te bestaan. Daartoe is een wetsvoorstel ingediend, de Wet Ongewenste Zeggenschap Telecommunicatie (WOZT), om ongewenste zeggenschap in de telecomsector te voorkomen.



2

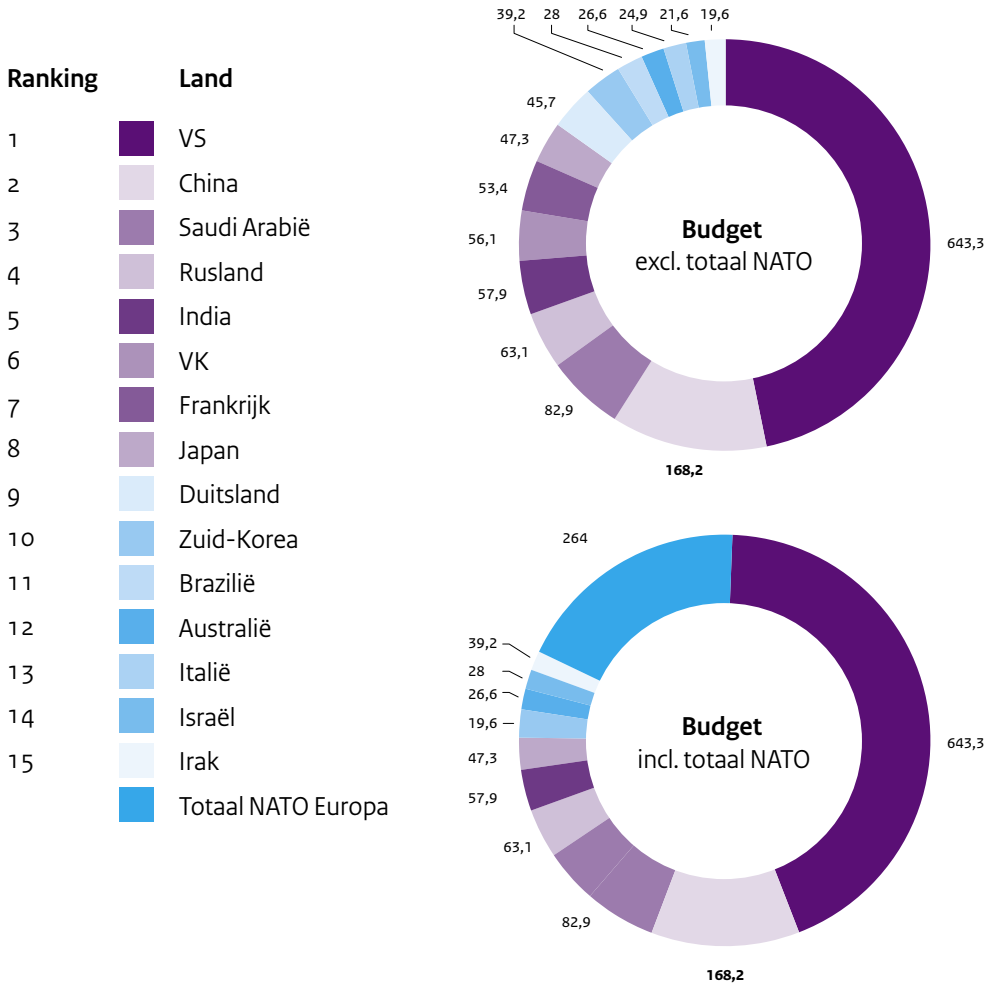
Vrede, veiligheid en stabiliteit

China is het afgelopen decennium relatief geruisloos een economische grootmacht geworden met snel toenemend militair potentieel en een steeds assertiever, zelfverzekerder optreden. Vooralsnog zijn China's defensie-uitgaven beperkter dan die van de VS, maar ze komen inmiddels wel in de buurt van de gezamenlijke uitgaven van de EU-lidstaten. Hier moet Nederland in NAVO- en EU-verband rekening mee houden. China heeft veel middelen tot zijn beschikking om strategische doelen te bereiken. Daarbij kan het onze veiligheid beïnvloeden. Onder andere (cyber)spionage, beïnvloeding en economische veiligheid verdienen aandacht. Risico's vanuit China voor de nationale veiligheid worden beheersbaar gemaakt.

2.1.1 China’s militaire capaciteit neemt snel toe

China heeft sinds de eeuwwisseling zijn defensie-uitgaven exponentieel verhoogd van 14 miljard dollar in 2000 naar circa 168,2 miljard dollar in 2018.³⁰ Daarmee geeft het nog steeds veel minder uit dan de VS, maar komt het inmiddels wel in de buurt van de gezamenlijke uitgaven van de EU-lidstaten (zonder het Verenigd Koninkrijk). De defensie-industrie ontwikkelde zich in die periode van een kopieerindustrie van vooral Sovjet-Russisch materieel tot een industrie die in staat is om in grote mate zelfstandig een breed arsenaal aan geavanceerde wapensystemen te ontwikkelen en te produceren. De Chinese defensie-industrie biedt deze wapens ook actief aan op de exportmarkt.³¹

Top defensiebudgetten 2018³² (US\$miljard), inclusief totaal Europees NATO besteding



30 <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/02/european-nato-defence-spending-up>

31 MIVD (30 april, 2019), 'Vooruitziend vermogen voor vrede en veiligheid', MIVD openbaar jaarverslag 2018, pagina 19-21.

32 <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/02/european-nato-defence-spending-up>

In de moderniseringsslag die China via deze uitgaven heeft gerealiseerd, ligt de nadruk op ‘*anti access/area denial*’-capaciteiten. De Chinese krijgsmacht beschikt intussen over moderne oppervlakteschepen, onderzeeboten, (ballistische) antischipraketten, langeafstandluchtverdedigingssystemen en offensieve luchtcapaciteiten die als doel hebben een potentiële vijand op steeds grotere afstand van het Chinese vasteland te houden. Bovendien heeft China geïnvesteerd in het expeditionair vermogen van de krijgsmacht, waardoor het langer en verder van huis kan opereren. China’s eerste overzeese militaire basis in Djibouti (2017) past in dit beeld.

Naast de modernisering en uitbreiding van conventionele capaciteiten heeft China de laatste jaren fors geïnvesteerd in de modernisering en uitbreiding van zijn nucleaire capaciteit. China stelt het nationale kernwapenarsenaal uitsluitend voor zelfverdediging te bezitten, en een ‘*no first-use policy*’ te hanteren. Weliswaar komt China niet op hetzelfde niveau qua aantallen kernwapens als de VS of Rusland, toch maken deze partijen en de regio zich zorgen en passen zij hun conventionele en nucleaire beleid daarop aan. China was tot dusver niet betrokken bij nucleaire wapenbeheersingsinitiatieven. Wegens de genoemde zorgen en de gebrekkige transparantie over het kernwapenarsenaal is het belangrijk dat China wel deel gaat nemen.

China investeert ook in militarisering van de ruimte en heeft een actief militair ruimtevaartprogramma. Ingewikkeld is dat een strikte scheiding tussen civiele en militaire capaciteiten slechts theoretisch is; ruimtetechnologie kan voor beide doeleinden worden gebruikt. De MIVD stelt in zijn jaarverslag 2018 dat China op het gebied van ruimtevaart, evenals in voorgaande jaren, in 2018 een aanzienlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt, en op het vlak van hypersonische wapens waarschijnlijk een koppositie inneemt³³. De verwachting is dat China eerder dan de Russische Federatie pariteit behaalt met het westen.

China is een cyber-supermacht. Het Chinese Defensie-witboek uit 2015 noemt cyber een ‘kritiek veiligheidsdomein’ en geeft aan dat China’s cybercapaciteiten in versneld tempo ontwikkeld moeten worden. Hiertoe investeert China in kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologie, robotica en mankracht. De Chinese cybercapaciteit kan overal ter wereld worden ingezet om Chinese belangen te behartigen.

Conventioneel gezien vormt China op de korte en middellange termijn geen directe dreiging voor Nederland en het Koninkrijk. De substantiële investeringen in expeditionaire capaciteiten geven China echter de mogelijkheid om zijn belangen in de eigen regio met militaire middelen kracht bij te zetten. Dit kan gevolgen hebben voor de internationale zeeroutes in deze regio (zie 2.1.2). Hoewel de nucleaire dreiging en de bewapening van de ruimte niet direct gericht zijn tegen Nederland en het Koninkrijk, zijn zij wel een potentiële bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. De Chinese cybercapaciteiten hebben directe invloed op onze nationale veiligheid (zie 2.1.3).

2.1.2 China wordt actiever en assertiever

China is steeds meer betrokken bij regionale en mondiale kwesties. Dit is een logisch gevolg van China’s nieuwe plaats in de wereld en van zijn toenemende internationale belangen. In sommige gevallen werkt China hierbij samen met andere landen en volgt het internationale afspraken, in andere gevallen niet.

Sinds 2013 neemt China deel aan VN-vredesmissies, waarmee het internationale ervaring opdoet. China draagt steeds meer bij aan de financiering van VN-vredesmissies in Afrika (van 3% in 2013 naar 10,25% in 2018) en levert van de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad de meeste soldaten. China lijkt bereid om een grotere rol te gaan spelen in de missies en wil voorkomen dat mensenrechten en politieke processen deel gaan uitmaken van het mandaat van VN-vredesoperaties.

In internationale non-proliferatie- en ontwapeningsfora (Non-Proliferatieverdrag, Ontwapeningsconferentie, Organisatie voor het verbod op chemische wapens) en de VN-Veiligheidsraad stelt China zich steeds assertiever op. Vroeger liet China het initiatief steevast aan Rusland dat de rol van dwarsligger niet schuwt. Dat doet China nu soms nog steeds, via een nadruk op besluitvorming via consensus, maar soms sluit het zich ook openlijk bij Rusland aan. China ambieert lidmaatschap van alle exportcontroleregimes.

Daarnaast is China de afgelopen jaren doorgegaan met het creëren van kunstmatige eilanden in de Zuid-Chinese Zee³⁴ en het bouwen van installaties op deze eilanden, wat op verzet stuit van buurlanden met overlappende territoriale claims. Een uitspraak hierover van het Permanente Hof van Arbitrage in juli 2016 legde China naast zich neer. China zou de belangrijkste internationale vaarroutes in de regio kunnen gaan beheersen, zowel wettelijk (vaarroutes die door verplaatste grenzen in de territoriale wateren van China terechtkomen), militair (stationeren van militaire capaciteiten) als civiel (kopen van havens). Dit kan gevolgen hebben voor de internationale zeeroutes, die voor de Nederlandse economie van essentieel belang zijn (de zogenaamde *flow security*). Buiten de eigen regio wordt China militair actiever in onder meer Afrika. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om militaire samenwerkingsverbanden, een basis in Djibouti en toenemende wapenverkoop.

Aan de randen van (het Caribische gedeelte van) het Koninkrijk heeft China in Zuid-Amerika, naast politieke, overwegend economische belangen. In Midden-Amerika en het Caribisch gebied is de inzet van China vooral politiek (zie ook 8.1). Op dit moment is van Chinese militaire presentie nog nauwelijks sprake, maar deze is wel groeiende. Verder kan China impact hebben op veiligheidskwesties in de regio, door de positie die het in – en richting – landen aanneemt. Venezuela is daar een voorbeeld van.

33 MIVD (30 april, 2019), ‘Vooruitziend vermogen voor vrede en veiligheid’, MIVD openbaar jaarverslag 2018, pagina 19 - 21

34 MIVD (24 april, 2017), ‘MIVD Jaarverslag 2016’, pagina 13-14 & MIVD (26 april, 2018) ‘MIVD Jaarverslag 2017’, pagina 27

China laat steeds meer zijn invloed gelden in de landen rond de EU. Dat gebeurt vooral via handel en investeringen, waaronder in infrastructuur en energie. China concurreert onder andere via het aanbieden van gunstige kredieten. Dit leidt tot zorgen over te hoge schuldenlasten en mogelijke impact daarvan op stabiliteit. Verder geldt dat China halverwege 2017 de VS voorbij is gestreefd als grootste importeur van ruwe olie, en dat een belangrijk deel daarvan uit de Golf komt. In de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika heeft China ook een relatief beperkte, maar wel groeiende militaire aanwezigheid.

2.1.3 China's invloed op onze (nationale) veiligheid is hybride

China heeft veel middelen tot zijn beschikking om strategische doelen te bereiken. Daarbij kan het onze veiligheid beïnvloeden.

'Klassieke' en digitale spionage

De AIVD meldt in zijn jaarverslag 2018 dat steeds meer landen zich op politieke en/of economische spionage richten en dat China daar ook toe behoort. De AIVD³⁵ stelt verder dat ' (pogingen tot) rekrutering en het gericht verzamelen van specifieke informatie over (financieel-)economische en politieke onderwerpen door China [zijn] vastgesteld.' Hiertoe worden onder meer sociale media ingezet: 'een statelijke actor benadert voor hen interessante personen direct aan de hand van verkregen gegevens over werkgevers of sectoren, of op basis van de contacten die iemand onderhoudt via (zakelijke) sociale media zoals LinkedIn. [...] Deze ongewenste, heimelijke activiteiten passen in de brede strategie van China om het land economisch, wetenschappelijk en militair naar een hoger plan te brengen.'

Ondanks de goede betrekkingen tussen onze landen, is de cyberdreiging vanuit China richting Nederland substantieel. Chinese digitale spionageaanvallen zijn vooral gericht op het verkrijgen van innovatieve technologieën, maar ook relevant voor China is voorkennis over buitenlandse investeringen, fusies en overnames waarbij Chinese (staats-)bedrijven betrokken zijn.

De AIVD³⁶ meldt dat China interesse heeft in Nederlandse bedrijven uit de sectoren hightech, energie, maritiem en life sciences & health. Nederlandse bedrijven lopen hierdoor economische schade op, en het kan negatieve gevolgen hebben voor de Nederlandse concurrentiepositie en de werkgelegenheid. Ook internationale defensiebedrijven moeten rekening houden met Chinese interesse voor militaire goederen, deelproducten en dual-use goederen (die voor civiele en militaire toepassingen kunnen worden gebruikt). De MIVD³⁷ geeft aan dat Chinese inlichtingendiensten actief militaire inlichtingen vergaren in Nederland en dat China's cyberprogramma's zich ook richten op Defensie-toeleveranciers.

35 AIVD (6 maart, 2018) 'Jaarverslag AIVD 2017', pagina 8

36 AIVD (2 april, 2019) 'AIVD Jaarverslag 2018', pagina 9

37 MIVD (30 april, 2019), 'Vooruitziend vermogen voor vrede en veiligheid', MIVD openbaar jaarverslag 2018, pagina 35

De inlichtingendiensten³⁸ geven aan dat China's spionageprogramma zich ook op universiteiten en onderzoeksinstituten richt en dat tevens binnen legitieme samenwerkingsverbanden tussen kennisinstellingen Nederlandse innovaties in buitenlandse handen kunnen vallen. De diensten signaleren dat het veiligheidsbewustzijn en de weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen tegen risico's gelieerd aan economische veiligheid onvoldoende lijken te zijn.

China probeert tenslotte om relevante politieke inlichtingen te krijgen over bijvoorbeeld Nederlandse stellingname ten aanzien van internationale kwesties of besluitvorming rondom investeringstrajecten.

Beïnvloeding

Om de wereld 'Chinavriendelijker' te maken, probeert China onder meer kritische stemmen te dempen. Daarbij richt het zich in elk geval op sectoren als politiek en overheid, de media, de academische wereld en Chinese overzeese gemeenschappen. Het gaat hierbij om een gecoördineerde mengeling van open en heimelijke activiteiten. China maakt daarbij gebruik van een breed scala aan actoren, waaronder zakenlieden, diplomaten, studenten en inlichtingenofficieren. De AIVD³⁹ geeft aan dat er staten zijn, waaronder China, die via onderwijs- en kennisinstellingen proberen meningen en publicaties te beïnvloeden over hun eigen land. Risico daarbij is dat er afhankelijkheid ontstaat, bijvoorbeeld wanneer onderzoeken worden gefinancierd door het land, of vanuit een bepaalde studie onderzoek wordt gedaan naar ontwikkelingen in het bewuste land, en daarmee de noodzaak bestaat naar dat land te reizen. Iets soortgelijks geldt voor journalisten. Bij onwelgevallige publicaties kan bijvoorbeeld bedreigd worden met het inhouden van werkvergunningen. De AIVD meldt verder dat er staten zijn, waaronder China, die bereid zijn om hun geëmigreerde (ex-)landgenoten te beïnvloeden en onder druk te zetten. Enerzijds zijn er groepen die gehinderd worden omdat zij informatie verspreiden die China onwelgevallig is. Anderzijds zijn er groepen die de inzet van de CCP actief steunen. Het doel van beïnvloeding is beheersing van hoe er wordt gesproken, gedacht en gehandeld in relatie tot China. Het onwenselijke effect van China's beïnvloedingsactiviteiten is dat wordt getornd aan fundamentele Nederlandse en westerse waarden, zoals vrijheid van meningsuiting en andere fundamentele vrijheden.

Economische activiteiten die een risico vormen voor de nationale veiligheid

Mede vanwege de verwevenheid van economie en politiek in China, is het belangrijk oog te hebben voor Chinese economische activiteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Belangen die hiermee gemoeid zijn omvatten drie categorieën: (1) het voorkomen van strategische afhankelijkheden, daar waar zij een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid en het functioneren van de democratische rechtsorde; (2) de integriteit en exclusiviteit van Nederlandse kennis en informatie, zoals staatsgeheimen en knowhow over vitale processen; en (3) de continuïteit en integriteit van dienstverlening door vitale processen en diensten.

38 MIVD (30 april, 2019), 'Vooruitziend vermogen voor vrede en veiligheid', MIVD openbaar jaarverslag 2018, pagina 16 & AIVD (2 april, 2019) 'AIVD Jaarverslag 2018', pagina 9

39 AIVD (2019) 'AIVD Jaarverslag 2018', pagina 10

Alertheid is onder andere belangrijk omdat Nederland voor de continuïteit en inzetbaarheid van (vrijwel) alle vitale processen in grote mate afhankelijk is van private ondernemingen die deze processen ondersteunen, door bijvoorbeeld levering van materieel, goederen, diensten, kennis en kunde. Bovendien kunnen Chinese bedrijven - via wetgeving en/of partijcellen binnen hun onderneming - door de staat worden ingezet om nationale belangen te dienen. Zie voor meer informatie ook hoofdstuk 1 over de balans tussen het bevorderen van economische welvaart en het borgen van nationale veiligheid.

Groeiende criminele relaties

De ervaring leert dat groeiende contacten, ook tot groeiende criminele relaties kunnen leiden. De toename van handelsactiviteiten tussen China en Europa/Nederland, als gevolg van BRI of de *EU-strategie voor de verbinding van Europa en Azië*, zullen naar verwachting transport gerelateerde criminaliteit doen toenemen. Dit is dus geen typisch Chinees fenomeen, maar het heeft door China's omvang meer impact dan normaal. Nederland zal in lijn met doel 10 ('aanpakken grensoverschrijdende criminaliteit') van de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie de contacten en samenwerking met China op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratie voortzetten, en waar nodig intensiveren. Dat doen we ook via de EU en in multilateraal verband indien dat mogelijk en nodig is. Geldende (privacy)wetgeving en mensenrechten zijn hierbij aandachtspunten.

2.2 Inzet

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

- China's opkomst, inzet en visie op militair gebied zijn integraal onderdeel van de afwegingen van de Nederlandse overheid bij beslissingen over de bescherming van ons land.⁴⁰
- De Nederlandse overheid past zijn brede aanpak om ons land weerbaar te maken tegen eventuele (hybride) dreigingen vanuit statelijke actoren ook toe op China. Hierbij wordt speciale aandacht geschonken aan (digitale) spionage.

Integrale aanpak statelijke dreigingen

Statale actoren kunnen beschikken over een breed instrumentarium dat al dan niet in samenhang wordt ingezet om de eigen belangen te behartigen. Te denken valt aan (economische) spionage, buitenlandse inmenging via diaspora, cyberaanvallen, de inzet van economische middelen, het creëren van strategische en technologische afhankelijkheden, beïnvloeding van democratische processen, het verspreiden van desinformatie en het dwarsbomen van besluitvorming in internationale gremia. Om weerbaar te zijn tegen dergelijke dreigingen heeft het kabinet een integrale aanpak gepresenteerd. Deze bestaat onder andere uit het verbeteren van de informatiepositie en het stimuleren van bewustwording. Daarnaast ligt het accent van de aanpak de komende periode op de thema's ongewenste buitenlandse inmenging gericht op diaspora, beschermen democratische processen en instituties en economische veiligheid.⁴¹

2.3 Hoe gaan we dit doen?

Met oog voor China's opkomst, inzet en visie op militair gebied de veiligheid van Nederland bevorderen samen met NAVO-bondgenoten en EU-lidstaten

Het kabinet monitort in de samenwerking met bondgenoten binnen de NAVO en EU-lidstaten de militaire ontwikkeling van China. Bedreigingen op langere termijn worden geadresseerd door het Nederlands beleid, en het ambitieniveau ons in te (blijven) bedden in de NAVO en de EU. De Nederlandse overheid wil voorkomen dat wij ongewild faciliteren dat China nieuwe kennis verwerft op militair terrein, door nog duidelijker afspraken te maken over gevoelige bedrijfstakken, helderder grenzen te stellen aan de overdracht van (dual-use) technologie, en door (nog) beter te definiëren wanneer (militaire) samenwerking met China gewenst is.

Risico's voor de nationale veiligheid beheersbaar maken, bewustwording creëren en samenwerken met partners

In algemene zin kent de aanpak van statelijke dreigingen de volgende elementen: invoeren van een vaste werkwijze, verbeteren van de informatiepositie en informatiedeling, stimuleren van bewustwording, vergroten van kennis, inzetten op maatregelen ter verdediging, verbinden van economie en veiligheid, verbeteren van de digitale aanpak en internationale samenwerking.

⁴¹ Zie ook Kamerbrief 30821 nr.72 'Tegengaan statelijke dreigingen' 18 april 2019, Kamerstuk 30 821 nr. 42 (20 maart, 2018) 'Kamerbrief van de ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over ongewenste buitenlandse inmenging' en doelen 4 (internationaal normatief kader voor cyberactiviteiten), 6 (cyberafschrikking met slagkracht), 8 (maatschappelijke weerbaarheid tegen buitenlandse inmenging) en 9 (borgen van economische veiligheid) van de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (14 mei, 2018)

⁴⁰ Zie voor dat laatste de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (14 mei, 2018)

Specifiek met betrekking tot China zet de Nederlandse overheid sterker in op het verzamelen van informatie over de Chinese invloed op de nationale veiligheid en gebruikt deze om bewustwording te creëren bij relevante doelgroepen. Veiligheidssamenwerking vindt in principe plaats via de EU en gelijkgezinde partners. Het kabinet spreekt China aan, waar nodig ook in samenwerking met de EU en gelijkgezinde partners. Samenwerking op het gebied van contraterrorisme bespreekt Nederland met China primair in multilateraal kader, met inachtneming van de grondbeginselen van de Nederlandse rechtsstaat en (dus) fundamentele mensenrechten.

Op het gebied van cyber zijn in Nederland maatregelen aangekondigd in de Internationale Cyber Strategie en de Nederlandse Cyber Security Agenda, o.a. om het bewustzijn te vergroten. Het kabinet zet met de Nederlandse Cybersecurity Agenda⁴² (NCSA, 2018) in op een digitaal veilig Nederland. De aanpak richt zich onder meer op het tegengaan van kwaadwillende cyberactiviteiten van statelijke actoren. Zo wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in het versterken van de weerbaarheid van digitale processen en een meer robuuste infrastructuur. Bovendien wordt de digitale slagkracht verder op orde gebracht om te kunnen reageren op de toename van de digitale dreiging en grootschalige cyberincidenten die de nationale veiligheid bedreigen.⁴³

Het kabinet onderstreept ook het belang van internationale samenwerking op dit thema en roept op deze te versterken. Diplomatieke instrumenten (inclusief attributie) zoals die in het kader van de EU Cyber Diplomacy Toolbox kunnen worden overwogen. Ook wordt - naar aanleiding van de Europese Raad van 18 oktober 2018 - een cybersanctieregime afgerond.

42 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 26 643, nr. 536.

43 Nog voor het Zomerreces ontvangt Uw Kamer een brief over de voortgang van de Nederlandse Cyber Security aanpak zoals in de NCSA uiteen is gezet. In deze brief zal tevens worden ingegaan op het binnenkort te verschijnen Cyber Security Beeld Nederland 2019 (CSBN2019).



3

Waarden

Wereldwijd staat ons waardensysteem onder druk door onder andere een assertiever China dat steun vindt bij een steeds grotere groep landen. De CCP en Nederland verschillen vooral van mening over (individuele) vrijheid. China's kijk op mensenrechten heeft invloed op drie niveaus: in China, in Nederland en op multilateraal niveau. De mensenrechtensituatie in China verslechtert op meerdere fronten. Op multilateraal niveau probeert de CCP de universaliteit van mensenrechten te verminderen en lijkt daarin succesvol. Tenslotte kunnen ook Nederlanders en personen in Nederland worden geraakt. De laatste twee niveaus verdienen extra aandacht. Daarnaast blijft Nederland inzetten op behoud van de internationale rechtsorde

3.1.1 Waarden algemeen

Onze waarden zijn geen gegeven

Veel Nederlanders zullen zich herkennen in waarden als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, ‘de’ waarden waarop onze samenleving is gebaseerd.⁴⁴ Deze waarden vertalen zich in een politiek systeem dat uitgaat van democratie en rechtsstaat, en in een buitenlands beleid dat inzet op onder meer de bevordering van de internationale rechtsorde en mensenrechten. Rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden van het individu staan centraal. Nederlandse politieke waarden overlappen met Europese en westerse waarden en zijn grotendeels verankerd in universele standaarden zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Wereldwijd staat dit waardensysteem echter onder druk, onder andere door een assertiever China dat voor zijn beleid en narratief steun vindt bij een steeds grotere groep landen. Landen als Nederland komen met hun waarden in de verdediging terecht. Ook binnen de EU hecht niet iedereen evenveel belang aan politieke waarden. Dit verkleint onze slagkracht vis-à-vis China.

De CCP heeft andere waarden; dezelfde woorden reflecteren niet altijd dezelfde waarden

Waarden die de CCP nastreeft, zijn de historische onvermijdelijkheid van het leiderschap van de Partij, verbetering van de welvaart van het eigen volk, de grote wederopleving van het Chinese volk en sinocentrisch plurilateralisme (waarbinnen groepen landen in verschillende samenstellingen samenwerken onder leiding van China). De CCP kent twaalf ‘socialistische kernwaarden’, die zijn onderverdeeld in nationale waarden (welvaart, democratie, beschaving, harmonie), maatschappelijke waarden (vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid, rechtsstatelijkheid) en individuele waarden (patriottisme, toewijding, integriteit, vriendschap). Begrippen als democratie, vrijheid en rechtsstatelijkheid hebben daarbij in China een andere lading dan in Nederland. Onderscheid tussen de CCP en de Chinese burger is belangrijk. In het diplomatieke verkeer hebben we te maken met de waarden van de Partij, die fundamenteel anders zijn dan die van onze westerse democratie. Het waardensysteem van Chinese burgers is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan dat van de Partij.

De CCP zet zijn eigen waarden steeds actiever in de markt

In eigen land beschermt de CCP waarden door de toegang van buitenlandse ideeën, actoren en kapitaal te beperken. Internationaal promoot de Partij zijn waardensysteem via bijvoorbeeld Confucius Instituten en culturele centra. Het is logisch dat China zijn imago in het buitenland op positieve wijze probeert te beïnvloeden. Ook Nederland doet dit. Het verschil is dat genoemde organisaties niet alleen zelf een bepaald beeld van China presenteren, maar ook via samenwerking met – en druk op – lokale partners, of via financiering van evenementen, anderen ervan proberen te weerhouden publiekelijk aandacht te besteden aan minder flatteuze aspecten van het beleid van de Partij. Verder boekt China succes bij het multilateraal gangbaar maken van termen die het eigen waardensysteem weerspiegelen. Welke waarden wereldwijd gangbaar zijn is belangrijk voor een open land als Nederland. Als de wereldwijde definitie van mensenrechten verandert, dan kan dat gevolgen hebben voor hoe anderen met onze rechten omgaan.

Waarden verschillen vooral op het vlak van (individuele) vrijheid

Er zijn, ondanks de verschillen, waarden waarop China en Nederland elkaar kunnen vinden. Bijvoorbeeld als het gaat om welvaart en gelijkheid, al verschilt de precieze invulling hiervan. We botsen echter op het gebied van individuele vrijheid. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om rechten als vrijheid van meningsuiting, geloof en levensovertuiging, maar ook om de bescherming van persoonsgegevens, persvrijheid en academische vrijheid. Voor China geldt dat deze individuele rechten ondergeschikt zijn aan het collectieve belang. Voor Nederland is dit niet het geval. Voor ons zijn individuele grondrechten leidend, en de centrale macht wordt ingeperkt door *checks and balances* om de individuele burger te beschermen.

3.1.2 Mensenrechten

Nederland zet in op mensenrechten als integraal onderdeel van het buitenlands beleid in de overtuiging dat dit, naast individueel welzijn, leidt tot een meer stabiele, welvarende wereld. Het mensenrechtenbeleid ten aanzien van China was lang vooral op China zelf gericht, maar China wordt multilateraal en bilateraal actiever, waardoor het Nederlandse belang direct wordt getroffen. Ook raken andere beleidsterreinen steeds meer verweven met het mensenrechtendossier. Zo kan technologie de mensenrechten zowel bevorderen als beperken, en daarmee is de uitkomst van de wereldwijde technologische competitie ook voor het mensenrechtendossier van belang.

De mensenrechtensituatie in China

De mensenrechtensituatie in China verslechtert op meerdere fronten, met als schrijnend voorbeeld de rechten van Oeigoerse moslims en andere minderheden in de noordwestelijke provincie Xinjiang. Met name burgerlijke en politieke rechten, bijvoorbeeld religieuze en culturele vrijheden, staan onder druk. De ruimte voor het maatschappelijk middenveld is beperkt. Mensenrechtenverdedigers worden gehinderd in hun werk of zelfs veroordeeld. Nederland spreekt China daar regelmatig via bilaterale en multilaterale kanalen op aan. De CCP stelt in *China's Policy Paper on the European Union*: ‘De Europese zijde zou China's mensenrechtensituatie op een objectieve en eerlijke manier moeten bekijken en zich niet in China's interne aangelegenheden en juridische soevereiniteit moeten mengen onder het mom van mensenrechten.’

China zet zich actief in om internationale uitgangspunten te veranderen

Op multilateraal niveau probeert de CCP systematisch om de universaliteit van mensenrechten te verminderen door de focus te verleggen naar economische rechten en het soevereiniteitsprincipe te promoten: individuele rechten tellen minder en landen moeten zich niet met elkaars ‘interne aangelegenheden’ bemoeien. Met deze aanpak boekt de CCP steeds vaker succes in multilateraal kader, zoals in de Mensenrechtenraad in Geneve.

⁴⁴ Als beschreven in de brochure ‘Kernwaarden van de Nederlandse Samenleving’ gepubliceerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 20 februari 2014.

De Chinese visie op mensenrechten heeft consequenties voor Nederland

Beperkingen op fundamentele vrijheden stoppen niet bij de grens. In Nederland wonende Oeigoeren, waaronder Nederlandse burgers, melden dat familieleden in Xinjiang worden vermist en dat zij druk voelen vanuit de Chinese overheid om persoonlijke informatie te delen. Een Nederlands bedrijf dat zich aan de Chinese wet wil houden is verplicht privacygevoelige klantgegevens te delen. Sommige onderzoekers en buitenlandcorrespondenten geven aan dat een zekere zelfcensuur hun werk met en in China vergemakkelijkt. Uit deze voorbeelden blijkt dat de Chinese visie op mensenrechten gevolgen heeft voor Nederlandse burgers.

3.1.3 Internationale rechtsorde

Zowel de CCP als de Nederlandse overheid stellen de internationale rechtsorde te willen bevorderen en beide streven daarbij eigen belangen na. Nederlandse doelen vallen samen met het in stand houden en verder verbeteren van het systeem, inclusief de waarden die daarbij horen, zoals onafhankelijke rechtspraak, gelijkheid van berechte partijen, enzovoorts. China kan als grote macht zijn doelstellingen ook op andere manieren, bijvoorbeeld bilateraal, verwezenlijken. Het legt nadruk op de vrijheid van landen om een eigen bestuursvorm te kiezen. De historische onvermijdelijkheid van het leiderschap van de CCP valt moeilijk te combineren met een onafhankelijke rechter die beslissingen neemt die de CCP direct aangaan. Bij CCP-bijeenkomsten wordt benadrukt dat China niet zomaar buitenlandse modellen en methodes dient te kopiëren, en zeker niet het westerse pad van constitutioneel bestuur, scheiding der machten en onafhankelijke rechterlijke macht zou moeten bewandelen. China is dan ook voorzichtig met juridische conflictbeslechting en bindende afspraken. Dat maakt het ingewikkelder om regels binnen het multilaterale systeem te handhaven, terwijl de effectiviteit van het systeem nu juist staat of valt met de handhaving van afspraken.

3.2 Inzet

Op grond van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

- De Nederlandse overheid zet in op behoud van universele standaarden (in het bijzonder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens) en internationale afspraken (in het bijzonder de internationale rechtsorde en zijn uitgangspunten, zoals onafhankelijke rechtspraak), nu China deze ter discussie stelt.
- In de relatie met China handelt de Nederlandse overheid op basis van de eigen waarden. Nederland draagt deze waarden uit en verdedigt ze waar nodig. Hierbij besteedt Nederland aandacht aan China's brede inzet op het waardendossier: in Nederland, op het multilaterale niveau en in China.

3.3 Hoe gaan we dit doen?

Het behoud van waarden is voor Nederland van groot belang. In de relatie met China staat vooral vrijheid onder druk; dat is daarmee een kernbelang. Om Nederlandse waarden, inclusief mensenrechten en de (uitgangspunten van de) internationale rechtsorde te behouden, zijn handelingsperspectieven op drie niveaus van belang:

Richting China: blijven inzetten op mensenrechten en de internationale rechtsorde

Nederland draagt zijn waarden actief uit. Mensenrechten blijven een belangrijk onderdeel van de relatie met China. Het kabinet stelt de situatie in China waar relevant aan de orde, bij voorkeur in EU-verband maar ook bijvoorbeeld bilateraal en in VN-verband, en zowel openbaar als via stille diplomatie. Ook zet het kabinet de ondersteuning aan het maatschappelijk middenveld in China voort. Er wordt intensiever contact gezocht met Europese hoofdsteden om per situatie te bekijken welke middelen het beste kunnen worden ingezet om tot een duidelijkere en snellere Europese stellingname te komen. Het kabinet vindt dat de EU, in lijn met de Europese grondwaarden, moet inzetten op wereldwijde eerbiediging van universele mensenrechten. Ook de internationale rechtsorde blijft een speerpunt van dit kabinet. In de dialoog met China zoekt Nederland óók naar gemeenschappelijke waarden en bouwen we voort op waarden die tevens voor China van belang zijn.

In Nederland: weerbaarheid vergroten en bewustwording creëren

Inbreuk op Nederlandse waarden waarbij Nederlandse regels worden geschonden is onacceptabel. Het kabinet vergroot de weerbaarheid van Nederlandse burgers en buitenlandse gemeenschappen die hiermee te maken kunnen krijgen. Als ongewenste buitenlandse inmenging wordt vastgesteld, dan geldt de gecoördineerde aanpak zoals beschreven in de Kamerbrief van de ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 maart 2018 over ongewenste buitenlandse inmenging (Kamerstuk 30 821 nr. 42).

Het kabinet creëert bewustwording over waardeverschillen tussen Nederland en China en over wat China beweegt, doet en wil met betrekking tot waarden. Dit gebeurt onder andere via kritisch, publiek debat – een belangrijke verworvenheid van open samenlevingen als de Nederlandse. Overigens geldt ook op dit punt dat we verbinding wordt gezocht met EU-partners, gelijkgezinde landen en anderen

Op multilateraal niveau: universele waarden verdedigen en daar aansprekender over communiceren

Op multilateraal niveau wordt sterker ingezet op de verdediging van onze waarden in het algemeen en de universele rechten van de mens in het bijzonder. Het kabinet blijft bijvoorbeeld inzetten op het voorkomen van Chinees ideologisch woordgebruik in teksten gericht tegen onder andere de universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten, en verduidelijkt ongedefinieerde termen met bestaande juridische VN-terminologie. Nederland werkt hierbij via de EU en met gelijkgezinde partners. Nederland zet verder in op een aansprekender Europees verhaal over waarden – inclusief mensenrechten en uitgangspunten van de internationale rechtsorde richting China – maar vooral ook richting landen elders in de wereld. Die laatste spreken immers ook over waarden in fora als de Algemene Vergadering of de Mensenrechtenraad van de VN.



Klimaat, grondstoffen en energie

China was instrumenteel bij het vaststellen van de klimaatdoelstellingen (het Parijsakkoord) en is essentieel voor het behalen ervan. Met name klimaatadaptatie is een belangrijke uitdaging, waar China en Nederland samen in kunnen optrekken. Samenwerking op het gebied van (hernieuwbare) energie, circulaire economie, duurzame mobiliteit en milieutechnologie biedt kansen voor zowel bedrijfsleven als klimaat en milieu, waarbij het belangrijk is om ook uitdagingen zoals het weglekken van technologie in de gaten te houden.

4.1.1 Klimaat

China was instrumenteel bij het vaststellen van de doelen van het Parijsakkoord en is een essentiële speler voor het behalen ervan. Het is de grootste uitstoter van CO₂ ter wereld en de grootste kolenconsument. Er is dus grote milieu- en klimaatwinst te boeken. China's doelen zijn echter niet zo ambitieus, mede omdat China zich beroept op zijn status als ontwikkelingsland. De onder het Parijsakkoord ingediende Nationaal Bepaalde Bijdrage (NDC) van China bepaalt dat broeikasgasemissies in 2030 een hoogtepunt bereiken en daarna zullen dalen, en dat de koolstofintensiteit per eenheid BBP in 2030 met 60-65% gedaald zal zijn ten opzichte van 2005. Beide doelen zullen naar verwachting al voor 2030 worden bereikt. Om klimaatneutraal te worden moet het gebruik van kolen drastisch afnemen. Doorontwikkeling van hernieuwbare energie – China heeft doelstelling van 20% aandeel hernieuwbare energie in 2030 – kan hierbij een rol spelen. Met name klimaatadaptatie is een belangrijke uitdaging waar China en Nederland samen in kunnen optrekken – China ondervindt immers nu al de gevolgen van klimaatverandering. Naast nationale maatregelen zou China ook een grotere rol kunnen spelen om internationale klimaatadaptatie te bevorderen. Ook de opschalingscapaciteit van China is van groot belang voor het behalen van klimaatdoelstellingen. Door de grote aantallen zonnepanelen, elektrische auto's en straks waterstofelektrolyzers dalen de kosten per eenheid fors en kunnen deze rendabel worden. Bij dit alles blijft de afweging tussen kansen (voor het klimaat) en risico's (door onder andere ongewilde technologieoverdracht) relevant, zie ook hoofdstuk 1.

4.1.2 Grondstoffen

Als een van de grootste importeurs van olie, gas en kolen heeft China invloed op de wereldmarkt voor grond- en brandstoffen. Binnenlands beleid, zoals de overstap van kolen op gas, beïnvloedt de leveringszekerheid en prijsontwikkelingen elders, inclusief in Nederland. Zo is China de grootste producent én gebruiker van metalen in de wereld. Voor bijvoorbeeld zeldzame aardmetalen (nodig voor de energietransitie) is China goed voor bijna 95% van de wereldwijde productie. Om aan de eigen vraag te kunnen voldoen is China in vele (Afrikaanse) landen actief in de mijnbouwsector. China heeft via o.a. het overnemen van mijnen in Congo een dominante positie in de wereld opgebouwd voor de productie, verwerking en levering van kobalt, een cruciaal onderdeel voor batterijen van elektrische auto's en daarmee ook een belangrijke grondstof voor de energietransitie. China onderneemt actie om mijnbouw gepaard met milieuvervuiling, kinderarbeid en mensenrechtenschendingen tegen te gaan. Zo heeft de Chinese Kamer van Koophandel voor Mijnbouw voor zijn leden een *Guidance* ontwikkeld die vrijwel identiek is aan het normatief kader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) van de OESO. In een wereld waarin de concurrentie om schaarse grondstoffen zal toenemen –bijvoorbeeld (kritieke) grondstoffen die nodig zijn voor de energietransitie, innovatie en sleuteltechnologieën – biedt de circulaire economie een uitkomst door het vergroten van de grondstoffenvoorzieningszekerheid. China's ambitie op dit vlak biedt kansen voor milieu en (Nederlands) bedrijfsleven. Strategische samenwerking met China op het gebied van de circulaire economie draagt daarnaast ook bij aan betere marktcondities voor Nederlandse koplopers op dat gebied.

4.1.3 (Hernieuwbare) energie

China is wereldwijd de grootste investeerder in hernieuwbare energie en China's rol als mondiale speler op dit terrein zal naar verwachting alleen maar toenemen. Nieuwe technologie kan in China op grote schaal worden toegepast. Het land gaat vaart maken met de uitrol van wind op zee, en er liggen kansen op het gebied van waterstof en opslagtechnologie voor hernieuwbare energie. Voor Nederlandse energiebedrijven die relevante kennis bezitten, is China daarom interessant. China is daarnaast een grote investeerder in duurzame mobiliteit. Aangezien de transportsector een groot gedeelte van de mondiale emissies uitstoot, is samenwerking met China interessant voor zowel het Nederlandse bedrijfsleven als voor de klimaatopgave.

Duurzame stadsontwikkeling

Zowel China als Nederland hebben te maken met een snelle verstedelijking die zwaar op de leefomgeving en de volksgezondheid drukt. Het Nederlandse ruimtelijke ordenings- en urbanisatiebeleid is een bron van inspiratie gebleken voor Chinese beleidsmakers in ruimtelijke ordening. De Chinese inzet inspireert nu ook Nederlandse beleidsmakers. Kennisdeling met betrekking tot inclusieve en duurzame stadsontwikkeling blijft ook voor de toekomst van belang.

4.2 Inzet

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

- De Nederlandse overheid zet in op een leiderschapsrol van China in de implementatie van het Parijsakkoord en op ambitieuzere nationale doelstellingen, en bevordert de samenwerking op het gebied van klimaatadaptatie.
- De Nederlandse overheid wil de samenwerking met China op het gebied van klimaat, hernieuwbare energie, circulaire economie, duurzame mobiliteit en milieutechnologie voortzetten en uitbreiden.
- Nederland wil zijn toegang tot cruciale, verantwoord gewonnen grondstoffen verzekeren en versterken door waar mogelijk (Europese) samenwerking met China op het gebied van verantwoorde grondstoffenketens uit te breiden.
- De Nederlandse overheid houdt bij dit alles oog voor de balans tussen kansen en uitdagingen (bijvoorbeeld het weglekken van technologie).

4.3 Hoe gaan we dit doen?

China's leiderschapsrol op klimaatgebied bevorderen

Samen met partners binnen de EU blijft het kabinet inzetten op het bevorderen van China's leiderschapsrol op klimaatgebied. Het kabinet blijft de dialoog aangaan met China over zijn nationale klimaatambities, inclusief de uitvoering van concrete maatregelen. Nederland biedt hierbij technische assistentie aan. Het kabinet wil de samenwerking met China op het gebied van klimaat in multilateraal verband, bijvoorbeeld via de VN, intensiveren. Het doel van deze inzet is het indienen door China van een veel ambitieuzere Nationaal Bepaalde Bijdrage in 2020. Hiermee wordt bijgedragen aan het ophogen van mondiale klimaatambities in het kader van de kabinetsbrede klimaatcampagne. Nederland betreft China waar mogelijk en opportuun bij het verder brengen van internationale actie op het gebied van klimaatadaptatie, bijvoorbeeld via de *Global Commission on Adaptation*.

Samenwerking voortzetten op het gebied van (hernieuwbare) energie, circulaire economie en duurzame mobiliteit

Nederland wil de mondiale 'energy governance' versterken door actievere betrokkenheid van China bij multilaterale energiefora te steunen. De samenwerking tussen Nederland en China met betrekking tot duurzaam gebruik van energiebronnen en milieutechnologie wordt voortgezet. Om minder afhankelijk te worden van (onder andere) Chinese grondstoffen, wil Nederland in Europees verband een industrie- en circulair grondstoffenbeleid vormgeven en onder andere via publiek-private samenwerking binnen het *European Innovation Partnership on Raw Materials* grondstoffen vaker circulair gebruiken. Het kabinet wil samen met China werken aan een strategie om de uitstoot van broeikasgassen in de scheepvaart, luchtvaart en het wegvervoer te verminderen. Ook willen Nederland en de EU China aansporen om het *Belt and Road Initiative* te verduurzamen door bij het ontwerp, de aanleg en het gebruik van infrastructuur te anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering.

Het verzekeren van de Nederlandse toegang tot cruciale, verantwoord gewonnen grondstoffen

Het is belangrijk de Nederlandse toegang tot grondstoffen die belangrijk zijn voor onder andere de energietransitie, innovatie en sleuteltechnologieën te bewaken. Om minder afhankelijk te worden van (onder andere) Chinese grondstoffen wil Nederland in Europees verband een industrie- en circulair grondstoffenbeleid vormgeven en onder andere via publiek-private samenwerking binnen het *European Innovation Partnership on Raw Materials* grondstoffen vaker circulair gebruiken. Ook China heeft veel ambitie m.b.t. circulair gebruik van grondstoffen en dit biedt kansen voor het milieu en voor het (Nederlandse) bedrijfsleven. Strategische samenwerking met China op het gebied van de circulaire economie draagt daarnaast ook bij aan betere marktcondities voor Nederlandse koplopers op dat gebied.

Het Nederlandse bedrijfsleven ondersteunen met oog voor kansen en risico's

Het kabinet ondersteunt het bedrijfsleven door het Nederlandse milieu- en energiebeleid, zoals de beheeraanpak van 'wind op zee', richting China uit te dragen. Het kabinet biedt bedrijven via het handelsinstrumentarium ondersteuning bij kansrijke initiatieven op het gebied van duurzame energie en de circulaire economie. Kansen en risico's (zoals beschreven in hoofdstuk 1) worden hierbij afgewogen. Het kabinet wil onderzoeken hoe het Nederlandse bedrijfsleven China kan ondersteunen op het gebied van emissiehandel. Daarnaast verwacht het kabinet van Nederlandse bedrijven dat zij zich houden aan de internationale kaders voor maatschappelijk verantwoord ondernemen⁴⁵ door mensenrechtenschendingen en milieuvervuiling in hun toeleveringsketens in kaart te brengen en aan te pakken. Nederland werkt met China in VN- en OESO-verband aan meer transparantie in de mijnbouw en de keten. Mede via het Nederlands Strategisch Platform in oprichting zal verder worden gewerkt aan verantwoorde mijnbouw en grondstoffenketens.

⁴⁵ Nederland heeft zich gecommitteerd aan de *UN Guiding principles for business and human rights* (UNGPs), de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen) als normatief kader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en de *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* die op de OESO-richtlijnen voortbouwt.

5



Ontwikkelings-samenwerking

China heeft in eigen land meer dan 800 miljoen mensen uit de extreme armoede getild. Meerdere ontwikkelingslanden zien China en zijn ontwikkelmodel daarom als een aantrekkelijk voorbeeld. Chinese ontwikkelingssamenwerking is dat naar Europese begrippen niet altijd. Europa investeert meer in ontwikkelingslanden dan China, maar China's invloed neemt toe. Nederland wil de bewustwording over China's rol in ontwikkelingslanden vergroten, samen met China werken aan SDGs en duurzaamheid, inzetten op schuldhoudbaarheid en een eerlijker leenbeleid van IFIs, en comparatieve voordelen van Europa in landen in met name Afrika bewuster inzetten.

5.1 China en ontwikkelingssamenwerking

Volgens de Wereldbank heeft China sinds het eind van de 20^e eeuw in eigen land meer dan 800⁴⁶ miljoen mensen uit de extreme armoede getild. In 1981 leefde nog 88% van de mensen in China onder de armoedegrens, in 2012 was dat nog slechts 6,5%⁴⁷. Meerdere ontwikkelingslanden zien China en zijn ontwikkelingsmodel daarom als een aantrekkelijk voorbeeld. Dit speelt een belangrijke rol in de politieke en economische relaties die deze landen met China onderhouden. Dit geldt onder andere voor Afrika, het continent waar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op focust.

Chinese ontwikkelingssamenwerking is dat naar Europese begrippen niet altijd

Het is lastig de financiering van Chinese activiteiten in ontwikkelingslanden goed in kaart te brengen, omdat deze niet altijd openbaar is en Chinese ontwikkelingsfinanciering afwijkt van wat westerse donoren hieronder binnen de OESO-DAC-regels verstaan. Wel kan in het algemeen worden gesteld dat Chinese hulp en handel sterk gelieerd zijn: wat China 'hulp' noemt zijn meestal economische projecten gefinancierd met (zachte) leningen en uitgevoerd door Chinese bedrijven. Een groot gedeelte van China's ontwikkelingsfinanciering betreft commerciële leningen van Chinese banken. Daarnaast wordt ruim 90% van China's ontwikkelingsfinanciering bilateraal verstrekt, waarvan slechts een beperkt deel in de vorm van schenkingen.⁴⁸

China's interesse voor o.a. grondstoffen

Chinese activiteiten in ontwikkelingslanden zijn mede te verklaren vanuit China's eigen belangen, zoals het zekerstellen van economische belangen en de behoefte aan grondstoffen. Vanuit China is veel geïnvesteerd in Afrikaanse landen die rijk zijn aan grondstoffen en grondstoffen zijn het belangrijkste deel van de Chinese import uit Afrika. In 2017 bestond de import van China uit Afrika voor 95% uit grondstoffen.⁴⁹ Via de havens die in het kader van het *Belt and Road Initiative* worden gebouwd, kunnen de grondstoffen naar China worden gebracht. Langs de hele kustlijn van het Afrikaanse continent is China betrokken bij financiering van nieuwe havens en infrastructuur landinwaarts.⁵⁰

Chinese ontwikkelingssamenwerking heeft voor- en nadelen

China stimuleert Afrika's ontwikkeling via bijvoorbeeld infrastructuur, investeringen en het creëren van werkgelegenheid. In het kielzog van de overheid volgen bedrijven die voor werkgelegenheid zorgen, en Chinese investeringen in infrastructuur hebben bijgedragen aan de economische groei in verschillende ontwikkelingslanden.⁵¹ Ook weinig kredietwaardige landen kunnen bij China terecht voor leningen, investeringen, en harde valuta via export van grondstoffen.

Chinese leningen bepalen een groot deel⁵² of soms zelfs het grootste deel⁵³ van de schuldenlast van een aantal Afrikaanse landen. Afrikaanse landen hebben moeite deze leningen terug te betalen. In een aantal post-HPIC-landen die inmiddels weer in acute moeilijkheden zitten door een te hoge schuldenlast heeft China volgens het IMF meer leningen uitstaan dan de WB, Club van Parijs-leden en de regionale ontwikkelingsbanken bij elkaar. Tien jaar terug was het aandeel van China in de schuldenlast van betreffende landen nog verwaarloosbaar.⁵⁴ Tegelijkertijd is China niet transparant over zijn leningen, waardoor andere investeerders de schuldenlast van landen niet goed kunnen inschatten en huiverig kunnen worden om leningen te verstrekken. China heeft, via zijn status als ad hoc deelnemer in de Club van Parijs, wél inzicht in de leningen van anderen. China verbindt voor zover bekend weinig tot geen voorwaarden ten aanzien van goed bestuur aan leningen in Afrika (86 miljard dollar, 2004-2014). Naar schatting wordt bijna 30% (29 miljard dollar) gedekt met grondstoffen als onderpand.⁵⁵ Ontwikkeling van Afrikaanse landen via de eigen productieve sector zou gebaat zijn bij een minder gebonden aard van Chinese hulp en leningen.

Europa investeert meer in ontwikkelingslanden, maar de invloed van China neemt toe

Europa is nog steeds Afrika's belangrijkste partner, vooral met betrekking tot economie en handel, duurzame ontwikkeling en veiligheid. Zo was de EU in 2016 met 116 miljard euro Afrika's grootste exportmarkt (35% van de Afrikaanse export, tegenover 11% Afrikaanse export naar China). In 2015 was Europa's FDI stock in Afrika 310 miljard euro tegenover 35 miljard euro FDI stock voor China. De Chinese invloed in Afrika neemt wel toe, via een gecoördineerde inzet van diplomatieke, financiële, economische en militaire instrumenten. Daarbij kan niet over 'Afrika' als geheel worden gesproken. Afrikaanse landen zijn verschillend, en dat is de lokale verhouding met en tussen de EU en China ook. De mate waarin een Afrikaans land economisch relevant is voor China en de EU, lijkt hierbij een rol te spelen.⁵⁶

Door verwevenheid van Chinese staat en bedrijfsleven ontstaat een ongelijk speelveld, zoals ook aangegeven in de paragrafen 1.1.2 en 1.3.1. De Chinese overheid beschikt over veel geld en onder andere staatssteun zorgt ervoor dat bedrijven zich op langetermijndoelstellingen kunnen richten, met minder noodzaak tot rendement op korte termijn. Wat die langetermijndoelstellingen precies zijn, is niet altijd duidelijk.

46 The World Bank (8 april, 2019) 'The World Bank in China' <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>

47 Gemeten als het percentage mensen dat op of onder de armoedegrens van US\$1.90 of minder per dag leefde in 2011 PPP.

48 Becky Carter (2017) 'Literature review on China's aid'. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

49 ITC (2018) 'Trade Map: list of products imported by China' <https://www.trademap.org>

50 Breuer, J. (2017) 'Two Belts, One Road? The role of Africa in China's Belt & Road initiative', Blickwechsel July 2017, Stiftung Asienhaus.

51 Bradley Parks (11 september, 2018) 'Will Chinese development projects pave the way for inclusive growth?' Brookings: Future development. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/09/11/will-chinese-development-projects-pave-the-way-to-inclusive-growth/>

52 Kameroen, Ethiopië, Ghana, Mozambique, Soedan, Zimbabwe.

53 Djibouti, Congo-Brazzaville, Zambia.

54 IMF (2018) 'Figure 1.17. Rising Vulnerabilities and More Complex Creditor Composition' in *Global Financial Stability Report April 2018: A Bumpy Road Ahead*.

55 George Friedman & Xander Snyder (28 januari, 2018) 'How China benefits from African Debt' *Mauldin economics* <https://www.mauldineconomics.com/this-week-in-geopolitics/how-china-benefits-from-african-debt>

56 Sven Grim & Christina Hackenesch (2016) 'China in Africa: what challenges for a reforming EU development policy? Illustrations from country cases'. *Development Policy Review* 35(4).

Afrikaanse landen zijn gecharmeerd van de zakelijke houding van China, dat stelt met respect voor soevereiniteit te handelen, en minder voorwaarden stelt op het gebied van duurzaamheid, goed bestuur en mensenrechten. Door deze waarborgen achterwege te laten en vanwege staatshulp en financiële garanties van de overheid, zijn Chinese bedrijven vaak flexibeler en in staat sneller te leveren dan Europese bedrijven. Hierdoor ontstaat een concurrentievoordeel.

China positioneert zich als model voor andere landen met een focus op ontwikkelingslanden. Door zich te profileren als leider van de ontwikkelingslanden kan China ‘namens’ deze groep meer invloed opeisen in multilaterale structuren. Afrikaanse landen blijken regelmatig bereid China politiek te steunen.

5.2 Inzet

De doelstellingen van de Nederlandse overheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zijn, kort samengevat: voorkomen van conflict en instabiliteit, bevorderen van duurzame inclusieve groei en verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid,⁵⁷ in met name de Sahel en de Hoorn van Afrika,⁵⁸ met de SDG’s als leidend kader en gendergelijkheid en *empowerment* van vrouwen als dwarsdoorsnijdend doel.

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

- De Nederlandse overheid investeert in een beter wederzijds begrip en meer actuele kennis van Chinese activiteiten die raken aan ontwikkelingssamenwerking, inclusief hun impact op de SDG’s en op (vooral Afrikaanse) landen.
- De Nederlandse overheid wil (via de EU) samen met China werken aan SDG’s en duurzaamheid.
- Nederland zet in op de houdbaarheid van schulden van ontwikkelingslanden en een eerlijk leenbeleid van Internationale Financiële Instellingen.
- De Nederlandse overheid wil in EU-kader toewerken naar een bewustere inzet van de comparatieve voordelen van Europa in landen in met name Afrika.

⁵⁷ Het Nederlandse BHOS-beleid heeft vier langetermijndoelstellingen: (1) het voorkomen van conflict en instabiliteit, (2) verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid, (3) bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie wereldwijd, (4) versterken van het internationaal verdienvermogen van Nederland. Doelstelling (3) komt gedeeltelijk, en doelstelling (4) komt volledig aan de orde in het hoofdstuk duurzame inclusieve groei.

⁵⁸ Het Midden-Oosten en Noord-Afrika hoort ook in dit rijtje, maar in deze regio ligt de nadruk vooral op het voorkomen van conflict en instabiliteit. De MENA-regio komt aan bod in paragraaf 2.1.2.

5.3 Hoe gaan we dit doen?

Vergroten van bewustwording over China’s rol in ontwikkelingslanden

Het kabinet zet in op meer begrip van China’s rol in ontwikkelingslanden en China’s invloed op de SDG’s. Het op te richten kennisnetwerk (zie conclusie) zal aandacht besteden aan de Chinese inzet in met name Afrika. Vanzelfsprekend wordt daarbij ook met Chinese partijen en met de Nederlandse posten ter plekke gesproken. De verkregen informatie wordt gedeeld met relevante belanghebbenden binnen en buiten de Rijksoverheid.

Samen met China werken aan SDG’s en duurzaamheid

Voor inzet op het gebied van China en ontwikkelingssamenwerking werkt het kabinet in eerste instantie via de EU. Het kabinet ondersteunt de Europese ambitie, als verwoord in de Gezamenlijke Mededeling *EU-China: A Strategic Outlook (2019)*,⁵⁹ om samen met China te werken aan het realiseren van de *Sustainable Development Goals* (SDG’s). Dialoog en het zoeken van synergie zijn daarbij van belang.

De EU wil stabiliteit, duurzame economische ontwikkeling en respect voor goed bestuur samen met partners blijven promoten, en ziet daarbij kansen voor trilaterale samenwerking en positief engagement met China.⁶⁰ Het kabinet steunt deze aanpak. Nederland werkt al (beperkt) trilateraal met China samen op het gebied van duurzaamheid. Eventuele vervolgacties hangen af van opgedane ervaringen.

Op het gebied van duurzaamheid ziet het kabinet zowel bilateraal als in EU-verband kansen voor samenwerking met China. Nederland zal onderzoeken of China (meer) betrokken kan worden bij het formuleren van internationale afspraken en regelgeving. Aandachtspunt zijn risico’s van ‘greenwashing’ en het weglekken van Nederlandse technologie richting China.

Duurzaamheid speelt onder andere een rol bij infrastructuur, die voor groei en banen kan zorgen en daarmee voor economische ontwikkeling. Het kabinet zet in op kwalitatief goede en duurzame infrastructuur, via onder andere samenwerking binnen Internationale Financiële Instellingen (IFI’s) en de EU. Het *EU-China connectivity platform* en de *EU-strategie voor de verbinding van Europa en Azië* zijn goede ingangen om duurzaamheid in al haar aspecten aan te kaarten: aandacht voor milieu, en voor sociale, fiscale en financiële duurzaamheid. Dit zal ook een positieve uitwerking hebben op stabiliteit.

⁵⁹ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2019) Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council; ‘EU-China – A strategic Outlook’

⁶⁰ idem

Inzetten op schuldhoudbaarheid en een eerlijk leenbeleid van IFI's

Net als de EU vindt het kabinet transparantie en houdbaarheid van schulden van groot belang. Nederland zet daarom in op een versterkte Club van Parijs, met heldere voorwaarden voor deelnemende landen; zij kunnen alleen aansluiten bij besprekingen van landensituaties wanneer zij informatie delen over de uitstaande schulden in dat land. Ook in andere verbanden zet het kabinet in op hoge standaarden voor duurzaam leenbeleid van crediteurenlanden. Nederland onderzoekt of technische assistentie aan ontwikkelingslanden met betrekking tot schulden en risico-inschatting vergroot zou moeten worden.

Nederland wil bestaande samenwerking met China, bijvoorbeeld in kiesgroepen, aangrijpen om de discussie aan te gaan over (een verschillende kijk op) voorwaarden voor financiering en standaarden. Te denken valt hierbij aan samenwerking binnen de *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD)-kiesgroep en de *Inter-American Development Bank* (IDB)-kiesgroep. Het Nederlandse aandeelhouderschap van de *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) biedt ook mogelijkheden voor deze discussie.

Net als bij andere hoge middeninkomenslanden wringt China's rol als ontvanger van financiering uit internationale financiële instellingen met de rol als donor en verstrekker van leningen. Het kabinet ziet China hierbij vooral als donor, verstrekker van leningen en grootmacht. Nederland vindt dan ook dat nieuwe activiteiten voor hoge middeninkomenslanden een duidelijke focus moeten hebben (bijvoorbeeld graduatie van leningen en/of bijdragen aan het internationale publieke belang, zoals klimaat, en/of een sterk katalytisch of leereffect). Bij de IBRD is de rente-opslag voor hoge middeninkomenslanden verhoogd, inclusief voor China. Deze extra inkomsten kunnen ten goede komen aan armere landen. Hierover zijn ook afspraken gemaakt bij de *Asian Development Bank*. Nederland steunt de intentie om in de komende jaren de leningen aan China door de Wereldbank geleidelijk terug te brengen.

Bewuster inzetten van de comparatieve voordelen van Europa in landen in met name Afrika

Het kabinet draagt via de EU bij aan een versterkt Europees narratief en een bewustere Europese diplomatieke inzet in Afrika, met oog voor de brede relatie. De EU is voor Nederland ook een belangrijk kanaal om internationale normen en standaarden, en Afrikaanse vrede en veiligheid, verder te bevorderen. Nederland zet in op een (nog) beter EU-alternatief voor Chinese hulp.



Het multilaterale stelsel

Binnen het multilaterale systeem stelt China zich actiever en assertiever op en breidt het zijn invloed uit. China neemt deel aan het systeem, verandert het van binnenuit en zet alternatieven op. Nederland heeft voor zijn welvaart en veiligheid belang bij het in stand houden van het huidige systeem en de bijbehorende waarden. Het kabinet onderneemt dan ook actie, samen met partners, daar waar China ingaat tegen dit belang. Chinese inspanningen om mondiale problemen op te lossen worden zeer verwelkomd.

6.1 China's rol in het multilaterale stelsel

In het multilaterale stelsel tekent zich een duidelijke trend af waarbij China zich steeds actiever en assertiever opstelt en zijn invloed uitbreidt. Dat kan een positief effect hebben daar waar China constructieve stappen zet (zoals een grotere bijdrage aan klimaatmaatregelen en het stabiliseren van landen via VN-missies), maar het heeft ook een negatieve impact op met name het VN-mensenrechtenbeleid, het handelsbeleid en multilaterale schuldenfora (zie hoofdstuk 5). Nederland heeft voor zijn welvaart en veiligheid belang bij het in stand houden van het huidige systeem, inclusief de bijbehorende waarden. China houdt een voorkeur voor bilaterale relaties en lijkt het multilaterale stelsel meer als middel te zien om selectief doelen te bereiken. China schaakt daarbij op alle multilaterale borden tegelijk.

China neemt deel aan het multilaterale systeem en heeft daar baat bij

Met een bijdrage van binnenkort 10% van het budget is China een belangrijke speler geworden binnen de VN, waar de breed vertegenwoordigde landen allen één stem hebben. Het financiële multilaterale systeem biedt China voorspelbaarheid en stabiliteit.

Via tenders voor uitvoering van projecten van IFI's haalt China bovengemiddeld veel orders binnen voor zijn bedrijven en als middeninkomensland leent het relatief goedkoop. China leent als wereldmacht ook zelf veel uit in het kader van het Belt and Road Initiative. In zijn Policy Paper on the European Union (december 2018) bevestigt China dat zijn status als het 'grootste ontwikkelingsland' 'onveranderd' blijft. China speelt wereldwijd dus zowel een rol als buitenlandse investeerder en als ontvangend middeninkomensland.

China verandert het multilaterale systeem van binnenuit

Het is logisch dat een machtiger China meer te zeggen krijgt binnen het multilaterale systeem. Dit pakt voor een land als Nederland echter niet altijd goed uit. Zo probeert China via het introduceren van nieuwe taal en begrippen in bijvoorbeeld VN-documenten bestaande normen te veranderen dan wel te verzwakken en om Chinese projecten als het BRI te legitimeren (zie deel I, korte schets van China). Het maakt daarbij vooral gebruik van sociaaleconomische organen zoals UNIDO. Hiertoe mobiliseert China stemmen, vaak binnen de G77, en bouwt daarbij voort op ideologische overeenstemming, handels- en investeringsrelaties, hulpverlening, diplomatieke interactie, enzovoorts. Het lukt (pro-)Westerse leden minder goed om coalities te vormen, onder andere door verminderde cohesie binnen de groep. De VN richt zich intussen meer op China en lijkt steeds vaker het BRI te omarmen: vrijwel alle VN-instellingen hebben een BRI-MoU met China ondertekend. Chinese belangen en initiatieven krijgen zo een VN-stempel.

China richt nieuwe alternatieve instellingen en initiatieven op

China zet alternatieve multilaterale organisaties en initiatieven op, die het land opties en onderhandelingsruimte bieden. Mogelijke alternatieve structuren wegen immers mee bij beslissingen over China's invloed in bestaande instellingen. Een voorbeeld van een alternatieve instelling is de *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), waar Nederland en een groot aantal EU-landen lid van zijn. Ook het *Belt and Road Initiative* (zie de inleiding, korte schets van China) is een dergelijk initiatief. Via China's nadruk op dit soort initiatieven en Amerikaanse terughoudendheid, werkt de relatie tussen de VS en China ook multilateraal door.

6.2 Inzet

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

Het kabinet zet in op een effectief functionerend multilateraal systeem, dat onze belangen en waarden zo goed mogelijk dient. Dit betekent:

- Waar mogelijk met China samenwerken ter versterking van het multilaterale systeem.
- Het multilaterale systeem en Nederlandse belangen beschermen door met partners en bij voorkeur in EU-verband actie te ondernemen waar nodig en in te zetten op een meer evenwichtige positie van China binnen het multilaterale systeem.

6.3 Hoe gaan we dit doen?

Waar mogelijk met China samenwerken om het multilaterale systeem te versterken

Het kabinet verwelkomt de positieve manier waarop China zich uitsprekt over het belang van het multilateralisme. Nederland verwelkomt ook China's inspanningen om mondiale problemen op te lossen binnen het multilaterale systeem, met name de constructieve rol die China speelt op het gebied van klimaatbeleid en deelname aan VN-vredesoperaties. Het kabinet zal daarbij via de WTO en in VN-verband de samenwerking opzoeken.

Waar nodig het multilaterale systeem en Nederlandse belangen beschermen; inzetten op een meer evenwichtige positie van China binnen het multilaterale systeem

De retoriek van China over het belang van multilateralisme strookt niet altijd met zijn handelswijze. Als China zich niet houdt aan regels of gemaakte afspraken, of als het Chinese optreden in multilaterale organisaties conflicteert met Nederlandse en/of Europese belangen (zoals op gebied van mensenrechten, veranderend taalgebruik, handel en schulden) dan zal Nederland weerwoord bieden. Dit vergt een sterke coördinatie met Europese en andere gelijkgezinde partners binnen de relevante internationale fora, zoals de VN (VN Veiligheidsraad), de boards van de IFI's en de WTO. Daarnaast zet Nederland samen met partners in op een positie van China binnen de IFI's waarbij verantwoordelijkheden en profijt in evenwicht zijn, zie ook 5.3 over een eerlijker leenbeleid van IFIs.

Richting de VS blijft Nederland aandringen op nadrukkelijker deelname aan het multilaterale systeem; zonder de VS hebben de EU en haar partners immers minder impact. Nederland blijft ook inzetten op versterking van de onderdelen van het multilateraal systeem die de Nederlandse en EU-belangen dienen, zoals WTO-hervormingen.



Samenwerking binnen Europa

Met het ontstaan van een multipolaire wereld wordt voor Nederland de EU alleen maar belangrijker. Het Nederlandse beleid valt onder de paraplu van het EU-Chinabeleid en is er complementair aan. Het kabinet ziet de EU als belangrijkste kanaal in de relatie met China. Het Europese Chinabeleid staat of valt met EU-cohesie, en Nederland zet zich actief in voor versterking daarvan.

7.1 Geopolitieke veranderingen vragen om een effectieve en eensgezinde EU

De Europese Unie voelt de impact van geopolitieke veranderingen en het ontstaan van een multipolaire wereld. Niet voor niets besloten in maart 2019 de Europese regeringsleiders dat de interne markt verdiept en versterkt moet worden en dat de EU assertief industriebeleid nodig heeft om haar economische macht te behouden. Naast invoering van een Europese investeringstoets wordt uitgezocht hoe EU-wetgeving negatieve effecten van eigenaarschap van buitenlandse mogendheden en staatsgebonden financiering nog beter kan adresseren. De Europese leiders realiseren zich dat de volgende technologische revolutie zich aandient en streven naar een competitieve, veilige, inclusieve digitale economie, met hoge ethische standaarden en aandacht voor kunstmatige intelligentie en de omgang met en bescherming van data. Dit Europese beleid zal gevolgen hebben voor de relatie met China.

De EU is al 14 jaar op rij de grootste handelspartner van China, en China is de op één na grootste handelspartner van de EU, na de VS. De *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation* (2013) is het hoogste gemeenschappelijke document van de EU en China. Jaarlijkse EU-Chinatoppen werken de relatie verder uit. In zijn *Policy Paper on the European Union* (december 2018) onderstreept China dat het respect, gelijkheid en het één-China-principe als de belangrijkste politieke pijlers van de EU-China-relatie ziet. China is duidelijk over zijn pijnpunten in de relatie met de EU: officiële contacten met Taiwan, bezoeken van de dalai lama, het wapenembargo en hightech exportcontroles. Ook de EU zou zaken willen veranderen in de relatie, die onder andere worden verwoord in de Gezamenlijke Mededeling EU-China: *A Strategic Outlook* uit maart 2019,⁶¹ als voorbereiding op de EU-China top in april.⁶² Zo wil de EU bijvoorbeeld een meer gebalanceerde en wederkerige economische relatie opbouwen met China door subsidies en gedwongen technologieoverdracht te verminderen en een bilateraal investeringsverdrag te sluiten. Het wil de belangen van lidstaten beschermen door risico's voor de nationale veiligheid af te dekken, onder meer via een sanctieregime tegen cyberaanvallen.

De Chinastrategie uit 2016 blijft de basis van het EU-beleid richting China, maar de EU is inmiddels realistischer en assertiever geworden. Een stevige EU-inzet vereist een effectieve en eensgezinde EU, en dat blijft een uitdaging. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat individuele lidstaten MoU's afsluiten die gelieerd zijn aan het Chinese *Belt and Road Initiative*. In dat licht is ook het '17+1'-initiatief te bezien, een samenwerkverband tussen 12 EU-lidstaten en 5 niet-EU-lidstaten⁶³ uit Centraal- en Oost-Europa enerzijds en China anderzijds.⁶⁴ Via het 17+1-initiatief krijgen de Europese landen politieke aandacht van Chinese leiders waar die eerder ontbrak. Deelnemende Europese landen hopen veelal investeringen en handel uit het initiatief te halen. Daar kan overigens ook het versterken van de interne markt behulpzaam bij zijn. Verdieping en versterking van de interne markt dragen bij aan de concurrentiekracht van de Unie en lidstaten, en moeten zo bijdragen aan een meer gelijkwaardige economische relatie tussen de EU en

haar lidstaten enerzijds en China anderzijds. Onder andere het 17+1-initiatief kan het lastiger maken om binnen de Unie consensus te bereiken over de gehele breedte van de relatie met China. Eensgezindheid op dossiers, een meer coherente EU-sturing en een brede benadering op het niveau van regeringsleiders zijn echter wel noodzakelijk. Want bij alle opportuniteit en noodzaak tot samenwerking met China is één ding duidelijk: als Europa niet meebeslist, wordt er over haar beslist – en dus ook over Nederland. Een effectieve en zelfverzekerde EU is daarmee voor Nederland onontbeerlijk, en een voorwaarde voor een meer strategische benadering ten aanzien van China.

7.2 Inzet

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

De Nederlandse overheid zet zich in voor Europees effectief eensgezind optreden richting China, zodat Nederlandse belangen en doelstellingen – die grotendeels overeenkomen met die van de EU – in breder verband zijn ingebed. Daartoe zet Nederland in op:

- Geïntegreerd EU-optreden ten aanzien van China, gebaseerd op de EU-Chinastrategie en aanverwante documenten
- Versterken van EU-cohesie en slagvaardigheid ten aanzien van China
- Versterken van eigenaarschap van lidstaten voor EU-beleid ten aanzien van China
- Via de EU inzetten op specifieke thema's

7.3 Hoe gaan we dit doen?

Geïntegreerd EU-optreden ten aanzien van China gebaseerd op de EU-Chinastrategie en aanverwante documenten

Het kabinet bepleit een geïntegreerde visie en aanpak, overeenkomstig de EU-Chinastrategie uit 2016. De door de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid in de Gezamenlijke Mededeling van maart 2019 gepresenteerde actiepunten ten aanzien van China bieden volgens het kabinet goede handvatten om de relatie van de EU met China verder vorm te geven (al plaatst Nederland vooralsnog kanttekeningen bij het actiepunt reciprociteit bij overheidsopdrachten). De EU zou zich hierbij meer rekenschap moeten geven van het strategisch opereren en langetermijndenken door China; ook de EU zou zich daar meer op moeten richten.

Versterken van EU-cohesie en slagvaardigheid ten aanzien van China

Een slagvaardig en effectief Europees Chinabeleid staat of valt met EU-cohesie, en Nederland ondersteunt de EU bij het versterken daarvan. Daarbij worden netwerken verbonden, intra-Europese coördinatie verstevigd, en de informatievoorziening richting lidstaten versterkt. De ideeën die dit jaar uiteen zijn gezet in de Staat van de Europese Unie om de effectiviteit van de Unie op het wereldtoneel te bevorderen, raken ook aan het EU-Chinabeleid. Als gemeenschappelijk handelen op belangrijke punten niet lukt, dan zoekt Nederland binnen de EU een kopgroep om alvast stappen te zetten. Het kabinet zet samen met gelijkgestemde lidstaten de bilaterale contacten met EU-lidstaten die besluitvorming over China blokkeren steviger in om EU-eenheid te bewaren en betreft de EU bij de voorbereiding van belangrijke bilaterale evenementen tussen Nederland en China.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

⁶² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/09/joint-statement-of-the-21st-eu-china-summit/>

⁶³ Zie ook China-gerelateerde vragen in nota naar aanleiding van het verslag inzake de goedkeuring van het op 6 februari 2019 te Brussel tot stand gekomen Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Noord-Macedonië (Kamerstukken II, 35 180), mei 2019.

⁶⁴ 17+1 bestaat naast China uit 12 EU-lidstaten (Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, en Griekenland sinds 12 april 2019) en 5 niet-EU-landen (Albanië, Bosnië & Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië)

Het Kabinet heeft de AIV gevraagd advies uit te brengen over versterking van het EU optreden richting China en de rol die Nederland daarbij zou kunnen spelen. Dit advies wordt in juni 2019 verwacht.

Versterken van eigenaarschap van lidstaten voor EU-beleid ten aanzien van China

Het kabinet zet in op versterkt eigenaarschap van lidstaten voor EU-beleid, onder andere door het stimuleren van een betere voorbereiding van toppen en frequentere discussies op hoog niveau. Nederland zou een EU-dialoog met de VS over China ondersteunen; coördinatie van de inbreng met lidstaten is daarbij relevant.

Via de EU inzetten op specifieke thema's

Specifiek zet het kabinet op Europees niveau richting China in op: a) handel/investeringen, in het bijzonder een gelijk internationaal speelveld (en overeenstemming over een investeringsverdrag tussen de EU en China) waarbij de EU zich als eigenstandig economisch en politiek blok opstelt bij het maken van afspraken met China. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken op het gebied van intellectueel eigendom, technologieoverdracht, markttoegang, productstandaarden en -veiligheid (bijvoorbeeld op het gebied van e-commerce). Het kabinet stelt zich constructief op in het debat over de internationale concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven, maar wil niet zonder meer tornen aan de Europese grondbeginselen op het vlak van mededinging die ons zo veel welvaart hebben gebracht. b) Uitvoering van het klimaatakkoord van Parijs; een leiderschapsrol van China bij de implementatie van de klimaatovereenkomst van Parijs. c) Blijvende aandacht voor de mensenrechtensituatie, in het bijzonder de verslechterende situatie van de Oeigoeren in China én daarbuiten. d) De internationale rechtsorde, bijvoorbeeld op het gebied van cyberspace, en terug- en overnameovereenkomst met China. De Europese Commissie heeft hiervoor het mandaat van de lidstaten gekregen zet voor terugkeersamenwerking het EU-visumbeleid in als hefboom. Nederland steunt de Europese Commissie hierin.



Samenwerking binnen het Koninkrijk

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die deel uitmaken van het land Nederland. De Caribische Landen van het Koninkrijk zijn economisch autonoom, maar het buitenlands beleid is een Koninkrijksaangelegenheid. Omdat China economie en buitenlands beleid verbindt, is goede samenwerking binnen het Koninkrijk in de relatie met China nodig. Daarom heeft het kabinet afgesproken bij investeringen vanaf het begin samen op te trekken en expertise te delen.

8.1 (Geo)politieke en economische gevolgen voor de Landen in het Koninkrijk

8.1.1 (Geo)politiek

China's belangen in Zuid-Amerikaanse landen als Venezuela zijn zowel van economische als politieke aard. Wat Midden-Amerika en de Caribische eilanden betreft, is de presentie niet zozeer economisch, maar eerder politiek gemotiveerd: verminderen van de invloed van Taiwan, verkrijgen van een voetafdruk aan de zuidgrens van de VS, en het verwerven van medestanders in internationale organisaties. De militaire presentie van China in het gebied is beperkt, maar wel groeiende. Een belang op het snijvlak van politiek en economie is het zekerstellen van verbindingen, bijvoorbeeld het verzekeren van vrije doorvaart door het Panamakanaal, en zeggenschap houden over het vervoer van olie (via gecontroleerde raffinaderijen) naar China. Het optreden van China in wat de VS als zijn achtertuin beschouwt, was lange tijd uiterst behoedzaam en stuitte vanuit de VS nauwelijks op bezwaren. Daar kwam eind 2018 verandering in toen de VS de landen in Midden-Amerika en de Caraïben waarschuwde voor de groeiende invloed van China.

8.1.2 Economisch

In het algemeen kan worden gezegd dat kleine eilandstaten specifieke uitdagingen ondervinden bij Chinese investeringen. Vanwege de vaak geringe omvang van de economieën heeft een bescheiden Chinese investering een grote impact, en deze kan – bij door leningen gefinancierde infrastructurele projecten – tot relatief hoge schulden leiden. Chinese leningen zijn erg aantrekkelijk vanwege de beperkte mogelijkheden om met de VS, de EU of IFI's leningen aan te gaan tegen voor de Caribische eilandstaten gunstige voorwaarden. Als kleinere eilandstaat is het lastig om China's (onderhandelings)expertise en -kennis te matchen. Ook de Caribische delen van het Koninkrijk hebben de belangstelling van China. De huidige regeringen van de Caribische Landen van het Koninkrijk zijn zich bewust van bovenstaande uitdagingen. Ze zijn economisch autonoom, maar een buitenlandse investering kan ook gevolgen hebben voor het Koninkrijk als geheel dan wel de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk. Op dat moment wordt een investering ook een Koninkrijkszaak.

8.2 Inzet

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

- De Nederlandse overheid streeft naar een goede informatiepositie over de toenemende invloed van China in het Caribisch gebied en omgeving, inclusief de reactie van de VS daarop, vanwege mogelijke implicaties voor het Caribisch deel van het Koninkrijk.
- De Nederlandse overheid zet in op een onderlinge samenwerking binnen het Koninkrijk die inspeelt op het feit dat waar in de onderlinge Koninkrijksrelatie economie en buitenlands beleid worden gescheiden, dit voor China niet geldt.
- De Nederlandse overheid wil voorkomen dat in de Caribische delen van het Koninkrijk ten aanzien van vitale, strategische sectoren ondoorzichtige contracten worden afgesloten met 'onbekende' partijen, en er een onverantwoorde schuldenpositie wordt opgebouwd.

8.3 Hoe gaan we dit doen?

Inzetten op een goede informatiepositie over China in de Caribische regio

Het op te richten kennisnetwerk (zie conclusie) zal o.a. aandacht besteden aan de Chinese inzet in de Caribische regio. Daarbij zijn met name onze posten in dit gebied en de Caribische Koninkrijkslanden belangrijke bronnen van informatie.

Bij potentiële investeringen vanaf het begin samen optrekken

Met de Caribische Landen van het Koninkrijk is afgesproken om de Nederlandse regering al in het beginstadium te betrekken bij investeringen met een potentieel (veiligheids)risico, evenals bij investeringen waarbij andere belangen van het Koninkrijk in het geding kunnen komen.

Delen van expertise

De Caribische delen van het Koninkrijk worden voorzien van assistentie en expertise vanuit de Nederlandse Rijksoverheid, inclusief het Postennetwerk, op het gebied van onderhandelen, duidingen van (buitenlandpolitieke) intenties van derde landen, juridische aangelegenheden of risico-inschattingen.



Spelers in de bilaterale relatie met China en samenwerking binnen Nederland

Betrekkingen tussen Nederland en China krijgen mede vorm via kennisinstellingen, kunstenaars, culturele instellingen en lokale overheden. De Chinese staat heeft een grotere invloed op Chinese spelers dan de Nederlandse overheid heeft op hun Nederlandse tegenhangers. Het is belangrijk dat Nederlandse instellingen zich daar bewust van zijn en een balans vinden tussen kansen in de relatie met China en mogelijke struikelblokken zoals ongewenste technologieoverdracht. Bij Nederlandse provincies en gemeenten bestaat in toenemende mate behoefte aan afstemming met de Rijksoverheid. Het kabinet wil daar graag aan beantwoorden.

9.1 De bilaterale betrekkingen met China krijgen vorm via vele belanghebbenden

Vrijwel alle onderdelen van de Rijksoverheid zijn betrokken bij de samenwerking met China in internationaal verband en bij het onderhouden van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en China. Deze notitie schetst binnen welke kaders het kabinet opereert in relatie tot China om de Nederlandse belangen zo goed mogelijk te dienen. Betrekkingen tussen Nederland en China krijgen echter ook vorm via contacten en samenwerking tussen belanghebbenden in beide landen die – in elk geval aan Nederlandse kant – redelijk autonoom opereren en niet per se gebonden zijn aan het regeringsbeleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor kennisinstellingen, voor kunstenaars en culturele instellingen, maar ook voor lokale overheden en individuele burgers die over en weer reizen. Zij spelen een belangrijke rol in de relatie met China. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor het bedrijfsleven, waar hoofdstuk 1 aan is gewijd.

9.1.1 Kennisinstellingen

China profileert zich steeds meer als het kennisland van de toekomst, en zet die ambitie kracht bij door grote investeringen in het hoger onderwijs te doen, mede via internationale samenwerking. Het is voor Nederlandse hogescholen en universiteiten belangrijk om bij die ontwikkeling aangehaakt te blijven en om de samenwerking met China voort te zetten. Nederland zet dan ook in op nauwe onderwijs- en onderzoekssamenwerking met China, waarbij enerzijds de opbrengsten van die samenwerking worden vergroot, en anderzijds knelpunten en zorgen voldoende aandacht krijgen.

De samenwerking tussen kennisinstellingen uit Nederland en China neemt nog altijd toe. Voor Nederland is academische samenwerking met China aantrekkelijk omdat daarmee topstudenten en -onderzoekers kunnen worden aangetrokken. Ook heeft China vaak financiële middelen om goede onderzoeksfaciliteiten te bouwen en is er uitwisseling tussen de kennisinstellingen van de Chinese en Nederlandse overheden, zoals tussen de planbureaus. Tegelijkertijd kunnen bepaalde onderzoeken wel in China, maar niet in Nederland worden uitgevoerd.

China ziet in academische samenwerking echter niet alleen een wetenschappelijk belang. Academische samenwerking is een manier om belangrijke informatie en technologieën te verwerven. Chinese instellingen hebben over het algemeen een beter beeld van potentiële partners en weten beter wat zij uit de samenwerking willen ‘halen’. Hierdoor bestaat een risico op ongewilde kennisoverdracht van Nederland naar China op gebieden die van fundamenteel belang zijn voor Nederland, of die serieuze consequenties hebben voor de bescherming van Nederlandse en/of universele waarden, dan wel de economische of nationale veiligheid.

Voorbeelden zijn onderzoek op het gebied van big data, of nieuwe technologieën met mogelijke dual-use toepassingen, zoals kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologie, lithografie, halfgeleiders en fotonica. In Nederlandse kennisinstellingen heerst een open en transparante cultuur, en de sector is zich daardoor niet altijd voldoende bewust van de risico's die het beschikbaar stellen van kennis en faciliteiten met zich kan meebrengen, zoals ongewenste kennisoverdracht.

Nederlandse en Chinese kennisinstellingen hebben een ongelijke mate van toegang tot elkaars onderzoek en faciliteiten. Zo komt het voor dat Chinese data die ‘politiek gevoelig’ wordt geacht, in China niet wordt gedeeld met de Nederlandse instelling. Ook is informatie over bijvoorbeeld Chinese ethische commissies niet of nauwelijks beschikbaar voor Nederlandse instellingen. Dit is problematisch, omdat bij wetenschappelijke samenwerking tussen Nederland en China ideeën over wetenschappelijke integriteit en wetenschapsethiek sterk uiteen kunnen lopen.

Chinese studenten en onderzoekers zijn welkom in Nederland, maar een mogelijk gevolg van hun groeiende aantal is dat voor China gevoelige onderwerpen moeilijker bespreekbaar worden, waardoor de academische vrijheid in het gedrang komt. Het aantal Nederlandse studenten dat naar China gaat groeit nog niet erg hard, ondanks het feit dat China steeds meer onderwijs in de Engelse taal aanbiedt en er steeds meer Chinese beurzen beschikbaar komen. Mogelijk spelen Chinese restricties op stagemogelijkheden voor buitenlandse studenten een rol.

In Nederland vindt strategische planning over academische samenwerking met China grotendeels op decentraal niveau plaats. Waar de Chinese overheid stuurt via financiële en – minstens zo belangrijk – politieke macht en persoonlijke contacten, is er in Nederland vrijwel geen centrale regie.

In het Nederlandse voortgezet onderwijs bestaat sinds enkele jaren ruimte om Chinese taal en cultuur als (school)examen vak aan te bieden. Dit gebeurt vanuit de overweging dat Nederland gebaat is bij goede relaties met China, en dat kennis van de Chinese taal en inzicht in de Chinese cultuur en omgangsvormen daarvoor onontbeerlijk zijn. In het schooljaar 2017-2018 werd op 70 scholen in Nederland het vak Chinese taal en cultuur aangeboden, waarbij op 15 scholen een schoolexamen is afgenomen bij in totaal 170 leerlingen. Sommige scholen maken daarbij (deels) gebruik van de diensten van de Confucius Instituten⁶⁵ in Nederland, wat enerzijds kwalitatieve en ook financiële voordelen oplevert, maar anderzijds ook extra waakzaamheid vergt tegen mogelijke eenzijdige kennisoverdracht en ongewenste beïnvloeding.

Biowetenschap en gezondheid

China is een focusland op het gebied van *Life Sciences and Health*. Het land is een belangrijke producent van (grondstoffen voor) geneesmiddelen. Zo wordt bijvoorbeeld de helft van de antibiotica-grondstoffen in China geproduceerd. Een goede relatie is belangrijk voor het Nederlandse Inspectoraat voor de Gezondheidszorg dat immers toezicht houdt op de kwaliteit van de gezondheidszorg in Nederland. Ontwikkelingen op het gebied van *e-health* en innovatief beleid gaan in China bijzonder snel, en kunnen ook Nederland inspireren tot efficiëntie en kostenreductie. China heeft interesse getoond voor de hoge standaard in de Nederlandse ouderenzorg. Dat in China ouderen tot op hoge leeftijd actief zijn, kan aanknopingspunten opleveren voor de Nederlandse zorg.

⁶⁵ Antwoord van Minister van Engelshoven (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) op vragen van de leden Rog en Van der Molen van de Tweede Kamer, Handelingen TK 2018-2019, Aanhangsel van de Handelingen, 2160, 4 april 2019.

9.1.2 Culturele en creatieve sector

Internationaal leren, experimenteren en excelleren is voor de Nederlandse creatieve bedrijfstakken en culturele instellingen steeds meer een vereiste om zich beroepsmatig, artistiek en financieel te ontwikkelen. De kansen die China daarbij biedt, zijn de Nederlandse cultuursector niet ontgaan. Zo behoort China tot de top 5 van exportlanden van onze popmusici, met in 2017 een totale exportwaarde van ruim 201 miljoen euro.⁶⁶ Ook andere culturele sectoren laten een positieve trend zien. China stond in 2017 op de zesde plek van bestemmingen voor presentaties en uitwisselingen van Nederlandse kunst, creativiteit en erfgoed in het buitenland⁶⁷ en is focusland in het *Internationaal Cultuurbeleid 2017 – 2020*.⁶⁸ Onder andere door de vergrote rol van China als regionale en internationale springplank en de explosief groeiende middenklasse met een interesse voor kunst en cultuur trekt de Nederlandse culturele sector steeds vaker naar China en weet zijn weg er goed te vinden. Overheidscontacten (via bijvoorbeeld de diplomatieke posten) blijven echter belangrijk. Nederlandse en Chinese creatieve bedrijfstakken werken al jaren nauw samen, in het bijzonder musea, musici, dj's, uitgevers en stedenbouwkundigen. Dit werpt vruchten af, draagt bij aan een positief beeld van ons land en aan engagement aan Chinese zijde. Het is belangrijk om niet alleen de kansen, maar ook de mogelijke struikelblokken in de samenwerking met China duidelijk te benoemen. In de culturele uitwisseling tussen Nederland en China spelen enkele verschillen. Het belangrijkste is de invloed van de Chinese staat op de invulling en richting van de culturele sector, niet alleen direct via staatsinstellingen, maar ook via de private sector. Cultuur dient volgens de Chinese overheid de socialistische kernwaarden te bevorderen. Censuur van (buitenlandse) kunstuitingen is een van de instrumenten waarmee China hierop toeziet. De grenzen die China stelt kunnen op gespannen voet staan met de Nederlandse artistieke vrijheid.

9.1.3 Lokale overheden

Veel Nederlandse steden en provincies onderhouden hun eigen betrekkingen met lokale overheden in China. Daarbij ligt de nadruk op economische samenwerking. In sommige gevallen omvat de samenwerking ook culturele uitwisselingen, of uitwisseling van ervaringen met de aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Een aantal Nederlandse steden en provincies hebben hun samenwerking met Chinese partners geformaliseerd in zogenaamde zusterrelaties. Lokale overheden in Nederland opereren autonoom, maar blijken een groeiende behoefte te hebben aan afstemming met de Rijksoverheid over kansen en uitdagingen in de samenwerking met China. Het kabinet wil daar graag aan beantwoorden. Zo kan gezamenlijk worden bekeken welke aanknopingspunten het *Chinese Policy Paper on the European Union* (december 2018) biedt, waarin China aangeeft praktische samenwerking te willen verdiepen tussen Chinese en Europese provincies en gemeenten, tussen steden en industriële parken, en tussen steden en bedrijven.

66 Onderzoek van Perfect & More in opdracht van Buma Cultuur (<https://www.bumacultuur.nl/exportwaarde-nederlandse-popmuziek-boven-de-e200-miljoen/>)

67 DutchCulture (23 juli, 2018) 'Buitengaats 2017' (<https://dutchculture.nl/nl/nieuws/buitengaats-2017>).

68 Beleidskader Internationaal Cultuurbeleid 2017 – 2020 (4 mei, 2016) (<https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-5/2016/05/04/beleidskader-internationaal-cultuurbeleid-2017-2020>).

9.1.4 Sport

De samenwerking op sportgebied wordt steeds verder uitgebreid. In het kader van de Olympische Winterspelen in 2022 kijkt de Chinese overheid naar Nederlandse kennis en ervaring op met name het gebied van het langebaanschaatsen. Ook op voetbal(technisch) gebied wordt Nederland als een interessante partij gezien en Nederlandse topclubs en individuele trainers werken samen met Chinese partijen. Het Partners in Business-programma op het gebied van voetbal vormt een goede basis voor uitbreiding van dergelijke samenwerking.

9.1.5 Individuele burgers

In Nederland wonen 33.860 Chinezen en in 2018 bezochten 334.000 Chinese toeristen ons land⁶⁹. Er wonen ruim 4.000 Nederlanders in China en in 2018 werd het land bezocht door 77.000 Nederlandse toeristen.⁷⁰ Aan Nederlanders die in China wonen, en aan Nederlanders die naar China reizen, verleent de Nederlandse overheid de gebruikelijke consulaire dienstverlening.⁷¹ Deze dienstverlening blijft vrij van politieke overwegingen of overige aspecten van het buitenlandbeleid. Consulaire samenwerking wordt gezocht met alle partners wereldwijd en staat los van overige bilaterale betrekkingen.⁷² Nederland vindt het belangrijk dat China – waar het Nederlandse burgers betreft – vanuit dezelfde gedachte opereert, en gaat ervan uit dat Nederlanders (en andere buitenlanders) door de Chinese autoriteiten (zowel in China, Nederland als elders) op eerlijke wijze en in lijn met internationale afspraken worden behandeld.

9.2 Inzet

Op basis van bovenstaande analyse komt het kabinet tot de volgende inzet:

- De Nederlandse overheid faciliteert informatie-uitwisseling en afstemming met en tussen kennisinstellingen, culturele instellingen en lokale overheden. Inzet daarbij is een meer gecoördineerde inzet van Nederland richting China, met oog voor elkaars verantwoordelijkheden, en het bewaren van de balans tussen kansen en risico's op korte en lange termijn.
- De Nederlandse overheid zet in op voortzetting van de onderwijs- en onderzoekssamenwerking met China en vertrouwt erop dat Nederlandse partijen daarbij een balans vinden tussen kansen en risico's. Voorkomen van ongewenste kennis- en technologieoverdracht, waarborging van academische vrijheid en evenwichtige mobiliteit over en weer zijn aandachtspunten.
- De Nederlandse overheid ondersteunt de internationalisering van de Nederlandse creatieve bedrijfstakken en culturele sector zodat deze zich ontwikkelen en bijdragen aan de herkenbaarheid van Nederland bij Chinese doelgroepen. Goede informatievoorziening over kansen en mogelijke struikelblokken is daarbij een aandachtspunt. De Rijksoverheid benut de toegevoegde waarde van samenwerking op lokaal niveau voor de bilaterale betrekkingen door betere afstemming tussen de Rijksoverheid en lokale overheden.

69 CBS (2018) 'Bevolking: geslacht, leeftijd en nationaliteit op 1 januari' (<https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03743>) en NBTC (29 januari, 2019) 'Minder groei internationale toeristen in Nederland 2018' (<https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03743>)

70 NBTC Holland Marketing (2019) Correspondentie.

71 Zie voor een overzicht o.a. Ministerie van Buitenlandse Zaken (30 november, 2018) 'De staat van het Consulaire', p12.

72 Idem.

9.3 Hoe gaan we dit doen?

Zorgen voor betere informatiedeling en coördinatie met de Nederlandse spelers in de bilaterale relatie met China

Spelers in de bilaterale relatie met China hebben in toenemende mate behoefte aan meer inzicht in het beleid en de intenties van China, en aan nauwere afstemming met andere Nederlandse spelers. Daartoe zet de Rijksoverheid structuren op voor betere informatiedeling en meer coördinatie. Bevindingen en beleid van de overheid worden frequenter en actief bij andere spelers onder de aandacht gebracht. Het netwerk van contactpersonen bij de overheid en bij andere spelers wordt versterkt. Daarbij wordt ook contact gezocht met het bedrijfsleven.

Meer balans brengen in de samenwerking tussen Nederland en China op het gebied van onderwijs, wetenschap en cultuur

In samenwerking met Nederlandse kennisinstellingen werkt de Rijksoverheid aan een cultuuromslag in de samenwerking met China, met meer aandacht voor mogelijke risico's en een betere balans tussen 'halen' en 'brengen'. Colleges van bestuur worden hierbij betrokken en samenwerking en uitwisseling van ervaringen tussen instellingen onderling wordt gestimuleerd. Zowel de overheid als het onderwijsveld hebben behoefte aan duidelijke richtlijnen over academische vrijheid, wetenschappelijke integriteit en wetenschapsethiek die kunnen worden gebruikt in contacten met Chinese studenten en onderzoekers, en aan protocollen om ongewenste kennis- en technologieoverdracht tegen te gaan. Het kabinet verkent op dit moment verschillende opties om bedoelde ongewenste technologieoverdracht te voorkomen en het toezicht te verscherpen op studenten en onderzoekers uit risicolanden, bijvoorbeeld door aanpassing van de zogenoemde kennisregeling.⁷³ Daarnaast zal bewustwording worden bevorderd.

Het aanbieden van het vak 'Chinese taal en cultuur' in het voortgezet onderwijs kan bijdragen aan het vergroten van de kennis over China in Nederland. Daarbij is objectieve kennisoverdracht wel een belangrijke voorwaarde. In algemene zin geldt daarbij dat op alle scholen in het funderend onderwijs de basiswaarden van de Nederlandse democratische samenleving centraal staan en dat de Inspectie van het Onderwijs daar ook op toeziet.⁷⁴

Bij de internationalisering van de Nederlandse creatieve bedrijfstakken wordt naast goede informatievoorziening over de kansen ook aandacht besteed aan mogelijke struikelblokken. In de ontwikkeling van het nieuwe beleidskader voor het internationaal cultuurbeleid 2021-2024 wordt rekening gehouden met de nieuwe balans in de betrekkingen met China.

Zorgen voor meer informatiedeling en afstemming tussen Rijksoverheid en lokale overheden

De hierboven genoemde algemene opmerkingen met betrekking tot balans en coördinatie gelden vanzelfsprekend ook voor de (lokale) overheid. Het kabinet gaat investeren in extra capaciteit bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om op strategisch en praktisch gebied te adviseren over de vele in- en uitgaande bezoeken van Chinese delegaties en stakeholders in Nederland; hier kunnen ook lokale overheden van profiteren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzoekt in samenwerking met de Rijksoverheid de mogelijkheid van een Chinawerkgroep voor uitwisseling tussen decentrale overheden. De Rijksoverheid organiseert sessies met lokale overheden om informatie uit te wisselen.

73 Kamerbrief 14 maart 2019, Verscherpen toezicht op studenten en onderzoekers uit risicolanden.

74 Antwoord van Minister van Engelshoven (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) op vragen van de leden Rog en Van der Molen van de Tweede Kamer, Handelingen TK 2018-2019, Aanhangsel van de Handelingen, 2160, 4 april 2019.



Conclusie

In de afgelopen paar jaar is China's zelfvertrouwen op het wereldtoneel aanzienlijk toegenomen. Het is uitgegroeid tot de tweede economie ter wereld en een belangrijke technologische speler. China manifesteert zich op alle terreinen van de internationale orde op een zelfverzekerde en ambitieuze manier. China maakt duidelijk actief te willen bijdragen aan de vormgeving van de wereldorde, zodat deze beter aansluit bij de eigen belangen en waarden. Die belangen en waarden komen niet altijd overeen met die van Nederland. Zo beschermt China zijn markt nog steeds op allerlei manieren af.

Een belangrijk gegeven is verder dat China al volop inzet op de volgende technologische revolutie. Hierbij zullen zaken als kunstmatige intelligentie, 5G, lithografie, halfgeleiders, nano- en kwantumtechnologie bepalend zijn, en op die terreinen heeft China de ambitie geformuleerd in 2025 wereldleider te willen zijn. Het is op dit moment onduidelijk hoe de relaties tussen de grootmachten zich gaan ontwikkelen en hoe dit zijn weerslag zal hebben op de veranderende wereldorde. Het is waarschijnlijk dat het (relatieve) gewicht van China in de wereld blijft groeien, maar die trend kan ook wijzigen.

De opkomst van China leidt onvermijdelijk ook tot fricties met andere landen, waaronder de Verenigde Staten en de EU. De geschetste ontwikkelingen raken ook Nederland. Binnen- en buitenland zijn immers verweven. China is een belangrijke handels- en investeringspartner van Nederland. De snelgroeiende afzetmarkten, de grote R&D-budgetten, het vele talent en de hoogwaardige kennisinfrastructuur in China bieden Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen veel kansen. Om deze kansen te verzilveren is het zaak deuren in China te openen en samenwerking te stimuleren op basis van gedeelde belangen. Voortgang op belangrijke dossiers als klimaat is onmogelijk zonder China. Tegelijkertijd moet ook Nederland oog hebben voor de uitdagingen waar China ons voor stelt. Want hoewel China op korte termijn militair geen bedreiging vormt voor ons land, dienen de economische en cyberveiligheid wel te worden gewaarborgd. De mensenrechtensituatie in China blijft zorgwekkend, en wordt des te voelbaarder als Nederlanders of mensen in Nederland erdoor worden geraakt. Dit alles maakt dat China hoog op de Nederlandse agenda dient te staan.

Deze Chinanotitie is een antwoord van het kabinet op ontwikkelingen in de relatie met China en de explicieter geworden ambities van China. De ontwikkelingen overziend is het van belang dat Nederland niet naïef is, maar ook niet in een kramp schiet.

Het Nederlandse kabinet is constructief-kritisch ten aanzien van China. Het wil op basis van gedeelde belangen met China samenwerken. Tegelijkertijd wil het kabinet Nederland weerbaarder maken tegen de risico's waar China ons aan blootstelt. Het is logisch dat China zijn plek in de wereld inneemt, maar het kabinet vindt dat dit op een eerlijke manier, op een gelijk speelveld en volgens internationaal afgesproken regels zou moeten gebeuren. Er moet worden gewaakt voor eenzijdige strategische afhankelijkheden, en we moeten niet accepteren dat Europese en Nederlandse bedrijven concurrentienadeel ondervinden. Dit vraagt om een nieuwe aanpak: open waar het kan, beschermend waar het moet, en meer gebaseerd op wederkerigheid. Nederland kan hier niet in zijn eentje voor zorgen. We werken bij voorkeur via de Europese Unie waar we deel van uitmaken. We hebben ook onze Noord-Amerikaanse, Aziatische en Oceanische gelijkgezinde partners hard nodig. Binnen Nederland zelf moeten de verschillende spelers in de relatie met China intensiever samenwerken.

Samenwerking op basis van belangen

China is een belangrijke handels- en investeringspartner van Nederland, goed voor 11 miljard euro aan export. Op meerdere terreinen hebben China en Nederland gedeelde belangen. Positieve samenwerking op basis van die belangen is waardevol. Het levert economische kansen op, draagt bij aan oplossingsrichtingen voor wereldwijde uitdagingen zoals klimaat, en Nederland kan steeds meer van China leren.

Kansen voor samenwerking

Nederland zoekt op basis van gedeelde belangen de samenwerking met China, zowel bilateraal als via de EU en multilateraal. Het gaat dan bijvoorbeeld om thema's als klimaatverandering en energie, SDG's, epidemiebestrijding, circulaire economie en verduurzaming, ouderenzorg, landbouw/voedsel en logistiek/transport. Deze samenwerking zal worden ondersteund door onder andere bezoeken op hoog politiek niveau, (handels)missies en ondersteuning via de Rijksoverheid in het algemeen en het postennet China in het bijzonder.

Tegelijkertijd heeft China ambities en belangen die Nederland en Europa direct raken. Het gaat daarbij om reële dreigingen die kunnen raken aan de nationale veiligheid en de belangen van bedrijven, zoals intellectueel eigendom. Verder creëert China mogelijkheden die het positief of negatief kan benutten, zoals het opkopen van (vitale) infrastructuur. China blijft relatief ondoorzichtig, heeft andere waarden, en woorden en daden komen in onze beleving niet altijd overeen. We moeten risico's daarom beheersbaar maken. De afweging tussen kansen en bedreigingen betreft niet alleen economie versus veiligheid. Op economisch gebied moeten kansen op korte termijn afgewogen worden tegen ons toekomstig verdienvermogen. Ook het behoud van onze waarden is buitengewoon belangrijk. In de samenwerking met China blijkt het lastig om bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting en respect voor eigendom en data overeind te houden.

De Nederlandse overheid zal daarom beheersmaatregelen nemen, waar mogelijk in EU-kader of via multilaterale afspraken.

Opkomen voor Nederlandse belangen

Het kabinet begrijpt dat China zijn plaats in de wereld in wil nemen, maar vindt dat China het spel op een eerlijke manier, op een gelijk speelveld en volgens internationaal afgesproken regels zou moeten spelen. Dat geldt niet alleen voor China, maar ook voor andere landen. Om te voorkomen dat landen Nederlandse belangen schaden, grijpt het kabinet terug op bestaande en verder te ontwikkelen wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn Europese en Nederlandse investeringstoetsen,⁷⁵ de wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie,⁷⁶ verscherpt toezicht op ongewenste technologie-overdracht via studenten en onderzoekers uit risicolanden,⁷⁷ en een brede integrale aanpak om Nederland weerbaarder te maken tegen statelijke dreiging.⁷⁸

75 Kamerbrief 30821 nr.72 'Tegengaan statelijke dreigingen' 18 april 2019

76 Kamerbrief 'wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie', WJZ/19052605, 5 maart 2019

77 Kamerbrief 'Verscherpen toezicht op studenten en onderzoekers uit risicolanden', BZDOC-348254057, 14 maart 2019

78 Kamerbrief 30821 nr.72 'Tegengaan statelijke dreigingen', 18 april 2019

Internationale samenwerking

Deze notitie gaat over de relatie met China, maar tegelijkertijd ook over wereldwijde veranderingen die onder de opkomst van China plaatsvinden. China richt zich graag op bilaterale relaties, ook met Nederland. Hoewel Nederland in deze relatie naar gelijkwaardigheid streeft, blijven we de kleinere partij en dat geldt voor vrijwel alle Chinese bilaterale relaties. China oefent via zijn bilaterale relaties ook invloed uit op multilateraal niveau om internationale afspraken te wijzigen en het eigen gedachtengoed tot norm te verheffen, waarbij het soms ook multilaterale verbanden probeert te verzwakken. China verwerft steeds meer steun bij andere landen. Hierdoor kunnen internationale normen waar Nederland achter staat (internationale rechtsorde, universele rechten van de mens, enzovoorts) veranderen. Nu het gewicht van China toeneemt is dat deels een natuurlijke ontwikkeling, maar dat wil niet zeggen dat die ontwikkeling in het Nederlandse belang is. Nederland heeft een groot belang bij een goed functionerende internationale wereldorde die gebaseerd is op duidelijke multilaterale afspraken en transparante geschillenbeslechtsprocedures. Hierbij spelen multilaterale fora als de WTO, OESO en WIPO een belangrijke rol. Internationale afspraken waar Nederland van profiteert waren lange tijd een gegeven, maar nu is duidelijk dat ze actief verdedigd moeten worden. Dat moet Nederland er overigens niet van weerhouden om daar waar het wél kan in internationaal verband met China samen te werken, zoals op het gebied van klimaat en bij het stabiliseren van landen via VN-vredesmissies.

Samenwerking met onze Europese, Noord-Amerikaanse, Aziatische en Oceanische gelijkgezinde partners is cruciaal. Met deze partners deelt Nederland een waardenkader dat is gebaseerd op democratie, respect voor mensenrechten en internationaal recht. Het kabinet ziet voor die aspecten van de betrekkingen met China die het bilaterale kader te boven gaan, de EU als het voorkeurskanaal. Daarnaast houdt Nederland in de relatie met China oog voor acties (van Nederland) die consequenties kunnen hebben voor de relatie met de VS, en andersom. Met (NAVO-)bondgenoten monitort Nederland de ontwikkeling van de Chinese militaire capaciteiten en bewaken we onze veiligheid. Nederland zet China op de agenda in gesprekken met gelijkgezinde landen en werkt met hen samen. Samen met die landen zorgt Nederland voor het aanscherpen en uitdragen van een positief verhaal richting derde landen over westerse verworvenheden en waarden. Via landen als Australië en Nieuw-Zeeland, die een intensieve relatie met China hebben, wordt meer inzicht verkregen in mogelijke gevolgen van grotere Chinese invloed, en van beleidsopties en hun gevolgen. Het kabinet zet tenslotte in op een nauwe samenwerking binnen het Koninkrijk in geval van potentiële investeringen met een mogelijk veiligheidsrisico in de Caribische Koninkrijksdelen, en bij andere Koninkrijksbelangen.

Nederland en de EU

Met het ontstaan van een multipolaire wereld wordt voor Nederland een effectieve en zelfverzekerde EU alleen maar belangrijker. Het Nederlandse beleid valt onder de paraplu van het Europese beleid en is er complementair aan. Het kabinet bepleit een geïntegreerde visie en aanpak, in lijn met de EU-Chinastrategie uit 2016 en de Gezamenlijk Mededeling EU-China: A Strategic Outlook uit maart 2019. Nederland initieerde al een EU-netwerk van landenmedewerkers die zich bij de ministeries van Buitenlandse Zaken in de Europese hoofdsteden bezighouden met China, en zet erop in dat op alle niveaus, ook dat van regeringsleiders, vaker en effectiever in EU-verband over China wordt gesproken, en gemeenschappelijk wordt gehandeld. De door de Europese Commissie voorgestelde introductie van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op specifieke deelterreinen kan hierbij helpen. Als gemeenschappelijk handelen op belangrijke punten niet lukt, zoekt Nederland binnen de EU een kopgroep om alvast stappen te zetten. Met gelijkgestemde lidstaten versterkt Nederland de EU-cohesie door lidstaten die besluitvorming over China blokkeren daar bilateraal op aan te spreken.

Samenwerking binnen Nederland

Over China wordt veel gezegd en geschreven. Sommige Nederlanders zijn heel kritisch, anderen willen vooral kansen grijpen. Het is belangrijk dat we ons blijven baseren op feiten, kennis en nuances, niet op een onderbuikgevoel.

Een realistische blik op de invloed van Nederland leert dat we de gevolgen van mondiale machtsverschuivingen grotendeels moeten accepteren en ons eraan moeten aanpassen. Het heeft geen toegevoegde waarde een vijfjarenplan te schrijven. Wel is het belangrijk om de lange termijn in de gaten te houden. Dat doet China immers ook, en we willen voorkomen dat we voor voldongen feiten worden geplaatst. En helaas: snelle en eenvoudige antwoorden bestaan niet.

Eerst en vooral moet de Rijksoverheid daarom beter in staat worden gesteld ontwikkelingen die verband houden met China te volgen, te duiden en in integraal beleid te vertalen en uit te voeren. Daartoe moet Nederland investeren in kennis en capaciteit op alle niveaus, te beginnen met de Rijksoverheid. Het kabinet zal dan ook investeren in een meerjarig kennisnetwerk op het gebied van China, dat met de Rijksoverheid is verbonden.

Kennis

Via een nieuw op te richten kennisnetwerk kunnen China-experts vanuit verschillende invalshoeken de Rijksoverheid helpen China's motieven, beleid en visie beter te begrijpen en zo effectiever beleid te ontwikkelen, en ook maatschappelijke partners beter te kunnen adviseren. Het kennisnetwerk krijgt de opdracht mee om het langetermijnperspectief op China binnen de overheid te bevorderen.

De werkelijke macht in China ligt bij de Chinese Communistische Partij (CCP), en de invloed daarvan beperkt zich niet tot de overheid. CCP-leden binnen en buiten de overheid, en binnen en buiten China, worden geacht in eerste instantie loyaal te zijn aan de Partij. Chinese uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn daardoor niet zo onafhankelijk als in Nederland. Dit kan een risico vormen voor Nederlandse bedrijven, lagere overheden en kennis- en culturele instellingen wanneer zij zich hier onvoldoende van bewust zijn. Tijdens verschillende gesprekken die zijn gevoerd in het kader van de totstandkoming van deze notitie bleek dat Nederlandse partijen China in de samenwerking soms relatief snel tegemoetkomen. Daardoor lopen Nederlandse partijen soms een risico, of laten zij kansen liggen. Het kabinet wil bedrijven, lokale overheden en kennis- en culturele instellingen bewuster maken van de kansen en uitdagingen die China biedt. Op die manier kunnen zij kritischer nadenken over hun eigen belangen en het realiseren daarvan.

Bewustwording

Het kabinet gaat investeren in extra capaciteit bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om op strategisch en praktisch gebied te adviseren over de vele in- en uitgaande bezoeken van Chinese delegaties en stakeholders in Nederland. De ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Buitenlandse Zaken blijven met kennisinstellingen werken aan effectieve instrumenten die medewerkers in staat stellen kansen en risico's tegen elkaar af te wegen in hun samenwerking met China. Eventuele versterking van de ambassade op dit punt kan daar ook behulpzaam bij zijn.

Door de concentratie van macht in de Partij voert China steeds meer een gecentraliseerd beleid. Hierdoor kan China heel goed zaken tegen elkaar afwegen die voor een buitenstaander geen verband lijken te hebben. Politiek, economie, veiligheid en waarden raken steeds meer verweven, en dit geldt ook voor de niveaus van samenwerking. Nederland kent veelal een thematisch georiënteerde en gedecentraliseerde besluitvorming. Dit verschil in benadering heeft gevolgen voor de effectiviteit van het Nederlandse optreden richting China. Nederland kan in zijn eentje China niet veranderen. We kunnen echter wel onszelf veranderen, informeren en organiseren.

Samenwerking

Het Chinabeleid wordt inhoudelijk en hiërarchisch naar een hoger niveau getild. Binnen de Rijksoverheid wordt een Chinataskforce opgericht, waar de meest betrokken ministeries en het postennetwerk deel van uitmaken. Via de taskforce worden dossiers verbonden, wordt contact gehouden met VS-netwerken (met het oog op de wisselwerking tussen grootmachten), en wordt vastgesteld waar Nederland op basis van zijn belang en invloed op inzet. Het hierboven genoemde kennisnetwerk wordt aan de Chinataskforce verbonden, zodat duurzame kennisopbouw en aandacht voor de lange termijn gewaarborgd zijn. De taskforce voert structureel overleg met onder andere de bredere Rijksoverheid, decentrale overheden, de Landen binnen het Koninkrijk, de EU, het bedrijfsleven en de academische wereld. Naast informatie-uitwisseling gaat het hierbij om samenwerking en overleg over gedeelde belangen en verantwoordelijkheden.

Samenvatting van acties op thema

Duurzame handel en investeringen:

- Vergroten internationaal verdien- en innovatievermogen:
 - Versterken eigen markt door onder andere investeringen in kennis en innovatie gericht op de ontwikkeling van sleuteltechnologieën en maatschappelijke transities in het kader van de SDG's en het verdedigen van het vermogen om standaarden te creëren.
 - Vergroten van toegang tot de Chinese markt door in te zetten op een investeringsverdrag met China, wederkerigheid en transparantie in overheidsopdrachten, en een meerjarige marktbe werkingsstrategie.
 - Opvoeren van internationale druk op China om oneerlijke handelspraktijken zoals gebrekkige bescherming van I.E. en ongewenste technologieoverdracht aan te pakken, via de WTO, de WIPO, de EU en in samenwerking met gelijkgezinde landen en inzetten op het dichten van gaten in WTO-regels en sterker uitdragen van bestaande standaarden en normen.
 - Beschermen van de eigen markt, door tegengaan van cyberspionage en verkennen in hoeverre aanpassingen van onderdelen van het EU-mededingings- en staatssteunkader, inzet op handelsdefensieve maatregelen en exportkrediet kunnen leiden tot een gelijk spelveld
- Een nieuwe governance-structuur waar economische, politieke en veiligheidsbelangen integraal worden gewogen en versterken van bewustwording en voorlichting aan bedrijven.
 - Beheersbaar maken van risico's voor de nationale veiligheid:
 - Strikter toetsen van vergunningen inzake export van strategische en dual-use goederen
 - Risico's inzake investeringen en overnames beheersen via maatregelen als aangekondigd in de kamerbrief statelijke dreigingen zoals de uitwerking van een investeringstoets, beter benutten van geldende wet- en regelgeving en versterking van het Europese toetsingskader voor investeringen.

Vrede, veiligheid en stabiliteit:

- Met oog voor China's opkomst, inzet en visie op militair gebied de veiligheid van Nederland bevorderen onder andere door samen met NAVO-bondgenoten en EU-lidstaten de militaire ontwikkeling van China te monitoren en waar nodig te adresseren, en door ongewild faciliteren van kennis- en technologie overdracht te voorkomen.
- Risico's voor nationale veiligheid en vitale infrastructuur beperken en beheersbaar maken, onder andere door ze te onderzoeken en aan te pakken, informatie te verzamelen over Chinese invloed op de nationale veiligheid en deze te gebruiken om bewustwording te creëren, samen met partners China aan te spreken, cyberrisico's aan te pakken via onder andere de Nederlandse Cybersecurity Agenda en de Internationale Cyberstrategie.

Waarden:

- Richting China: blijven inzetten op mensenrechten en de internationale rechtsorde onder andere door de situatie in China aan de orde te stellen en in te zetten op snellere Europese stellingname, door het maatschappelijk middenveld te ondersteunen en door ook te zoeken naar gemeenschappelijke waarden met China en daarop voort te bouwen.
- In Nederland: weerbaarheid van Nederlandse burgers en buitenlandse gemeenschappen tegen buitenlandse inmenging vergroten; bewustwording creëren over waardeverschillen en over wat China beweegt, doet en wil met betrekking tot waarden
- Op multilateraal niveau: universele waarden verdedigen en daar aansprekender over communiceren vooral ook richting landen elders in de wereld.

Klimaat, grondstoffen en energie:

- Bevorderen van China's leiderschapsrol op klimaatgebied en inzetten op verhoogde nationale Chinese doelstellingen op klimaatgebied door onder andere aanbieden technische assistentie en intensiveren van samenwerking met China in multilateraal verband. China betrekken bij klimaatadaptatie via onder andere de *Global Commission on Adaption*.
- Voortzetten van de samenwerking met China op het gebied van (hernieuwbare) energie, circulaire economie, milieutechnologie en duurzame mobiliteit.
- Verzekeren van de Nederlandse toegang tot cruciale, verantwoord gewonnen grondstoffen en de afhankelijkheid daarvan verminderen door circulair gebruik.
- Het Nederlandse bedrijfsleven ondersteunen met oog voor kansen op bijvoorbeeld het gebied van duurzame energie en de circulaire economie, en met inachtneming van risico's zoals ongewilde technologie overdracht en mensenrechtenschendingen en milieuvervuiling in toeleveringsketens.

Ontwikkelingssamenwerking:

- Vergroten van kennis en bewustwording van China's rol in ontwikkelingslanden en China's invloed op de SDG's, met name in Afrika, onder andere via het op te richten kennisnetwerk (zie de box over kennis).
- Samen met China werken aan de SDG's en duurzaamheid, via de EU en (met name op duurzaamheid) eventueel ook bilateraal. Steun voor eventuele trilaterale samenwerking door de EU en bijzondere aandacht voor duurzame infrastructuur.
- Inzetten op schuldhoudbaarheid door onder andere versterking van de Club van Parijs via heldere voorwaarden op het gebied van transparantie en informatiedeling aan deelnemende landen. Inzetten op een eerlijk leenbeleid van Internationale Financiële Instellingen aan hoge middeninkomenslanden zoals China.
- Bewuster inzetten van de comparatieve voordelen van Europa in landen in met name Afrika.

Het multilaterale stelsel:

- Waar mogelijk met China samenwerken, bijvoorbeeld via de WTO, WIPO en in VN-verband, om zo mondiale problemen binnen het multilaterale systeem op te lossen en de relevantie ervan te versterken.
- Waar nodig het multilaterale systeem en Nederlandse belangen beschermen; inzetten op een meer evenwichtige positie van China binnen het multilaterale systeem, samen met partners.

Samenwerking binnen Europa:

- Inzetten op een geïntegreerd EU-optreden ten aanzien van China gebaseerd op de EU-Chinastrategie en aanverwante documenten; hierbij oog houden voor de lange termijn.
- Inzetten op versterkte EU-cohesie en slagvaardigheid ten aanzien van China via onder andere versterkte informatievoorziening richting lidstaten en betrekken van de EU bij belangrijke bilaterale evenementen. Als gemeenschappelijk handelen niet lukt, dan zoekt Nederland binnen de EU een kopgroep om alvast stappen te zetten.
- Versterken van eigenaarschap van lidstaten voor EU-beleid ten aanzien van China onder andere door frequenter agenderen van China op bijeenkomsten van EU-lidstaten.
- Via de EU richting China inzetten op handel/investeringen (in het bijzonder een gelijk internationaal speelveld en een investeringsverdrag, intellectueel eigendom, technologieoverdracht, markttoegang, enzovoorts), uitvoering klimaatakkoord van Parijs, mensenrechten en de internationale rechtsorde, een terug- en overnameovereenkomst met China.

Samenwerking binnen het Koninkrijk:

- Inzetten op een goede informatiepositie over China in de Caribische regio, onder andere via het op te richten kennisnetwerk (zie de box over kennis).
- Bij investeringen met een potentieel (veiligheids)risico vanaf het begin samen optrekken.
- Delen van expertise, bijvoorbeeld op het gebied van juridische aangelegenheden en risico-inschattingen.

Spelers in de bilaterale relatie met China en samenwerking binnen Nederland:

- Zorgen voor betere informatiedeling en coördinatie met de Nederlandse spelers in de bilaterale relatie met China via versterkte netwerken en intensiever contact.
- Meer balans brengen in de samenwerking tussen Nederland en China op het gebied van onderwijs, wetenschap en cultuur. Dit gebeurt onder andere door bewustwording te creëren over niet alleen kansen maar ook mogelijke struikelblokken, en door waar nodig bescherming in te bouwen. Zo verkent de overheid opties om ongewenste technologieoverdracht te voorkomen, bijvoorbeeld door aanpassing van de zogenoemde kennisregeling.
- Zorgen voor meer informatiedeling en afstemming tussen Rijksoverheid en lokale overheden door frequenter contact en extra capaciteit bij de RVO om te adviseren over bezoeken van Chinese delegaties.

Colofon

Fotoverantwoording

Beeldunie (Guido Benschop)

ANP (Evert-Jan Daniels, Nico Garstman, Robin Utrecht, Branko de Lang, Prince Victor, Frank van Beek)

Hollandse Hoogte (Joost van den Broek, Frans Lemmens, Cai Yang Xinhua / eyevine, Peter Hilz,

Fotoagentur WESTEND61)

Mediatheek Rijksoverheid

Druk

Xerox/OBT, Den Haag

Mei 2019

Deze nota is een uitgave van:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

Mei 2019