

**CHINA EN DE STRATEGISCHE OPDRACHT
VOOR NEDERLAND IN EUROPA**

No. 111, juni 2019

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. (Jaap) de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr.ir. J.J.C. (Joris) Voorhoeve

Leden Prof.mr. C.P.M. (Tineke) Cleiren
Prof.dr. J. (Joyeeta) Gupta
Prof.dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin
Prof.dr. M.E.H. (Mirjam) van Reisen
Prof.dr. L.J. (Luuk) van Middelaar
Drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho
LGen b.d. M.L.M. (Marcel) Urlings

Secretaris Drs. M.E. (Marja) Kwast-van Duursen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 6060/5108
aiv@minbuza.nl

Leden van de Commissie EU – China

Voorzitter	Prof.dr. L.J. (Luuk) van Middelaar
Vicevoorzitter	Drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho
Leden	Drs. D.J. (Dirk Jan) van den Berg Mr.drs. M. (Marnix) Krop Prof.dr. C.W.A.M. (Kees) van Paridon Mr. C.G. (Carlo) Trojan Mr. M.C.B. (Mirella) Visser
Externe deskundigen	Dr. F.P. (Frans-Paul) van der Putten Dr. M. (Maaike) Okano-Heijmans
Secretaris	Mr.drs. A.R. (André) Westerink

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	China's intrede in de wereldorde: nieuwe speler, nieuw spel	8
	Inleiding: van convergentie naar erkenning van verschil	8
I.1	China als strategische speler	9
I.2	Toch convergentie?	12
II	Europa tussen China en de VS	14
	Inleiding	14
II.1	China's blik op Europa	15
II.2	Amerika's blik op Europa in het licht van de verhouding tot China	17
II.3	Europa's strategische opdracht: vier centrale vragen	20
III	De bilaterale relaties met China	22
	Inleiding	22
III.1	Tien lidstaten	22
	<i>Duitsland</i>	22
	<i>Verenigd Koninkrijk</i>	25
	<i>Frankrijk</i>	27
	<i>Italië</i>	29
	<i>Polen</i>	31
	<i>Hongarije</i>	32
	<i>Nederland</i>	34
	<i>Griekenland</i>	36
	<i>Zweden</i>	38
	<i>België</i>	40
III.2	De Europese Unie	41
III.3	Regionale initiatieven	46
III.4	Tussenconclusie: breuklijnen en coalities	48
IV	Kwesties tussen de EU-lidstaten	51
	Inleiding	51
IV.1	Markttoegang en handelsakkoorden	52
IV.2	Strategisch economisch beleid	55
IV.3	Screening van buitenlandse directe investeringen	57
IV.4	5G-netwerken en de keuze voor Huawei-apparatuur	59
IV.5	Wapens 2.0: export van goederen en technologie met militaire toepassingsmogelijkheden	61
IV.6	Mensenrechten	64
IV.7	Memoranda van overeenkomst inzake China's 'nieuwe zijderoute'	70
IV.8	Chinese investeringen in havens	73

IV.9	Chinese investeringen in de Westelijke Balkan	75
IV.10	Het Chinese optreden in de Zuid-Chinese Zee	77
V	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	80
V.1	Hoofdlijn van het betoog	80
V.2	Vier strategische vragen	82
V.3	Zes motieven	94
V.4	Zeven strategieën om dissensus te overkomen	96
V.5	Een publieke zaak	100
V.6	Tien aanbevelingen	101
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst van geraadpleegde personen	
Bijlage III	Lijst met afkortingen	

Woord vooraf

Op 9 oktober 2018 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) om een advies uit te brengen over de relatie EU-China, in het bijzonder het belang voor Nederland van een eensgezind effectief Europees optreden ten aanzien van China.

Het kabinet stelt in de adviesaanvraag (als bijlage I opgenomen) vier deelvragen:

1. Op welke beleidsterreinen speelt het probleem van een gebrekkig Europees eensgezind optreden richting China en hoe manifesteert het zich? Kan de Adviesraad in kaart brengen wat hieraan aan EU-zijde ten grondslag ligt, en welke rol China hierin speelt?
2. Kan de Adviesraad aangeven wat de (politieke en economische) gevolgen voor Nederland zijn van een gebrek aan eensgezind effectief Europees optreden?
3. Kan de Adviesraad benoemen hoe (voor Nederland relevant) Europees eensgezind effectief optreden ten aanzien van China vergroot kan worden? Welke rol zou Nederland kunnen spelen om hieraan een bijdrage te leveren?
4. Wat zijn de specifieke belangen en positie van Nederland hierbij? In welke mate moeten en kunnen we Nederlandse belangen via de EU behartigen of moet dat op een andere manier gebeuren?

Aan de beantwoording van deze deelvragen gaat een bredere vraag vooraf, te weten die naar het strategische speelveld waarop de relatie EU-China vorm krijgt en met welke speler wij in de kern te maken hebben. Alleen op basis van die achtergrond is het mogelijk de uitdaging die China aan Nederland en de EU-lidstaten afzonderlijk en gezamenlijk stelt, ten volle te duiden.

Dit advies begint daarom met een uiteenzetting van de betekenis van China als nieuwe actor in de veranderende geopolitieke orde, met nadruk op de eigen kenmerken van China (hoofdstuk I) en de resulterende dynamiek binnen de driehoeksverhouding Europa-China-Amerika (hoofdstuk II). Vervolgens onderzoekt de AIV de Europese onenigheid ten aanzien van China vanuit twee perspectieven. Eerst vanuit het perspectief van de lidstaten en hun specifieke historische, politieke en economische verhouding tot China (hoofdstuk III). Deze portretten van individuele lidstaten in hun relatie tot China geven inzicht in de motieven achter hun opstelling. Daarna kijken we vanuit het perspectief van de beleidsterreinen waarop een aantal springende kwesties zich voordoet, zoals mensenrechten, 5G of investeringstoetsing. In dit verband komt ook ter sprake wat voor Nederland bij deze kwesties op het spel staat (hoofdstuk IV). Deze beide perspectieven – de motieven van lidstaten en wat bij een specifieke kwestie politiek speelt en/of institutioneel mogelijk is – geven inzicht in welke strategieën de dissensus binnen de EU ten aanzien van China kunnen verminderen. Tot slot systematiseert de AIV, steunend op deze analyse van bilaterale relaties en kwesties, de mogelijke oplossingen en uitwegen om Europese eenheid en handelingsvermogen te versterken, zowel institutioneel als inhoudelijk. Dit brengt de AIV tot conclusies en tien aanbevelingen (hoofdstuk V).

Drie algemene opmerkingen om dit advies te situeren. Ten eerste over de politieke context. In mei 2018 kreeg het kabinet van de Tweede Kamer via de

motie Becker c.s.¹ het verzoek een ‘Chinastrategie’ voor Nederland voor te bereiden. In dit verband kwam de adviesaanvraag aan de AIV door de minister van Buitenlandse Zaken vorig najaar tot stand; het kabinet wilde de Europese dimensie van het Nederlandse Chinabeleid nader laten onderzoeken. Op 15 mei 2019 verscheen de Chinanotitie van het kabinet: ‘Nederland-China: een nieuwe balans’.² Bij de verschijning ervan onderstreepte de minister van Buitenlandse Zaken een belangrijke boodschap: “zonder Europa kunnen we China niet aan”.³ De AIV wil dit advies, dat ongeveer een maand na de Chinabrief verschijnt, nadrukkelijk plaatsen in de ruimte die het kabinet de komende jaren in Europese context wil exploreren ter behartiging van de Nederlandse belangen en waarden. Hoe kan de Europese Unie Nederland en andere lidstaten ondersteunen in de relatie met China, om (in termen van het kabinet) “open te zijn waar het kan” en onze manier van leven “te beschermen waar het moet”? De AIV hoopt dat het advies politici en beleidsmakers in Nederland tot steun is bij het maken van strategische keuzes inzake China en ook een breder publiek inzichten kan bieden.

Ten tweede een methodologische opmerking. Het opknippen van de wereld in een Nederlandse c.q. Europese visie op afzonderlijke beleidsterreinen, waarop de eerste vraag van het kabinet betrekking heeft, is weliswaar voorstelbaar en heeft zijn nut, maar is tegelijk onderdeel van het probleem. Het zet ons denken en handelen meteen op achterstand: de Chinezen verbinden immers wel economie en strategie, handel en geopolitiek. Ook de Amerikanen doen dit, zelfs steeds zichtbaarder.⁴ Met het opknippen van keuzes in afzonderlijke beleidsterreinen verdwijnt een Europees optreden als geostrategische actor uit beeld, terwijl daar een belangrijke opdracht ligt. De strategische keuzes waartoe China’s opkomst ons dwingt, de heikele dilemma’s waarvoor het land ons stelt – tussen welvaart en veiligheid, tussen exportgroei en onze gehechtheid aan mensenrechten –, kunnen enkel worden gemaakt en beslecht dankzij een integrale blik. Ook het niet onwaarschijnlijke scenario van een directe confrontatie VS-China vraagt om zo’n blik, onder meer op cruciale vragen als: betekent China (vooral) een kans of (vooral) een dreiging? En als dit voor een land als Nederland per domein verschilt, *wie* maakt dan in welk *forum* de afweging? En in de EU? Om deze redenen doet de AIV in dit advies aanbevelingen van zowel inhoudelijke als institutionele aard.

Tot slot een opmerking over de timing van dit advies. Lopende gebeurtenissen zijn verwerkt tot en met 15 juni 2019. Een deel van de besproken materie, zoals de Chinees-Amerikaanse handelsoorlog of de positie van Hongkong, is aan snelle

1 Kamerstuk 33 694, nr. 16.

2 Kamerstuk 35 207, nr. 1.

3 Zie: Alonso, S. ‘Stef Blok: zonder de EU kunnen we China niet aan’, *NRC*, 15 mei 2019.

4 Zie: ‘Einde handelsoorlog VS en China nu mogelijk echt in zicht’, *Financieel Dagblad*, 6 mei 2019. In dit bericht wordt een directe relatie gelegd tussen het patrouilleren van twee schepen van de Amerikaanse marine in de buurt van de Spratly-eilanden in de Zuid-Chinese Zee met de handelsbesprekingen tussen China en de VS, die begin mei 2019 een nieuwe start zouden maken. China claimt het grootste deel van dit gebied (zie IV.10).

verandering onderhevig. Toch staat dit de advisering niet in de weg. Conform de adviesaanvraag wil de AIV kabinet en parlement bijlichten op het punt van concrete, specifieke besluiten van *vandaag* ('wel of niet in zee met Huawei?', 'hoe dwarsliggers in de EU inzake mensenrechtenverklaringen het hoofd te bieden?'). Tegelijk beoogt de AIV met dit advies deelnemers aan het debat een kompas te bieden voor de beantwoording door Nederland van China-gerelateerde vragen die nu nog niet gedefinieerd zijn, maar die waarschijnlijk wel op enigerlei wijze *morgen* of *overmorgen* op ons afkomen.

Verantwoording en werkwijze

Dit advies is voorbereid door een commissie bestaande uit leden van de Commissie Europese Integratie (CEI), versterkt door twee externe leden. Aan de voorbereidende commissie namen deel: prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar (voorzitter), drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho (vicevoorzitter), drs. D.J. (Dirk Jan) van den Berg, mr.drs. M. (Marnix) Krop, prof. dr. C.W.A.M. (Kees) van Paridon, mr. C.G. (Carlo) Trojan, mr. M.C.B. (Mirella) Visser (leden van de CEI), dr. F.P. (Frans-Paul) van der Putten en dr. M. (Maaïke) Okano-Heijmans (externe leden).

Het secretariaat werd gevoerd door mr.drs. A.R. (André) Westerink, bijgestaan door de stagiaires V. (Vera) Prins en M.A. (Jodie) in 't Groen LLM. Ambtelijk contactpersoon van het ministerie van Buitenlandse Zaken was drs. T.M. (Marjan) Schippers).

Behalve op literatuur- en bronnenonderzoek is het advies gebaseerd op gesprekken door de commissie met een groot aantal deskundigen, niet alleen in Nederland, maar ook in Brussel, Beijing en Washington. In bijlage II is een overzicht van geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hun buitengewoon erkentelijk voor hun inbreng.

De AIV heeft dit advies vastgesteld op 23 juni 2019.

I China's intrede in de wereldorde: nieuwe speler, nieuw spel

Inleiding: van convergentie naar erkenning van verschil

Het vertrekpunt van een Chinastrategie anno 2019 moet zijn dat de liberale democratie niet het einde van de geschiedenis is gebleken. In contrast met de verwachting zoals verwoord in het beroemde essay van Francis Fukuyama *The end of history* dat wereldwijde ideologische verschillen zouden verdwijnen, zijn beschavingen die fundamenteel verschillen duurzaam gebleken.⁵ Met China als meest markante manifestatie van Fukuyama's ongelijk. Dit vertrekpunt betekent een fundamentele mentale en politieke omslag. Lang is in de VS en Europa gedacht dat de economische hervorming en opening die China onder Deng Xiaoping vanaf 1978-79 heeft ingezet, vanzelf zou resulteren in politieke hervormingen en democratisering naar westerse snit. Wat nog niet was, zou komen, zo was lang de overtuiging. Ook momenten van politieke repressie (zoals in reactie op de 'Tiananmen'-protesten in juni 1989) konden worden geduid als tijdelijke terugslag in een overkoepelend metaverhaal van modernisering, globalisering en convergentie, van China's invoeging in de internationale structuren zoals deze na 1945 onder Amerikaans leiderschap zijn opgezet en uitgebouwd. De toekenning van het WTO-lidmaatschap aan China in 2001 was een mijlpaal in dit westerse convergentie-narratief. Ondanks de formidabele economische groei, het ontstaan van een Chinese middenklasse en de enorme kansen die de Chinese markt aan Europese en Amerikaanse bedrijven bood en biedt, is die onderliggende verwachting niet ingelost. Economische liberalisering houdt halt en van politieke liberalisering is geen sprake. De Chinese Communistische Partij (CCP) versterkte in recente jaren de greep op de economie en private bedrijven; president Xi Jinping, aangetreden in 2012, is binnenlands machtiger dan al zijn voorgangers sinds Mao en Deng. In tegenstelling tot de terughoudendheid bepleitende Deng, doet Xi deze macht ook op het wereldtoneel voelen.

De terugkeer van China als mondiale grootmacht dwingt Europa tot zelfonderzoek en plaatsbepaling. De snelle opkomst van het land stelt de gevestigde orde, waarvan Europa en Nederland deel uitmaken, voor een uitdaging van ongekenne omvang en diepgang. China is het eerste niet-westerse land dat de bestaande wereldorde kan én wil veranderen. Dit onderscheidt het land van bijvoorbeeld Rusland, dat niet in zulke mate over dit vermogen beschikt, of van een rechtsstatelijke democratie als India. Dit vraagt om een betere kennis van China als strategische actor, aanpassing aan het nieuwe spel en een strategische heroverweging van zowel de Nederlandse als de Europese prioriteiten, capaciteiten en rol in de wereld.

Aan deze algehele strategische herbezinning, die ook Nederland doormaakt, wil de AIV graag bijdragen. Daartoe biedt dit advies in beide navolgende hoofdstukken enkele strategische hoofdlijnen, met een focus op China's onderscheidende kenmerken (hoofdstuk I) en de wijzigende geopolitieke verhoudingen in de driehoek Europa-China-VS. Alleen zo kunnen de onderzoeksvragen van het kabinet betreffende intra-Europese onenigheid worden beantwoord (hoofdstukken III en IV) en het gevraagde handelingsperspectief worden

5 Zie: Fukuyama, F. 'The End of History?', in: *The National Interest*, zomer 1989.

geboden (hoofdstuk V, met conclusies en aanbevelingen).

China, een land van 1,4 miljard inwoners, gaat goeddeels zijn eigen gang en is maar beperkt gevoelig voor druk van buiten. De Europese Unie als geheel (een blok van 500 miljoen inwoners) stuit in veel gevallen al op een muur, laat staan Nederland op zichzelf (met zijn 17 miljoen mensen). Het nieuwe Chinese zelfbewustzijn is wennen voor samenlevingen als de onze, die zichzelf begrijpelijkerwijs eveneens als centrum van de wereld en maat der dingen zien en bovendien op dat punt sinds 1800 nauwelijks zijn weersproken. Er daagt een fundamenteel andere beschaving, een andere macht op. Omgekeerd is negeren van China evenmin een optie, vanwege de intensiteit van de onderlinge economische betrekkingen en de politieke rol die China tot ver buiten de eigen regio en tot in onze samenlevingen speelt. We komen het land dus op alle internationale podia en zelfs thuis tegen, soms als rivaal of concurrent, soms als onmisbare partner. Versimpeld gezegd: China gaat niet verwestersen zoals Zuid-Korea, maar valt evenmin buiten de orde te plaatsen zoals Noord-Korea.

Waar convergentie onmogelijk is en confrontatie onwenselijk, krijgt de relatie de vorm van een ontmoeting, van een treffen tussen twee stelsels, beschavingen, spelers. Hieraan gestalte geven, op een manier die onze eigen waarden en belangen het best behartigt, is de onderliggende inzet van dit AIV-advies.

1.1 China als strategische speler

China onderscheidt zich in de internationale orde als strategische speler door drie fundamentele kenmerken.

1. Langetermijndenken

In de Chinese politieke cultuur is denken in decennia, in plaats van in jaren, gangbaarder dan in de Europese. Wanneer Europese leiders in Beijing vertellen dat het voor het Westen wennen is om na drie eeuwen hegemonie te worden uitgedaagd, zeggen Chinese gesprekspartners: 'de 17 eeuwen voordien waren wij de grootste economie'.⁶ Met het zicht op het eeuwfeest van de machtsovername van de Communistische Partij in 1949 wil president Xi Jinping van China uiterlijk in 2049 niet alleen een economische, maar ook een technologische en wetenschappelijke wereldmacht maken – en vanuit China gezien, waarom ook niet?

Deze langetermijnblik heeft zijn oorsprong in China's specifieke geschiedenis, taal en politiek systeem. Zo grijpt de huidige communistische leiding bijvoorbeeld terug op het confucianisme, na een periode waarin dit denken stelselmatig werd onderdrukt (met als dieptepunt de Culturele Revolutie van 1966-76), aangezien het de potentie van deze stroom in de Chinese beschaving onderkent.

De langetermijnblik wordt eveneens vooruit gericht, op de toekomst. China onderkent de potentie van nieuwe technologieën zoals kunstmatige intelligentie, van cyber en data als sleutels tot de economische en politieke macht in het vervolg van de 21^e eeuw. De Chinese staat investeert massief op al deze terreinen en verwacht daarbij geen opbrengst over twee of drie, maar over twintig of dertig jaar.

6 Zie: Speech Angela Merkel op de München-veiligheidsconferentie, 16 februari 2019.

2. *Geïntegreerde visie*

In de Chinese besluitvorming worden politieke, economische en veiligheidsdimensies als een vanzelfsprekend geheel beschouwd. Het stelsel heeft een groot vermogen beleidsmatig verkokering te overstijgen en strategische prioriteiten te stellen.

In de binnenlandse economische ordening uit zich dit in een vorm van dirigistisch en mercantilistisch staatskapitalisme. De afbakening tussen staatsbedrijven en privébedrijven is diffuus; in recente jaren wonnen de eerste aan terrein. Aangezien China niet deelneemt aan het internationaal kapitaalverkeer, kan de centrale overheid besluiten tot grote industriepolitieke initiatieven of infrastructurele investeringen zonder dat in harde valuta hoeft te worden afgerekend: kredieten van (indirect) de eigen centrale bank staan garant. Dit heeft nadelen in termen van duurzaamheid en economische efficiëntie (aangezien de prijsprikkel niet leidend is), maar geeft het land een enorme strategische armslag.

Het *Belt & Road Initiative* (BRI) is een goed voorbeeld van een buitenlandpolitiek initiatief waarvan onduidelijk is waar de economische aspecten eindigen en politieke of militaire overwegingen beginnen; dat hoeft voor Beijing ook niet. BRI is tegelijk een '*grand strategy*' en een fluïde netwerkiniatief met open einde, kansen en uitdagingen, waarbij Beijing een verzwakking van bestaande multilaterale kaders geen bezwaar vindt.

Nota bene: uit het niet door verkokering gehinderd zijn zou men van de weeromstuit kunnen concluderen: 'voor China is alles politiek' of 'voor China is alles economie' (zoals soms in het debat gebeurt). Zinvoller is echter te stellen dat ook de economische relatie door Europa vanuit een veiligheidspolitieke dimensie moet worden bekeken, zoals omgekeerd de veiligheidspolitieke relatie ook vanuit een economische. Voor de Chinese politieke leiding zijn dit geen verticaal naast elkaar staande kokers, maar als het ware twee horizontale lagen met elk een eigen logica. De politieke laag bestaat dan uit de (statelijke) spelers in hun omgang met en verhouding tot elkaar; de economische laag biedt de context, met de globalisering als drijvende kracht waartoe de spelers zich hebben te verhouden. (Zhou Enlai tegen Kissinger: "De roerganger moet met de golven mee bewegen, anders gaat hij ten onder."⁷)

3. *Centralisme*

De Chinese Communistische Partij is machtiger dan de staat: Xi Jinping is vooraleerst secretaris-generaal van de CCP, dan opperbevelhebber en dan pas president – de functie voor acteren op het wereldtoneel. De Partij beheerst het staatsapparaat, de strijdkrachten en de staatsbedrijven. Ze heeft ook grote invloed op private bedrijven, onder andere door middel van partijcellen. Niet alleen 70% van Chinese private bedrijven maar ook 70% van de buitenlandse bedrijven in China heeft een partijcel.⁸ Individuele vrijheden en persvrijheid in China zijn, met name inzake politiek gevoelige kwesties, zeer beperkt; onafhankelijke vakbonden en maatschappelijke organisaties bestaan niet. De digitale wereldheerschappij die het land in rivaliteit met de VS nastreeft, biedt tegelijk fenomenale mogelijkheden om de bevolking binnen en potentieel ook buiten China in de gaten te houden.

Dankzij deze drie fundamentele kenmerken kan China de bestaande internationale

7 Kissinger, H. *On China*, Penguin: Londen 2011, p. 265.

8 Zie: Tai, C. 'China's private sector is under siege', *The Diplomat*, 22 december 2018.

orde ontregelen en herschikken. Het langetermijnperspectief biedt zelfvertrouwen, de geïntegreerde visie en het centralisme bieden de besluitmacht om actiegericht te zijn. De omvang van het land, zowel in termen van demografie als van economie, maakt bovendien dat alles wat het doet gevolgen heeft voor de andere spelers in een spel van actie en reactie – waarvan Amerika en Europa zich veelal nog onvoldoende rekenschap (willen) geven.

Als strategische actor combineert China twee benaderingen. Ten eerste doet het als partner mee met en maakt het gebruik van het bestaande stelsel. Het probeert bestaande internationale organisaties van binnenuit te beïnvloeden en te veranderen; denk aan China's optreden in de VN, de Wereldhandelsorganisatie (WTO), het IMF, de Wereldbank, of op de G20. Vanwege de recent weinig constructieve houding van de VS in deze multilaterale gremia ontbreekt er bovendien een tegenwicht. Ten tweede creëert China parallelle of concurrerende internationale instellingen en ontvouwt het fluïde netwerken met een gelijkaardig oogmerk, waardoor het zich ten dele buiten de bestaande multilaterale instellingen plaatst. Hier kan men denken aan de *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), actief op het terrein van de (in Washington gevestigde) Wereldbank, aan de landengroeperingen van de *Shanghai Cooperation Organization*⁹ en de inmiddels wat minder benutte BRICS-groep (Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika). Het opvallendste netwerk is het *Belt and Road Initiative* (BRI), gericht op nieuwe zijderoutes en intercontinentale connectiviteit, dat tegelijk oogt als een parallelorganisatie van de in Parijs gevestigde industriële-landen-club OESO. Het BRI is op zijn beurt verbonden met regionale netwerken, zoals de op oostelijk en zuidelijk Europa gerichte '17+1' en het *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC). Met laatstgenoemd samenwerkingsverband onderstreept China het belang van nauwe samenwerking met Afrika, dat onder meer ligt in het verzekeren van toegang tot voor China cruciale grondstoffen en op termijn een afzetmarkt. In alle gevallen is het doel om het spel te doen verlopen volgens Chinese belangen, concepten en benaderingen.

Ook in andere opzichten stellen bovengenoemde drie fundamentele kenmerken van China Europa en dus Nederland voor een grote strategische uitdaging.

Ten eerste: het Chinese langetermijndenken vraagt om het ontwikkelen van een eigen langetermijnverhaal waarbinnen strategische keuzes gemaakt kunnen en moeten worden én om het vermogen op korte termijn te handelen. Dit betekent dus ook een meer strategische blik op Europa's plaats in de wereld, waarin de verhouding tot China mede vorm krijgt met een blik op Amerika, Rusland, India, Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië (zie hoofdstuk II).

Ten tweede: China als geïntegreerde speler, die beleidsdomeinen verbindt en overstijgt, vraagt om een groter vermogen van de Europese Unie en afzonderlijke lidstaten om zelf verkokering te doorbreken en bijvoorbeeld de veiligheidsdimensie en economische dimensie te koppelen. Recente casussen (waarop in dit advies wordt teruggekomen) zijn onder meer Huawei/5G en Alstom-Siemens. De AIV constateert dat zowel in Brussel als in Den Haag deze noodzaak inmiddels wordt onderkend, maar meent dat toch nog veel te winnen valt (zie hoofdstukken IV en V).

Ten derde: China als centralistische, autoritaire speler met één verhaal voor het hele land vraagt *niet* van Europa om dit model te repliceren. Hier gaat het daarentegen om

9 Bestaande uit China, Rusland, vier Centraal-Aziatische Landen en sinds 2017 ook India en Pakistan.

het besef dat wel een rivaliteit tussen normatieve modellen gaande is, die de komende tijd zal intensiveren, waarin ook Europa en Nederland voor keuzes staan. In deze rivaliteit tekenen het Amerikaanse en Chinese normatieve model zich inmiddels duidelijk af. Laten we het zo ver komen dat we daartussen moeten kiezen?¹⁰ Of is er ook een Europees besef van een historische lotsgemeenschap – zonder meer anders dan de Chinese, maar toch ook dan de Amerikaanse –, een Europese manier van leven die het waard is te beschermen en verder te ontplooiën? Dit vraagt van Europa om het gebrek aan centrale woordvoerders op andere manieren te ondervangen (zie hoofdstuk V).

1.2 Toch convergentie?

Twee grote onbekenden in de strategische overwegingen zijn in hoeverre China's economische opgang de komende decennia zal doorzetten en of de autoritaire staat zijn greep kan handhaven over een bevolking die dankzij de globalisering meer met de westerse openheid kennismaakt.

Onder westerse en Chinese economen bestaat overeenstemming over enkele fundamentele economische zwaktes van China. Allereerst de lage binnenlandse consumptie, dus de noodzaak te exporteren, en de snelle veroudering van de bevolking. Vervolgens valt op dat de betalingsbalans grote onevenwichtigheden kent en de staatsschuld beduidend sneller toeneemt dan het vermogen deze af te lossen. Bij deze structurele zwaktes komen nog de risico's van een verscherping van de handelsoorlog met de VS onder president Trump. Deze situatie leidt tot verschillende inschattingen. Met afvlakking van de groei wordt breed rekening gehouden. In het (voor China) meest pessimistische scenario zou het land aan de vooravond van een majeure economische crisis staan. Inderdaad is eerder, langdurig succes geen garantie voor de toekomst. Een acute economische crisis (zoals in de VS tijdens de *Great Depression* van de jaren 1930) dan wel een zeer lange stagnatie (het Japanse scenario sinds 1991) behoren tot de mogelijkheden.¹¹ Tegelijk moet niet worden onderschat hoezeer ook *binnen* de Chinese politieke leiding een debat gaande is over deze economische zwaktes en er ook facties zijn die intern voor een koerswijzing pleiten, waarvoor ze soms de externe Amerikaanse en Europese druk intern inzetten. De uitkomst is vooralsnog open.

Wat betreft de politieke evolutie zijn er (Amerikaanse en andere) experts die menen dat, hoewel hier momenteel geen tekenen van zijn, de Chinese middenklasse op termijn *alsnog* zou kunnen vragen om meer en grotere economische vrijheden dan het regime nu toestaat.¹² Zo zou de belofte van mondiale economische en politieke convergentie

10 Een frappante Pew-survey laat zien hoe oude ankers zijn losgeslagen: mensen in heel Europa – niet alleen op de oostelijke flank van '17+1'-landen maar ook in Noordwest-Europese kernlanden – zien 'de Amerikaanse macht en invloed' in toenemende mate als dreiging (met een belangrijke factor Trump, maar eerder ook al zorgen over de Midden-Oostenpolitiek van Bush jr.). Volgens de survey hebben de Fransen en Duitsers meer vertrouwen dat Poetin en Xi het goede in de wereld doen, dan dat Trump dat doet. Zie: Wike, R. et al. '2. Faith in the U.S. President remains low, *Pew Research Center*, 1 oktober 2018.

11 Zie de talrijke publicaties van de sinds 2002 in Beijing gevestigde Amerikaanse econoom Michael Pettis, waaronder: Pettis, M., 'Japan's past has lessons for Beijing', *Carnegie Endowment for international peace/South China Morning Post*, 18 oktober 2010.

12 Zie hierover onder meer: Ekman, A. 'China's Emerging Middle Class: What Political Impact?', *IFRI Center for Asian Studies*, Juni 2015.

richting vrije markt en democratie toch nog worden ingelost. Dit zou ook op economische grond kunnen gebeuren, wanneer het regime (opnieuw, net als onder Deng) zou onderkennen dat de innovatiekracht die een wereldmacht nodig heeft een mate van vrijheid van denken en onderzoek veronderstelt die verder gaat dan het nu bereid is toe te laten. Een dergelijke opening zou echter een trendbreuk zijn met de beweging die sinds 2012 onder Xi Jinping is ingezet van een China dat juist autoritairder wordt, meer op controle gericht, met een grotere invloed van de partij. Toch valt een ontwikkeling de andere kant op, al dan niet afgedwongen door een roep vanuit de Chinese bevolking of een deel van de politieke leiding, evenmin uit te sluiten.

Dit advies gaat niet nader in op deze beide scenario's van economische crisis/stagnatie of politieke liberalisering. Hoewel zeker het eerste enige waarschijnlijkheid heeft, is het onverstandig op Chinese kwetsbaarheden te speculeren. Het getuigt van meer verantwoordelijkheidsbesef wanneer Nederland en Europa rekening houden met, en zich dus ook voorbereiden op, een situatie waarin én de Chinese economie zich over de volle breedte en diepte blijft ontwikkelen (zoals deze sinds de economische opening van 1978-79 niet nalaat te doen) én de CCP voor de afzienbare toekomst de macht houdt en het politieke stelsel naar eigen, autoritaire maat inricht (zoals ze sinds Mao's machtsgreep in 1949 doet). Dat is het default-scenario.

II Europa tussen China en de VS

Inleiding

In het licht van de prominente terugkeer van China op het internationale toneel zet de Nederlandse regering in op sterkere Europese samenwerking. In het geopolitieke spel kan de relatie China-Europa echter niet in isolement worden gezien. Ten eerste bevinden de Europese staten, voor het merendeel NAVO-bondgenoten van de VS, zich de facto in het krachtenveld tussen de VS en China. Nu de relatie tussen deze beide grootmachten snel verslechtert, stellen zowel Beijing als Washington specifieke eisen aan Europa, hetgeen de handelingsvrijheid voor Europa inperkt. Ten tweede is er Europa's relatie met Rusland, buurland en nucleaire grootmacht. De momenteel slechte verhouding met Moskou vergroot Europa's veiligheidspolitieke afhankelijkheid van Washington en heeft ook een weerslag op de relatie met Beijing. Ten derde zijn er regio's waar zowel Europa als China vanwege geografische nabijheid of strategische locatie een belang in stellen, met name Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië.¹³ Daar is sprake van gedeelde Chinees-Europese belangen bij regionale stabiliteit, economische ontwikkeling en open verbindingen, maar soms ook van een economische of politieke concurrentieverhouding, zoals inzake grondstoffen in Afrika. Ten vierde vraagt een strategische omgang met China van Europa meer aandacht voor India. Deze grootste democratie ter wereld zal China in bevolkingsomvang naar verwachting binnen tien jaar inhalen en neemt ten aanzien van het eveneens snel groeiende (oostelijk) Afrika een strategische geografische positie in, die de Indische Oceaan de komende decennia tot cruciaal economisch knooppunt zal maken.

In het besef van de dynamische verhoudingen tussen al deze geopolitieke actoren beperkt de AIV zich in de volgende nadere analyse niettemin tot de driehoek VS-Europa-China (met een zijwaartse blik op Rusland). De Amerikaans-Chinese strategische rivaliteit stelt Europa momenteel voor fundamentele en dringende vragen inzake China. De Europese landen delen veel van de Amerikaanse economische en politieke zorgen over China's evolutie onder Xi Jinping. Ook delen wij met de VS de politieke kernwaarden van democratie, rechtsstaat en mensenrechten en zijn wij veiligheidspolitiek met de VS verbonden. Tegelijk zal Europa op punten strategische ruimte ten aanzien van Washington willen en moeten zoeken, bijvoorbeeld omdat onze belangen om redenen van geografie of industriële basis niet steeds parallel lopen aan die van de VS. Ook bestaan in de EU grote zorgen over de ontwrichting van het internationale multilaterale kader door de regering-Trump. Dit vraagt naar het oordeel van de AIV om zorgvuldige positiebepaling: zeker geen 'equidistantie' tussen Washington en Beijing, want we staan alleen al vanwege de aard van ons democratische bestel dichterbij de VS, maar evenmin bij voorbaat navolging van elke Amerikaanse zet in de rivaliteit met China.

Meer en meer stellen zowel China als de VS zich in de richting van de Europese landen expliciet eisend op, in veel gevallen met een blik op de rivaal. Daarom bespreekt dit

¹³ Voor een recent overzicht van relaties van China met de Hoorn van Afrika, zie het themanummer van *Horn of Africa Bulletin* 31 n°1 (maart-april 2019). Voor de Chinees-Amerikaanse rivaliteit in de ook voor Europa cruciale zee-ader van de Rode Zee, zie: York, G., 'Why the Chinese and the US armies are fortifying Djibouti', *Eritrea Hub*, 8 juni 2019.

hoofdstuk eerst de blik van China op Europa, vervolgens de blik van de VS op Europa specifiek in het licht van de relatie met China, en ten slotte wat dit van Europa vraagt in termen van strategische bewustwording. Voor beide grootmachten doet het ertoe hoe de Europese Unie en haar lidstaten zich positioneren, als kritische bondgenoot, tegenstander of zelfstandige speler. Een geostrategische vraag die voor Washington en Beijing zo wezenlijk is, mag en moet ook in Brussel, Berlijn, Parijs, Rome, Madrid, Warschau, Londen én Den Haag heel serieus worden genomen.

II.1 China's blik op Europa

Sinds 1978 is een belangrijke strategische doelstelling van China het economisch benutten van globalisering en het minimaliseren van de potentieel destabiliserende effecten ervan. De politieke leiders van China geloven dat deze strategie het land economisch sterker zal maken en daarmee beter bestand tegen zowel binnenlandse instabiliteit als geopolitieke dreigingen van buitenaf. Politieke macht in China is geconcentreerd in de CCP. De Partij beheerst de staat, de krijgsmacht, de rechterlijke macht, de media en een belangrijk deel van het bedrijfsleven. China's leiders hebben hun hoge posities te danken aan hun vermogen de machtspositie van de Partij te verdedigen en te versterken. De voornaamste pijler onder de legitimiteit van de Partij is haar claim dat ze kan voorkomen dat China ooit weer het speelveld van grote mogendheden wordt, zoals in de periode 1840-1949 het geval was.

In de negentiende eeuw vormden West-Europese staten de belangrijkste geopolitieke dreiging voor China, maar sindsdien is de Chinese blik op Europa sterk veranderd. Tijdens de Koude Oorlog zagen China's leiders Europa als het voornaamste toneel van de geopolitieke rivaliteit tussen de VS en de Sovjet-Unie. De Europese landen zagen zij als deel van de machtsbasis van, en in hun soevereiniteit beperkt door, deze twee supermachten. In de huidige Chinese interpretatie van de internationale orde bestaat die uit twee groepen staten: de economisch meer ontwikkelde landen (met de VS als belangrijkste vertegenwoordiger) en de ontwikkelingslanden (waarvan China de belangrijkste actor is).¹⁴ De EU en haar lidstaten vormen de grootste subgroep binnen de eerste categorie en daarmee een belangrijke machtsbasis voor de VS, die China als de grootste geopolitieke dreiging beschouwt. Binnen Europa is er vanuit Chinees perspectief een belangrijk onderscheid tussen de economisch zwakkere oostelijke landen, die een met China gedeeld verleden als communistisch geleide staat hebben, en de economisch geavanceerde westelijke landen, die als bron van technologie voor China van grote betekenis zijn.

Het grootste geopolitieke belang van de EU voor China is het feit dat ze een pijler onder de Amerikaanse macht vormt en dus direct relevant is voor de machtsbalans tussen China en de VS. Daarnaast is de EU als China's grootste handelspartner zeer belangrijk voor de Chinese economische groei, die in hoge mate op export is gebaseerd. Ook zijn Europese bedrijven zeer relevant voor het vermogen van de Chinese economie om zich verder te blijven ontwikkelen. Veel Europese ondernemingen beschikken immers over technologie, werknemers, merken, marktposities in eigen of derde landen of posities in toeleveringsketens waarmee ze aantrekkelijke partners of overnamekandidaten zijn voor Chinese bedrijven. Naarmate de VS als markt en als investeringsbestemming, als gevolg

¹⁴ Zie: Van der Putten, F.P., 'Great Power Relations: The rules of engagement', in Pejsova, E. en Bund, J. *Chinese Futures: Horizon 2025*, European Union Institute for Security Studies, 25, juli 2017.

van geopolitieke rivaliteit, minder toegankelijk worden voor China, neemt het belang van de EU bovendien verder toe.

De culturele dimensie speelt ook een rol in de wijze waarop China Europa benadert. President Xi Jinping spreekt over de relatie met de VS steeds als een relatie tussen grote mogendheden. In het geval van Europa legt hij echter de nadruk op beschaving en vermijdt hij de term mogendheid. Volgens Xi is de relatie tussen China en Europa er een tussen twee 'grote beschavingen'. In het geval van China gaat het volgens hem om de oudste nog bestaande beschaving, die in belangrijke mate 'het Oosten' vertegenwoordigt. Xi noemde Europa de oorsprong van de westerse beschaving.¹⁵ Volgens hem zouden Europa en China, als twee grote beschavingen, samen moeten werken aan een wereld waarin alle landen, ongeacht hun politiek-economische systemen, gelijkwaardig zijn. Binnen Europa benadert China Griekenland als een 'oude beschaving', een categorie waarin het ook zichzelf en landen als India en Egypte plaatst.¹⁶ In de Chinese optiek hebben oude beschavingen in hun lange geschiedenis zeer ruime ervaring opgedaan op allerlei terreinen en zijn zij, en dus ook China zelf, daarom bij uitstek in staat om oplossingen voor mondiale problemen aan te dragen.

Een kantelmoment in de Chinese blik op de EU was 2005. Vanaf de jaren 1990 en vooral na de in Europa bekritiseerde Amerikaanse invasie in Irak van 2003 leefde in China de verwachting dat de EU zich tot min of meer autonome geopolitieke actor zou ontwikkelen. Onder aanvoering van Frankrijk en Duitsland bewoog de Unie zich in 2004 richting het opheffen van het wapenembargo tegen China, dat in 1989 als reactie op het gewelddadige neerslaan van de Tiananmen-protesten was ingesteld. Dit voornemen leidde tot sterke druk vanuit de VS hiervan af te zien. Toen de EU in 2005 de opheffing van de agenda haalde, concludeerden China's leiders dat er voorlopig geen sprake was van een geopolitieke rol voor de EU, onafhankelijk van de VS. Hierdoor is de Chinese diplomatie zich sterker op de EU-lidstaten en minder op de EU als geheel gaan richten, met name op Duitsland en, in iets beperktere mate, op het VK en Frankrijk. Maar ook de grote lidstaten werden door China primair als handelspartners gezien, niet als hoofdrolspelers in de mondiale geopolitiek.

De financiële crisis vanaf 2008 en het onvermogen van de EU-landen om de vanaf 2011 sterk toegenomen regionale instabiliteit rondom de eigen buitengrenzen tegen te gaan, versterkten de perceptie in China dat de EU zowel economisch als geopolitiek zwakker werd. Een uiting hiervan was China's rol bij het opzetten in 2012 van het 16+1 platform (op basis van een bijeenkomst die in 2011 in Boedapest was gehouden). Met deze daad benaderde China de regio Midden- en Oost-Europa alsof de EU niet bestond.

Sinds 2003 publiceert de Chinese regering periodiek een beleidsdocument over de betrekkingen met de EU. In 2014 en in 2018 werden nieuwe edities van dit document uitgebracht. Naast de toespraken van China's leiders vormt dit beleidsdocument een belangrijke manier voor de Chinese regering om met de EU te communiceren. China schetst hierin wat de randvoorwaarden zijn voor goede diplomatieke en economische

15 Zie: Speech president Xi Jinping bij het Europacollege in Brugge, 1 april 2014.

16 Zie: Jianfeng, Z. 'Dialogue of civilizations launched in Beijing to replace the platitude of 'Clash of Civilizations' through exchanges and communication', CCTV, 19 november 2018.

betrekkingen met de EU en haar lidstaten.¹⁷ In de editie van 2003 werden deze voorwaarden, die in eerste plaats inhouden dat de EU zich niet bemoeit met wat China als binnenlandse kwesties beschouwt, voorzichtig geformuleerd als wensen van Chinese zijde.¹⁸ De enige expliciete eis was toen dat de EU het wapenembargo moest opheffen. In latere edities verscherpte de toon aanzienlijk en werden eerdere wensen als eisen geformuleerd ('*the EU should...*'). In 2015 ging het om vijf expliciete eisen, in 2018 steeg dit aantal tot acht. Ze hebben betrekking op Taiwan, Hong Kong en Macau, Tibet, Xinjiang, het wapenembargo, de export van hightech, mensenrechten en de rol van westerse media. Naarmate China invloedrijker wordt krijgen deze randvoorwaarden steeds meer de functie van rode lijnen. Wie ze overschrijdt, mag economische, soms ook diplomatieke, tegenmaatregelen niet uitsluiten.

II.2 Amerika's blik op Europa in het licht van de verhouding tot China

Sinds twee jaar vertoont het Amerikaanse China-beleid een scherpe koerswijziging. Washington breekt met de politiek van engagement die het in de kern heeft gevolgd sinds 1972. In februari dat jaar maakte het befaamde bezoek van president Richard Nixon aan Mao Zedong een einde aan twee decennia wederzijdse ideologische verkettering. Beide landen hadden een gedeeld belang bij het weerstreven van de mondiale machtsaanspraken van de Sovjet-Unie. Het China-adagium in Washington luidde sindsdien: "*Engage where we can, confront where we must.*" Sinds een à twee jaar is het volgens insiders omgekeerd: "*Confront where we can, engage where we must.*" Ook gezaghebbende waarnemers hebben sinds decennia niet zo'n plotse draai inzake een pijler van de Amerikaanse buitenlandpolitiek meegemaakt.¹⁹ Het nieuwe standpunt wordt bovendien niet enkel door de Republikeinen maar ook door de Democraten in het Congres breed gedragen.

Twee onderliggende elementen helpen deze kentering te duiden. Ten eerste de reeds in de inleiding genoemde herziening van het uitgangspunt dat China door welvaartsgroei en integratie in de wereldorde uiteindelijk economisch en politiek zal convergeren met het Westen. Nu zien de Amerikanen evenwel in China een combinatie van massieve economische groei zónder de door de VS gewenste economische en politieke hervormingen, en daarmee de snelle opkomst van wat ze een '*revisionist power*' noemen.

Ten tweede heeft een invloedrijk deel van de zakenwereld vanaf 2016 de noodklok geluid over het feit dat China zijn integratie in de wereldeconomie gebruikt om marktleider te worden in de hightech-industrie. Chinese bedrijven en de CCP spelen het spel anders en dreigen daarmee onverslaanbaar te worden, zo luidt de sombere analyse. De Amerikaanse zakenwereld verwachtte oorspronkelijk een specialisatie in de wereldeconomie waarbinnen de VS zich zouden toeleggen op de bovenkant van de waardeketen en China op massafabricage. Met Beijjings 'Made in China 2025'-aspiraties werd echter een ander scenario geschreven en met Chinese toegang tot westerse afzetmarkten en hightech-kennis via globalisering geborgd. De ondersteuning van Chinese bedrijven met lange-termijn-strategische industrie- en innovatiepolitiek, de

17 Zie: Van der Putten, F.P. 'China's randvoorwaarden', *Internationale Spectator*, 66:5, mei 2012, pp. 229-230.

18 Zie: China's Policy paper on the European Union, December 2018.

19 Zie: President of the Council for Foreign Relations Richard Haass tijdens een bijeenkomst over de toekomst van de relaties tussen de VS en China op 14 februari 2019.

achterblijvende opening van Chinese markten voor handel en westerse investeringen en gerapporteerde gevallen van bedrijfsspionage en diefstal van intellectueel eigendom hebben de balans binnen de Amerikaanse zakenwereld doen verschuiven.

Terwijl de commerciële belangen van de zakenwereld, onder verwijzing naar het uitgangspunt van convergentie, de afgelopen decennia de meer terughoudende veiligheids- en mensenrechtenkringen in de VS overtuigden om de economische opening naar China voort te zetten, was de ommezwaai van de Amerikaanse Kamer van Koophandel – overigens min of meer gelijktijdig met een vergelijkbare koerswijziging van de Europese Kamer van Koophandel in China – evident van groot belang voor de Amerikaanse positie.²⁰ Het nieuwe geluid van voorheen de belangrijkste cheerleaders van de Chinese integratie in de wereldeconomie resoneert inmiddels krachtig in het Amerikaanse Congres, getuige de titel van senator Rubio's rapport van het *US Senate Committee on Small Business & Entrepreneurship*, 'Made in China 2025 and the Future of American Industry'.²¹

Intussen is ook het bredere publiek in Amerika de geopolitieke assertiviteit van Xi Jinping niet ontgaan, die zich openlijk en met enige geloofwaardigheid ten doel stelt van China op termijn (2049?) weer de eerste macht in de wereld te maken. China daagt daarmee de mondiale leiderschapsrol die de VS sinds 1945 claimen, en sinds 1989/1991 en het einde van de Sovjet-Unie nagenoeg onbetwist vervullen, op ongekende wijze uit. Het land raakt aldus een Amerikaanse zenuw, op een manier die voor ons, Europeanen, sinds zeventig jaar van de mondiale troon gestoten, niet meer navoelbaar is. De *National Security Strategy* van december 2017 en de geruchtmakende speech van vicepresident Pence over China van oktober 2018 zijn geschreven in deze sleutel van rivaliteit tussen de grootmachten.²²

Voeg hierbij ten slotte de kiezersopstand in de VS en delen van West-Europa tegen de economische globalisering en met name de verplaatsing van arbeid van de oude industriegebieden naar de rest van de wereld. Van die onvrede is 'cheating China' de slagzin; het is die electorale reactie die president Trump in 2016 aan de macht bracht.

Dit geheel van omstandigheden verklaart wellicht de snelheid waarmee een nieuwe Washingtonse consensus over confrontatie met China tot stand kon komen. Het is, kortom, een optelsom van de zorgen binnen zakenkringen over China's inbreuk in Amerika's businessmodel, binnen veiligheidskringen over de geostrategische risico's van investeringen in strategische sectoren, binnen mensenrechtenkringen over Beijings binnenlandse autoritaire tendensen en technische hoogstandjes van surveillance, plus die van het bredere VS-electoraat over banenverlies. Neem dit alles tezamen en de elementen voor een nieuw, door Republikeinen en Democraten geschraagd Amerikaans

20 Zie: U.S. Chamber of Commerce, 'Made in 2025. Global Ambitions built on Local Protections', 2017 en European Chamber of Commerce in China, 'China Manufacturing 2025. Putting Industrial Policy ahead of Market Forces', 2017.

21 Zie: Rubio, M. et al. 'Made in China 2025 and the future of American industry', *US Senate Committee on small business and entrepreneurship*, 27 februari 2019.

22 Zie: President of the United States. 'National security strategy of the United States of America', december 2017. en Vice President Pence. 'Remarks by Vice President Pence on the administration's policy toward China', 4 oktober 2018.

geopolitiek narratief liggen klaar, voor de strijd met China als volgend *Evil Empire*.

Is dit een oprisping of een cesuur? Zoals er inzake het China van Xi wordt gespeculeerd dat het land waarschijnlijk afgaat op een economische crisis of aan interne politieke spanningen ten prooi zal vallen (zie I.2), zo leeft – zeker in Europa – wat betreft de VS de hoop dat na het disruptieve presidentschap van Donald Trump (2017-2020) de zaken hun vertrouwde, Trans-Atlantische loop zullen hernemen. Naar het oordeel van de AIV is dit zeer de vraag: uiteraard is de persoon van de huidige president deels debet aan een verslechterende Amerikaans-Europese relatie (en een verslechterende Amerikaans-Duitse in het bijzonder) maar tegelijk was zijn verkiezing een symptoom van onderliggende trends en te duiden als een electorale doorbraak van de ook na 1945 nooit geheel verdwenen isolationistische onderstroom onder de Amerikaanse kiezers, die zich door demografische verschuivingen bovendien in steeds mindere mate met Europa verwant en verbonden voelen. Hoewel (net als wat betreft China) de toekomst uiteraard open is, acht de AIV het een blijk van politieke verantwoordelijkheid ten minste rekening te houden met een bestendiging van de huidige Amerikaanse lijn inzake China en Europa, ook na 2020 dan wel 2024.

Van direct belang voor dit advies is te weten in welke situatie deze Amerikaanse omslag de Europeanen in de nabije toekomst zou kunnen brengen.

Indien de regering-Trump breekt met de lijn-Nixon sinds 1972, gaan we in zekere zin terug naar de situatie van daarvoor, dus naar de jaren 1949-1972. Wat was de praktijk toen? Wat kan ze nu worden? Na de communistische machtsovername in 1949 vroegen de VS van hun Europese bondgenoten een gezamenlijke inspanning op drie fronten: diplomatiek (verzet tegen toetreding van communistisch China tot de VN, een heldere opstelling ten aanzien van Taiwan), economisch (embargo tegen China, dat sterker was dan tegen het Sovjetblok) en militair (inzet van Europese soldaten in de Koreaoorlog).²³ De Amerikanen konden die inspanningen des te makkelijker vragen, omdat ze de West-Europeanen nog kort tevoren hadden bevrijd van de nazi's, beschermden tegen de Sovjet-Unie en van Marshallhulp voorzagen ten behoeve van de economische wederopbouw.

Wat vragen de VS ons vandaag vanwege China? Terwijl een regeringsbrede Chinastrategie aan het Amerikaanse Congres is beloofd²⁴, zijn in de tientallen officiële documenten waarin China centraal staat en in verklaringen van Amerikaanse politici en diplomaten al een aantal duidelijke Amerikaanse 'shoulds' ten opzichte van de Europeanen te herkennen. Vooraleerst zouden de Europeanen, met de Amerikanen, moeten inzien dat het tijd is om reciprociteit van marktopening te eisen en conclusies te trekken als die er niet komt. Een andere Amerikaanse eis betreft uitsluiting van de Chinese telecomgigant Huawei in de uitrol van het 5G-netwerk ter voorkoming van strategische afhankelijkheid en kwetsbaarheid. Aan West-Europese landen vraagt Washington bovendien geen *Memorandum of Understanding* (MoU) in het kader van de nieuwe zijderoute BRI te ondertekenen, omdat dit de mondiale leiderschapsclaim van Xi legitimeert. (Voor de landen in oostelijk en zuidelijk Europa is dit reeds te laat.) Op andere belangrijke aspecten van de Amerikaanse China-strategie wordt door insiders

23 Hierbij zijn volgens tellingen aan Amerikaanse zijde 36.940 slachtoffers gevallen, aan Britse zijde 1078, Franse zijde 262, Griekse zijde 192, Nederlandse zijde 122 en aan Belgische zijde 99.

24 National Defence Authorization act, sectie 1261.

ook vooruitgelopen op eventuele Trans-Atlantische samenwerking.²⁵ Hierbij denkt men bijvoorbeeld aan een begin van afstemming van procedures voor screenings van buitenlandse investeringen. Andere instrumenten die de VS ter beschikking staan betreffen het uitrollen van sancties met extraterritoriale werking ten aanzien van individuele bedrijven (vgl. Iran) en het uitbreiden van het exportcontroleregime, eveneens met extraterritoriale werking (zie IV.5).

In zijn algemeenheid vinden de Amerikanen dat de Europeanen lang genoeg lucratief (met de verkoop van spullen aan de Chinezen, die hen in staat stellen de VS militair uit te dagen) en goedkoop (onder de Amerikaanse veiligheidsparaplu) hebben kunnen leven. President Obama's *pivot to Asia*, inclusief het besluit 60% van de Amerikaanse luchtmacht en marine in Azië te stationeren, impliceerde reeds dat Europa meer voor zijn eigen veiligheid in de eigen wijde regio moet zorgen, inclusief het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Onder president Trump versnelt deze terugtrekkende beweging uit de brandhaarden rondom Europa, waaronder Syrië en Afghanistan, en betekenen de Amerikaanse eisen ten aanzien van defensiebestedingen en China een geopolitieke wake-upcall voor de Europeanen.

II.3 Europa's strategische opdracht: vier centrale vragen

De opdracht die de opkomst van China ons stelt is de geopolitieke zelfstandigheid van Europa²⁶ zo groot mogelijk te maken. De adviesraad gaat ervan uit dat zo'n vergroting van Europa's strategische autonomie zowel kan plaatsvinden binnen de context van het Amerikaanse militaire leiderschap als met het oogmerk een volwaardige geopolitieke actor te worden. Die keuze hoeft niet hier te worden gemaakt, mocht dat al kunnen, aangezien de aanbevolen richting vanaf het punt waar Nederland nu staat ten aanzien van China en Amerika dezelfde is.

Hierboven was sprake van een 'ontmoeting' met China, een treffen met een land dat niet hetzelfde wordt als Nederland en evenmin te negeren valt. Dit treffen aangaan en doorstaan vergt (meer) strategisch bewustzijn van alle Europese landen, afzonderlijk en gezamenlijk. In dit proces zijn vier stappen te onderscheiden:

Ten eerste: is het land bereid en bij machte te bepalen wat het in de ontmoeting wil beschermen, in termen van veiligheid, waarden, culturele traditie of anderszins? Veel landen – dit geldt zeker voor Nederland – zijn sinds decennia gewend globalisering en economische opening te beschouwen als een kans, voor groei, werkgelegenheid, voor internationalisering van het hoger onderwijs, enz. De opkomst van China roept in dit verband nieuwe dilemma's en keuzes op, tussen openheid en bescherming; tevens vraagt ze om de politieke gremia om deze afwegingen te kunnen beslechten. Als Nederland en Europa niet zelf bepalen wat wij in de ontmoeting met China willen bereiken en wat we

25 Binnen de Amerikaanse administratie werd in dit kader enigszins teleurgesteld geconstateerd dat de gemeenschappelijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger *EU China – Een Strategische Visie* niet ingaat op mogelijkheden voor Trans-Atlantische samenwerking inzake China.

26 Met 'Europa' is in dit advies bedoeld op de Europese Unie als gezamenlijkheid van lidstaten. In veiligheidspolitiek opzicht betekent 'Europa', ook na de Brexit, doorgaans de landen van het Europese continent, inclusief het VK; wanneer Washington spreekt over '*European allies*' gaat het om de Europese NAVO-bondgenoten, een grotendeels overlappende groep (slechts 5 van de 28 EU-lidstaten zijn geen NAVO-lid).

daarin van onszelf willen beschermen ('rode lijnen'), dan bepaalt China dat voor ons. Met dit besef begint elke strategische heroriëntatie.

Ten tweede: in hoeverre voelt het land de geopolitieke spanning tussen de Verenigde Staten en China al, in hoeverre is het bereid en/of in staat tussen beide grootmachten een eigen positie te kiezen en enige bewegingsruimte te houden? Dit betreft dus niet het besef van de *inzet*, van wat op het spel staat (zoals in de alinea hierboven), maar van het geopolitieke *spel*.

Ten derde: in hoeverre is de lidstaat bereid de Europese kaart te spelen bij het behartigen van de eigen belangen en waarden; in hoeverre ziet het land een Europees 'wij' waarbinnen het aanvaardbaar is om compromissen te sluiten of een enkele maal te worden overstemd uit naam van een hoger, gezamenlijk goed?

Ten vierde: in hoeverre ontwikkelt zich een strategisch besef van de *leverage* die we in het treffen met China (nog) hebben? Zulke drukmiddelen zitten in onze markt en onze technologie (al dreigt daar wel achterstand op zowel de VS als China), in onze geopolitieke positie en partnerschappen met China's burens, alsook in de kracht van Europa als klassieke beschaving, door China gewaardeerd als rationalistisch en allicht temperend op andere grote, 'jongere' en soms 'irrationele' spelers. We hebben immers wel degelijk handelingsvermogen en hoeven de ontwikkelingen niet passief te ondergaan, zoals misschien te lang is gebeurd. Gezien de vaart van de ontwikkelingen geldt wel: hoe eerder hoe beter.

Deze noodzaak en urgentie dringt inmiddels breed door. Behalve Nederland, waar het kabinet in mei 2019 een Chinanotitie uitbracht, zijn ook enkele andere lidstaten bezig hun positie te herwaarderden. In beginsel bestaat de wil onder veel Europese regeringen en bevolkingen zich beter afzonderlijk en gezamenlijk voor te bereiden op China's economische en geopolitieke opkomst.

III De bilaterale relaties met China

Inleiding

Een onderzoek naar onenigheid binnen de Europese Unie ten aanzien van China moet beginnen met ieders bilaterale relaties, met de strategische verhouding van individuele Europese staten ten opzichte van deze politieke en economische wereldmacht uit Azië. Inhoudelijke strijdpunten op beleidsterreinen – waarvan een tiental in het volgende hoofdstuk aan bod komt, van Huawei tot Zuid-Chinese Zee – kunnen enkel op die strategische basis worden verstaan. En, belangrijk vanwege het oogmerk van dit advies: alleen op die basis kan het gebrek aan overeenstemming tussen lidstaten op bepaalde onderwerpen te boven worden gekomen. Immers, ook Europa's strategische opdracht (zie II.3) ten aanzien van China moet vooraleerst plaatsvinden in de nationale staten. In de nationale theaters moeten de vier strategische vragen waarmee het vorige hoofdstuk afsloot worden beantwoord, daar zijn die vragen historisch het eerst gerezen en wordt het strategische gesprek, als al ergens, gevoerd. De diplomatieke relatie die afzonderlijke lidstaten met China onderhouden gaat in een heel aantal gevallen terug tot het Chinese keizerrijk; deze banden zijn evident ouder dan de relatie van de in 1951 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, voorloper van de EU) met China. Niettemin ontdekten de lidstaten, waaronder Nederland, mettertijd dat de Unie een onmisbaar podium biedt voor hun Chinapolitiek.

Dit hoofdstuk stelt een tiental bilaterale relaties tussen Europese landen en China centraal. De AIV bespreekt de voor China belangrijkste of bijzonderste lidstaten (inclusief het Verenigd Koninkrijk) en de voor Nederland relevantste om inzicht te geven in de pluraliteit aan ervaringen binnen de Unie. Ook Nederland is in deze rangschikking geplaatst en niet afzonderlijk behandeld. De volgorde van de lidstaten is noch alfabetisch, noch naar bevolkingsaantal of omvang van de handelsstromen: gekozen is voor een *politieke* rangschikking, dankzij een eerste, ruwe taxatie van het strategische belang dat China aan de betreffende relatie hecht – voor dit tiental lopend van Duitsland op één tot België op tien.²⁷ Aparte paragrafen zijn gewijd aan de bilaterale relatie tussen China en de EU in engere zin en aan regionale initiatieven, waaronder het '17+1'-overleg van Midden-, Oost- en Zuidoost-Europese lidstaten met China. Het hoofdstuk sluit af met een korte analyse van breuklijnen en coalities.

III.1 Tien lidstaten

Duitsland

In de Duits-Chinese relatie staan economische betrekkingen van oudsher centraal. Geopolitieke kwesties bleven van beperkt belang, ondanks een kortstondige Duitse koloniale rol in delen van China (1898-1914). In de periode 1933-1937 leverde de Duitse overheid belangrijke technologische en militaire steun aan China. Die samenwerking eindigde met het uitbreken van de Chinees-Japanse Oorlog en de keuze van nazi-Duitsland voor Japan als bondgenoot tegen de Sovjet-Unie. Het naoorlogse (West-) Duitsland, vertrouwend op de VS en vanaf 1955 NAVO-lid, zette zijn eigen

27 Het betreft hier een ruwe indicatie van de positionering en geen uitspraak over alle individuele gevallen. Dit zou een onderzoek vergen naar alle EU-lidstaten op alle dimensies dat het kader van dit Advies te buiten gaat.

buitenlandpolitiek in de economische sleutel. De Duitse Democratische Republiek (DDR) bleek in staat om bilaterale relaties met China op te zetten en te onderhouden, ondanks de grote invloed van de Sovjet-Unie op en in de DDR.²⁸

Vanaf China's toetreding tot de WTO (2001) en vooral na het begin van de financiële crisis (2008), toen Duitslands exportmarkten in Amerika en Europa sterk terugvielen door verminderde bestedingen en investeringen, is de handelsrelatie tussen China en de huidige Bondsrepubliek zeer hecht geworden. Duitsland is de op vier na grootste handelspartner van China, en de grootste in de Europese Unie, terwijl China omgekeerd sinds 2016 de grootste handelspartner van Duitsland is. Hoewel Duitsland in 2018 een tekort had van EUR 13,2 miljard op de handelsbalans met China, was China nog steeds de op twee na grootste exportbestemming voor Duitse producten, auto's en machines voorop.²⁹ De Duitse afhankelijkheid van toegang tot de Chinese markt springt te meer in het oog gezien het aandeel van de export van goederen en diensten in het Duitse bnp, dat tussen 40 en 50% ligt. Tot enkele jaren geleden was het Duitse China-beleid dan ook in hoge mate gericht op het bevorderen van de export, naast het beschermen van de belangen van Duitse ondernemingen in China.³⁰ In 2018 exporteerde Duitsland van alle lidstaten in de EU veruit het meest naar China, namelijk EUR 93,7 miljard.³¹ Ter vergelijking: de volgende drie, te weten het VK, Frankrijk en Italië, exporteerden alle voor minder dan een kwart van dat bedrag (resp. EUR 23,4 miljard, 20,9 miljard en 13,2 miljard). Vandaar dat het Duitse aandeel in de totale EU-export naar China maar liefst 44% kon bedragen.³² China exporteerde in 2017 EUR 75,5 miljard naar Duitsland, ongeveer 4% van de totale Chinese exporten in dat jaar.³³

Het jaar 2016 vormt een keerpunt in de bilaterale relatie, voortkomend uit een omslag in de verhoudingen op het gebied van directe investeringen. Duitse bedrijven investeren al sinds de negentiende eeuw in China, maar omgekeerd waren er tot circa 2011 nauwelijks directe Chinese investeringen in Duitsland. En terwijl de Chinese investeringen in Duitsland fors toenamen, liepen de Duitse in China juist terug. Voor het eerst in de geschiedenis waren in 2015 China's uitgaande investeringen omvangrijker dan de inkomende. In hetzelfde jaar presenteerde China een beleidsstrategie om wereldwijd leidend te worden in de geavanceerdste sectoren van de Chinese industrie, waaronder ICT, kunstmatige intelligentie, robotica en ruimtevaart (*Made in China 2025*). Het maakte China's ambitie om concurrerend te worden in enkele van dezelfde sectoren als waarop de Duitse export is gebaseerd, duidelijk zichtbaar. Tegen deze achtergrond trok de record-overname, ter waarde van EUR 4,66 miljard, van de Duitse

28 Zie: Chen, Z.Z. 'Beyond Moscow: East German-Chinese relations during the Cold War', *Wilson Center*, 1 december 2014.

29 Zie: Destatis, Statistisches Bundesamt (2018). *Die Volksrepublik China ist erneut Deutschlands wichtigster Handelspartner*.

30 Zie: Huotari et al. *Mapping Europe-China Relations, A Bottom-Up Approach*, report European Think-tank Network on China (ETNC), oktober 2015, p. 32.

31 Zie: EUROSTAT. 'China-EU: International trade in goods statistics', maart 2019.

32 Ibid.

33 Zie: The World Factbook (2019).

technologieparel Kuka door het Chinese Midea in juli 2016 veel publieke en politieke aandacht.³⁴ Het bedrijf uit Augsburg, dat robots maakt voor fabricage van onder meer auto's, had grote publieke bekendheid. Tijdens een staatsbezoek van president Obama, luttele maanden voor de overname, brachten Duitse kranten de foto van een Kuka-robot die een witbier tapte voor kanselier Merkel en haar Amerikaanse gast. De 'Kuka-schok' werd versterkt door een reeks andere Chinese investeringen en overnamepogingen in Duitse ondernemingen, waaronder Aixtron (maker van apparatuur voor de halfgeleiderindustrie; overname geblokkeerd), OSRAM Ledvance (maker van verlichting, door MLS), Deutsche Bank (belang van 9,9% door HNA) en Daimler (belang van 9,7% door Geely).

Na de Kuka-overname herzag de Duitse overheid haar traditionele open houding ten opzichte van buitenlandse investeringen. De capaciteit om ongewenste investeringen tegen te kunnen houden werd opgeschaald, onder andere met een scherpere omschrijving van welke sectoren onder 'openbare orde en veiligheid' vallen, de inzet van meer personeel, nieuwe aanmeldingsvereisten en een langere periode voor toetsing van voorgenomen investeringen.³⁵ Tegelijkertijd zette Duitsland in op aanpassingen op EU-niveau. De gelegenheidscoalitie met Frankrijk en Italië die in 2016 was ontstaan in het debat over de vraag of aan China markteconomie-status moest worden toegekend door de EU, werd verder ontwikkeld.³⁶ Op Duits initiatief stuurden de drie economie-ministers in februari en juli 2017 brieven naar de Europese Commissie met het verzoek om EU-brede coördinatie van toetsing van buitenlandse investeringen.³⁷ De Duitse minister van economie herhaalde dit verzoek aan Commissievoorzitter Juncker persoonlijk, in augustus 2017. De Commissie publiceerde kort daarop een voorstel voor een dergelijk coördinatiemechanisme, dat na een relatief snel proces in 2019 werd aangenomen door de Raad en het Europees Parlement (zie ook IV.3).

Ook in de Europese beeldvorming van China zet Duitsland de toon. Sinds 2016 ziet Duitsland China niet meer alleen als handels- en investeringspartner maar ook als rivaal wat betreft zijn politiek-economische systeem. In een toespraak voor de jaarlijkse Veiligheidsconferentie in München zei buitenlandminister Sigmar Gabriel in 2018 dat China een allesomvattend 'systeem-alternatief' voor het westerse model aan het ontwikkelen is, verwijzend naar het land als rivaliserend normatief model voor westerse samenlevingen waarin waarden als vrijheid, democratie en mensenrechten centraal staan.³⁸ De Duitse zorgen breidden zich uit van primair economisch naar zowel economisch als politiek. Begin 2019 bracht de Duitse industrie-federatie (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) een rapport uit waarin het China een 'systeem-concurrent' noemt, pleit voor Europese industriepolitiek en een leidende rol

34 Zie: Seaman et al. *Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach*, report European Think-tank Network on China, (ETNC), december 2017, p. 65.

35 Ibid, p. 67.

36 Ibid, p. 66.

37 Ibid.

38 Zie: Speech Sigmar Gabriel, Duitse minister van buitenlandse zaken op de München Veiligheidsconferentie en Poggeti, L, Shi-Kupfer, K. 'Germany's promotion of liberal values vis-à-vis China: Adapting to new realities in political relations' in Rühlig et al. *Political values in Europe-China relations*, report European Think-tank Network on China (ETNC), december 2018, p. 40.

voor Duitsland. Ook het BDI verwees naar zowel het economische als het politieke domein. Kort daarop bestempelden ook de Europese Commissie en diplomatieke dienst China tot 'systeem-rivaal' van de EU.³⁹

De Duitse en, in het spoor daarvan, Europese koerswijziging sinds 2016 heeft vooralsnog niet tot een sterke Chinese reactie geleid. Beijing heeft weliswaar zijn zorgen geuit over het verslechterende investeringsklimaat in de EU, maar de economische en diplomatieke banden tussen Duitsland en China blijven nauw. Bondskanselier Merkel brengt ieder jaar een bezoek aan China. Sinds 2011 is er bovendien jaarlijks een beraad voorgezeten door de bondskanselier en de Chinese premier waaraan een groot aantal kabinetsleden van beide landen deelneemt. Het Duitse mensenrechtenbeleid is weliswaar ferm maar vooral gericht op stille diplomatie en heeft in recente jaren niet tot grote spanningen in de bilaterale relatie geleid. Die ontstonden voor het laatst na een ontmoeting tussen bondskanselier Merkel en de Dalai Lama in 2007.

Van groot belang voor China is dat de Duitse koerswijziging niet primair is ingegeven door de wens de VS te ondersteunen in hun geopolitieke beleid richting China. Ondanks gedeelde zorgen over markttoegang en staatssteun in China werken Duitsland en de VS op handelsgebied niet nauw samen. Ook is het Amerikaanse beleid inzake directe investeringen strikter dan het Duitse, en zijn er onderlinge spanningen over de Chinese rol inzake 5G (zie III.5). De vergaande economische 'decoupling' waar de VS op aan lijken te sturen is voor Duitsland geen optie. De Duitse regering heeft ingezet op een strategischer en kritisch China beleid op zowel bilateraal als EU-niveau, maar lijkt daarin grotendeels autonoom ten opzichte van de VS op te treden.

Duitsland staat tegenwoordig positief tegenover een sterke Europese positie. Na de 'Kuka-schok' van 2016 luidde het land ook in de rest van de EU de noodklok over China's technologische en strategische ambities, beseffend dat het – zelfs als Europa's economisch sterkste staat – alleen niet sterk genoeg is tegenover China. Twee markante voorbeelden van Duitse initiatieven voor meer coördinatie: nadat Italië als eerste grote westelijke EU-lidstaat een memorandum van overeenstemming (MoU) met China had getekend inzake het BRI, nam Berlijn zich voor, bij monde van economieminister Peter Altmaier, alle toekomstige BRI-stappen te coördineren met Parijs, Londen en Madrid, om zo de schade van dissensus te beperken.⁴⁰ Tevens liet bondskanselier Merkel recent weten dat ze de geplande Duits-Chinese top van najaar 2020 wil omvormen tot een (in Duitsland te houden) top EU-China, met aan Europese zijde alle 27 regeringsleiders en beide EU-voorzitters. Met deze innovatieve formule neemt ze het heft in eigen handen en toont ze tegelijk een sterk verlangen naar een gesloten Europees front.

Verenigd Koninkrijk

Van alle Europese landen heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) de oudste en wellicht meest beladen relatie met China. In de 'Opiumoorlogen' (1840-1842 en 1857-1860) deden de Britten de westerse militaire superioriteit jegens het Chinese keizerrijk gelden en sloegen met kanongeschut een bres in de gesloten lokale economie, ten dienste van opiumexport vanuit de Britse kolonie India – een brute vorm van 'offensieve'

39 Zie: Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, 'EU-China – een strategische visie', 12 maart 2019, JOIN (2019) 5 final.

40 Zie: Daly, T. 'Europe wants to deal with China as a group: German minister', *Reuters*, 26 April 2019.

handelspolitiek.⁴¹ In het Britse voetspoor verkregen ook Frankrijk, Pruisen, Rusland, de VS, Japan en andere landen concessies, die vanuit Chinees gezichtspunt een eeuw van vernedering inluidden. In 1841 verwierf het VK het eiland Hongkong, de handelspost en kroonkolonie die pas in 1997 werd overgedragen aan (inmiddels) de Chinese Volksrepubliek.⁴² Hoewel het VK vanaf 1945 zijn *Empire* verloor en de rol van mondiale zeemacht aan de VS moest laten, blijft het vanwege economische en politieke belangen aanwezig in Azië en de Pacific. Uit hoofde van het Britse Gemenebest is de Britse vorst(in) tot op heden staatshoofd van Australië en Nieuw-Zeeland, wellicht de westerse landen die het meest worden blootgesteld aan China's invloed.

In de relatie met China zoekt het VK vooral economische kansen. Het voorziene vertrek uit de EU, waarmee het land de rimpelloze toegang tot zijn meest nabije en belangrijkste markt verliest, zal die houding waarschijnlijk versterken. De Britse inzet op mensenrechten, vanouds ferm, blijft vooralsnog wel groot. Hoewel trouw NAVO-bondgenoot, schroomt Londen niet om eigen economisch-politieke afwegingen te maken die de Amerikaanse China-strategie doorkruisen. Zo bruuskeerde het in 2015 de VS door als eerste EU-lidstaat mee te doen met de door China geïnitieerde *Asian Infrastructure Investment Bank*, in Washington als rivaal van de Wereldbank gezien, en besloot het in 2019 ondanks sterke Amerikaanse tegendruk telecomgigant Huawei *niet* volledig te weren bij de uitrol van het G5-netwerk (zie IV.4).

De bilaterale economische relaties zijn goed, met substantiële handel en investeringen in beide richtingen. De begeleidende politieke samenwerking kreeg vorm in de *UK-China Economic and Financial Dialogue*. Toch werd de samenwerking niet het in Londen verhoopte succes. Hier speelt mee dat voor China niet het VK maar Duitsland de belangrijkste handelspartner in de EU is, hetgeen na Brexit nog meer het geval zal zijn.

De bilaterale handel groeide sterk in de periode 2005-2010. Na de financiële crisis nam die groei af, hoewel ook de conservatief-liberale regering van David Cameron en Nick Clegg vanaf 2010 vol op China inzette, met minister van Financiën George Osborne als aanjager (van onder meer de Britse AIB-deelname). Het VK exporteerde in 2018 EUR 23,4 miljard naar China en importeerde EUR 53,3 miljard, hetgeen leidde tot een handelstekort van ongeveer EUR 30 miljard.⁴³ De voornaamste Britse exportproducten zijn auto's, olie en olieproducten en farmaceutica; import betreft met name telecom, kleding en elektronica. Inzake diensten ging het vooral om reizen, in beide richtingen.⁴⁴ Chinese investeringen in het VK gingen voor bijna de helft naar onroerend goed en waren dus niet concurrerend met de maakindustrie. Dit is een reden waarom het Britse

41 Inzake handelsbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen offensieve handelspolitiek, gericht op marktopening, en defensieve handelspolitiek, ter bescherming van producenten op de thuismarkt tegen dumping, gesubsidieerde importen of dramatische veranderingen in handelsstromen in zo verre die schadelijk worden geacht voor de economie.

42 Lezenswaardig zijn de memoires van de laatste Britse gouverneur van Hongkong: Chris Patten, *East and West*, Macmillan, Oxford, 1998. De Conservatief politicus Patten werd na zijn gouverneurschap namens het VK lid van de Europese Commissie, belast met het EU-buitenlandbeleid (1999-2004).

43 Zie: EUROSTAT. 'China-EU: International trade in goods statistics', maart 2019.

44 In 2017 bezochten bijna 600.000 Britten het Chinese vasteland (zonder Hongkong en Macau). Zie: Britse overheid: 'Foreign Travel Advice on China'.

discours niet zo sterk gekanteld is als het Duitse of het Amerikaanse. De invloedrijke zakenelite in de Londense City wil onverkort de kansen omarmen die de economische globalisering (inclusief in de Chinese BRI-variant) aan financiers en verzekeraars biedt.

Brexit brengt onzekerheid, ook in de Brits-Chinese relatie. Premier May kondigde meteen na haar aantreden volgend op het referendum van 2016 een 'strategische pauze' en koerscorrectie af. Premier May wilde onder meer de opvallendste Chinese investering op Brits grondgebied herbezien, namelijk die in de kerncentrale 'Hinkley Point' door een Frans-Chinees consortium. Zij gaf zo het signaal af dat op de oude voet met globalisering doorgaan geen vanzelfsprekendheid was. (In contrast: haar voorganger David Cameron werd voorzitter van een Chinees BRI-investeringsfonds met een omvang van USD één miljard.⁴⁵) Niettemin blijft de Britse regering in EU-verband terughoudend over (al te) defensieve handelsmaatregelen, zoals antidumping. In bilaterale ontmoetingen tijdens de G20 met president Xi stelde premier May de Chinese overproductie niet aan de orde. Wat betreft de vrije doorgang van de Zuid-Chinese Zee trof dat defensie-minister Michael Fallon najaar 2017 liet weten dat de Britse marine "geenszins de intentie had in betwiste territoriale wateren te varen"; de inzet bleef beperkt tot het zenden van helikopters naar Franse marineschepen.⁴⁶ Zijn (inmiddels afgetreden) opvolger Gavin Williamson wilde najaar 2018 wel assertief in Azië patrouilleren, maar prompt annuleerden de Chinezen een bezoek van minister van Financiën Philip Hammond, aldus de (nieuwe) verhoudingen onderstrepnd en het VK tot een keuze dwingend.

In het kader van een algehele strategische heroriëntatie post-Brexit roept het Britse parlement het kabinet op om voor eind 2020 een Britse China-strategie op te stellen.⁴⁷ Of dit een nieuw strategisch kompas zal bieden en welke rol samenwerking met Europese (ex-)partners daarin krijgt, binnen of buiten de EU, is in de huidige situatie zeer onzeker. Gezien de politieke en economische druk die Brexit legt, valt een meer opportunistische Britse houding jegens China in de nabije toekomst niet uit te sluiten.

Frankrijk

In de Chinese herinnering is Frankrijks koloniale rol, zij aan zij met de Britten, niet vergeten, met de (Frans-Britse) plundering van het Zomerpaleis van de Chinese keizer in 1860, de Frans-Chinese oorlog van 1884-85 en het neerslaan van de Bokser-rebellie in 1900 door acht westerse naties als markante momenten. Na WOII verwierf Frankrijk een geprivilegieerde diplomatieke relatie met communistisch China, toen het onder president de Gaulle in 1964 als eerste grote NAVO-lidstaat, tegen Amerikaanse druk in, overging tot vol diplomatiek contact inclusief de uitwisseling van ambassadeurs. Ondanks enkele moeilijkere periodes (vanwege een fregattenverkoop aan Taiwan in 1991; na de ontvangst van de Dalai Lama door president Sarkozy in 2008) zijn de relaties goed, met permanente contacten op hoog niveau.

45 Zoals Camerons voorganger Gordon Brown (Labour) *chief advisor* werd van een 'China-CEE' fonds gelinkt aan het '17+1'-initiatief in: Benner, T. et al. *Authoritarian Advance: Responding to China's Growing Political influence in Europe*, Global public policy institute & MERICS, februari 2018, p. 20.

46 Zie: Godement, F. en Vasselier, A. 'China at the Gates: a new power audit of EU-China relations', *European Council on Foreign Relations*, december 2017.

47 Zie: Brits Parlement, Comité inzake buitenlandse zaken. 'The making of UK strategy towards China', 4 april 2019.

Met het VK is Frankrijk het enige Europese land dat een marine-aanwezigheid heeft in de Zuid-Chinese Zee en zo het belang van vrije doorvaart onderstreept. Gevoegd bij de positie als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad – na Brexit als enige EU-lidstaat – behoudt Frankrijk jegens China een naar EU-maatstaf sterke diplomatieke positie. Parijs onderhoudt nadrukkelijk goede relaties met andere machten in de Azië-Pacific-regio (Japan, India, Australië). Het kijkt ook scherp naar de gevolgen van China's opbouw van parallelle internationale organisaties; zo ziet het in het BRI een rivaal voor de (in Parijs gevestigde) OESO (zie IV.6). Voor China is de Franse rol in Afrika, naast die in de EU en de Veiligheidsraad, een belangrijk aandachtspunt. De (aanvankelijk unilaterale) Franse militaire interventie in Mali van begin 2012 werd door de regering in Beijing positief beoordeeld.

Chinese investeringen in Frankrijk richten zich voornamelijk op onroerend goed, landbouw en toerisme; veelal blijven ze onder de meldingsdrempel van 10%. Substantieel was de investering van 30% in de exploratie- en productiedivisie van energiegroep Engie (2011). Ook de aankoop van 49,9% van vliegveld Toulouse door Chinese investeerders in 2015 trok de aandacht. Frankrijk behoorde niet tot de top-drie-bestemmingen van de Chinese investeringsgolf vanaf 2016, maar was wel een van de eerste lidstaten die de Europese Commissie om gecoördineerde screening vroeg, een onderwerp waarop het vanouds gevoelig is. De Franse export naar China (EUR 20,9 mld. in 2018) leunt op aeronautica, informatica, landbouw, cosmetica en gezondheid; de import (EUR 29,4 mld. in dat jaar) beslaat vooral producten met lage toegevoegde waarde (textiel e.d.); het Franse tekort op de handelsbalans met China bedroeg vorig jaar derhalve EUR 8,5 mld.⁴⁸

Frankrijk is de voorkeursbestemming van Chinese toeristen en herbergt de grootste bevolking van Chinese herkomst in Europa, geschat op zeker 600.000 personen. China bedrijft een actieve lobbypolitiek ten opzichte van Franse landelijke en regionale politici, met net als in het VK inzet van een oud-premier; ook is er een aantal actieve bilaterale stichtingen. Het land kent maar liefst 17 Confucius Instituten, waarmee het in Europa alleen koploper VK, dat er 29 heeft, voor laat gaan.

Frankrijk is vanouds een drijvende kracht in het positioneren van de EU als machtspolitiek blok op het wereldtoneel. Reeds in de jaren zestig en zeventig zag het daarin een manier om meer zelfstandigheid ten aanzien van de VS te winnen; de vroegste Franse initiatieven voor een Europese munt, na de ineenstorting van het Bretton-Woodsstelsel in 1971, kwamen voort uit de wens de dominante positie van de Amerikaanse dollar in het mondiale monetaire stelsel te doorbreken. Het oorspronkelijke Franse verlangen Europa te gebruiken als 'hefboom' voor eigen stellingnames en belangen (de Gaulle), is inmiddels getemperd door het besef dat het land een Unie van 28 niet op zijn eentje op sleeptouw kan nemen en intern compromis nodig is. Om de Europese inbedding van zijn Chinapolitiek te ondersteunen nodigde President Macron voor de recente ontvangst van zijn ambtsgenoot Xi Jinping, op 26 maart 2019, ook bondskanselier Merkel en commissievoorzitter Juncker op het Elysée uit.

In het debat over een nieuwe Europese industriepolitiek bevindt Parijs zich op de protectionistische, interventionistische vleugel: het pleit voor strenge screening van directe buitenlandse investeringen, massieve investeringen in kunstmatige intelligentie en Europese industriële kampioenen (reden waarom de Brusselse blokkade op de Alstom-Siemens-fusie begin 2019 in Parijs tot grote frustratie leidde, zie IV.2).

48 Zie: EUROSTAT. 'China-EU: International trade in goods statistics', maart 2019.

Hoewel op mensenrechtenvlak minder activistisch dan Duitsland, het VK of Nederland, steunt Parijs harde verklaringen doorgaans wel; fluctuaties op dit vlak houden vaak verband met wie president en buitenlandminister zijn. Op het onderwerp klimaat zoekt Frankrijk, mede als gastheer van de VN-klimaattop die in het akkoord van Parijs resulteerde (2015), een met China gedeeld mondiaal leiderschap. In de internationale arena werkt het, mede als actieve en militair capabele NAVO-lidstaat, soms operationeel nauw samen met de VS (zoals in Syrië vanaf 2014), terwijl het tegelijk graag ruimte houdt voor zelfstandige geopolitieke keuzes (zoals ten aanzien van Irak, in 2003).

In het algemeen heeft Parijs een sterk ontwikkeld besef van de strategische dimensie van de relatie met China en van wat het ervaart als tekortkomingen of naïviteit in de EU-aanpak tot nu toe. De piramidale bestuursstructuur, met de *Président* aan de top, vergemakkelijkt interne coördinatie en vergroot handelingsvermogen in crisissituaties. Om die beide redenen is de Europese Raad van regeringsleiders in Franse ogen een vanzelfsprekend podium voor EU-optreden. Frankrijk weet dat de economische en handelspolitiek alleen in Europees verband gestalte kan krijgen en zoekt daarvoor een met Duitsland gedeelde aanpak. Mocht samenwerking à 28 vastlopen, dan zal het – zoals in het verleden op andere beleidsterreinen (euro, Schengen) – op deelonderwerpen initiatieven in kleiner verband niet schuwen. Ook in de buitenlandpolitiek zet Frankrijk niet alle kaarten op de EU in engere zin, zoals blijkt uit de wens van president Macron om het VK ook *na* Brexit bij buitenlandpolitieke initiatieven te betrekken, mogelijk in een ‘Europese Veiligheidsraad’.

Italië

De eerste ontmoetingen tussen Italianen en Chinezen gaan terug tot de middeleeuwen, toen onder meer de Venetiaanse koopman Marco Polo (1254-1324) het keizerrijk bezocht. Destijds domineerden Venetië en Genua de handelsnetwerken in de oostelijke Middellandse Zee. Hun schepen boden aansluiting op de goederenkaravanen van de ‘zijderoute’, die vanuit het Verre Oosten over land de Levant bereikten. Tegen de achtergrond van dit historische decor werpt het hedendaagse Italië zich op als het sluitstuk van China’s ‘nieuwe zijderoute’. China verwerft daarmee toegang tot Italiaanse mediterrane havens – Genua, Triëste en Palermo in het bijzonder – en van daaruit op termijn over land tot Europa’s industriële kerngebieden.⁴⁹ Nadat premier Gentilone in 2017 als enige G7-leider deelnam aan het *Belt-and-Road-Forum* in Beijing, ging de regering-Conte in maart 2019 een stap verder door als eerste G7-land een MoU inzake de BRI te tekenen, tijdens een driedaags staatsbezoek van president Xi Jinping aan Italië (zie nadere inhoudelijke analyse in IV.7).⁵⁰

In de relatie met China richt Italië zich met name op economische belangenbehartiging, met als doel betere markttoegang tot en investeringen vanuit China. De bilaterale handel blijft in omvang ruim achter bij de Duitse (EUR 13,2 miljard aan export naar China en EUR 30,8 aan Chinese import in 2018⁵¹); Italië heeft evenmin de strategische troeven van het VK of Frankrijk. Sinds 2014 nam de Chinese belangstelling voor Italië wel sterk toe. De overname van bandenproducent Pirelli, door staatsbedrijf ChemChina

49 Zie hierover onder meer: Casarini, N. ‘Rome-Beijing: Changing the Game. Italy’s Embrace of China’s Connectivity Project, Implications for the EU and the US’, *IAI Papers* 19/05, maart 2019.

50 Het document werd ondertekend door vicepremier Luigi Di Maio en aan Chinese zijde door de voorzitter van de ‘National Development Reform Commission’ He Lifeng.

51 Zie: EUROSTAT. ‘China-EU: International trade in goods statistics’, maart 2019.

in 2015, plaatste het land tijdelijk bovenaan het lijstje van EU-bestemmingen voor Chinese investeringen. China zoekt in Italië met name hoogwaardige technologie, kwaliteitsmerken en logistieke bases, zoals bovengenoemde havens. Voor Italië is China de achtste exportmarkt. Het is sterk in machinerie en andere industrieproducten, alsmede mode en luxeproducten. Gezien Italië's rijke historische erfgoed maken toerisme en culturele uitwisseling een belangrijk deel uit van de samenwerking. Enkele jaren geleden werd een kwart van alle Schengenvisa voor Chinese burgers uitgereikt door de Italiaanse consulaten in Beijing, Shanghai en Guangzhou.⁵² Ook heeft Italië met circa 300.000 in het land woonachtige Chinezen een van de grootste Chinese gemeenschappen in Europa.⁵³

In Europees verband werkte Rome in 2016-17 samen met Berlijn en Parijs om tot gecoördineerde toetsing van strategische investeringen te komen (zie hierboven bij 'Duitsland' en IV.3). De populistische regering van de Vijfsterrenbeweging en de Lega, sinds zomer 2018 aan de macht, behoudt de economische focus van Rome's Chinabeleid maar laat zich minder aan EU-partners gelegen liggen. Die laatste ervoeren de ondertekening van genoemde BRI-overeenkomst door Italië als een belediging, nog wel aangekondigd aan de vooravond van de Europese Raad van maart 2019 die juist Europese eensgezindheid tegenover China ten toon wilde spreiden.

Binnen de Italiaanse regering bestaat enige spanning inzake China; vicepremier Di Maio (Vijfsterren) geldt als pro-China, terwijl de Lega een kritischer houding aanneemt. Hierbij speelt enerzijds oud zeer over de concurrentie van Chinees goedkoop textiel voor het Italiaanse midden- en kleinbedrijf,⁵⁴ anderzijds de wens van vicepremier Salvini (Lega) de banden met Amerikaans president Trump goed te houden. Dit stond een ondertekening van een MoU met China niet in de weg. De opstelling van de huidige regering roept ook binnen Italië vragen en discussie op: is het land nog altijd een betrouwbare Europese en Atlantische bondgenoot of wordt het een belangrijke brug tussen Oost en West langs de nieuwe Zijderoute? Of kan het beide rollen combineren?

Italië toonde zich meermaals bereid het door de VS verlangde wapenembargo op te heffen.⁵⁵ Ook met het BRI-akkoord toont Rome dat het niet aan de leiband wil lopen van het tegen elk engagement met China waarschuwend Washington. Al eerder viel op hoe Italië zich, sinds de vroege jaren 2000, sterk maakt voor Italiaans-Chinese samenwerking op het gevoelige terrein van ruimte- en satelliettechnologie. Het is wellicht geen toeval dat deze ruimtesamenwerking op EU-vlak werd ingezet onder (Italiaans) Commissievoorzitter Romano Prodi (1999-2004) en nadere invulling kreeg

52 Zie: Casarini, N. en Sanfilippo, M. 'Italy and China: Investing in each other' in Huotari, M. et al. *Mapping Europe-China relations: a bottom-up approach*, report European Think-tank Network on China (ETNC), Oktober 2015, p. 47.

53 Zie: Frese, M. 'Italy takes China's new Silk Road to the heart of Europe', *EU Observer*, 22 maart 2019.

54 Zie: Cronin, D. 'Bra wars and the EU's China syndrome', *Politico*, 12 april 2014.

55 Zie: Casarini, N. en Sanfilippo, M. 'Italy and China: Investing in each other' in Huotari, M. et al. *Mapping Europe-China relations: a bottom-up approach*, report European Think-tank Network on China (ETNC), oktober 2015, p. 47.

onder (Italiaans) industrie-commissaris Antonio Tajani (2009-14).⁵⁶ Het prestigeproject in dit verband is de Europese navigatiesatelliet 'Galileo', waarin Beijing al in 2003 EUR 230 mln. investeerde⁵⁷ – en dat is genoemd naar de Italiaanse natuurwetenschapper Galileo Galilei (1564-1642).

Polen

Polen is voor China het belangrijkste land in Midden- en Oost-Europa, als regionale grootmacht en logistieke hub voor de 'Belt & Road'. In 2011 wierp een zelfbewust Warschau zich op als initiatiefnemer voor het forum dat is uitgegroeid tot '17+1', hoewel het de hoge verwachtingen van de relatie met China sindsdien wel heeft moeten bijstellen.

Tijdens de Koude Oorlog onderhielden Polen en China nauwe betrekkingen.⁵⁸ Net als andere communistische landen erkende Polen de nieuwe machthebbers in 1949 prompt. Tijdens perioden van spanning in het communistische blok tussen Moskou en Beijing stond Warschau stevast dichterbij het Kremlin – anders dan bijvoorbeeld de leiders van Joegoslavië, Roemenië of Albanië.

Sinds 2008 is de Pools-Chinese samenwerking hernomen. Sinds de financiële crisis hoopte Polen op economische voordelen dankzij een betere band met China. Officiële relaties werden verdiept. De onderlinge handel groeide tussen 2012-17 met zo'n 8 procent per jaar.⁵⁹ Ook toerisme en studentenuitwisseling groeiden sterk. Eind 2015 tekenden beide landen een MoU voor de BRI-samenwerking (zie IV.7), in 2016 gevolgd door een strategisch partnerschap.⁶⁰ Inmiddels vindt regelmatig ministerieel bilateraal overleg plaats, naast de ontmoetingen in het kader van het '17+1'-verband.

Polen is evenwel teleurgesteld geraakt en de relatie is sinds 2017 bekoeld. Enerzijds zijn de economische verwachtingen van de bilaterale samenwerking binnen 'Belt and Road' en '17+1' niet geheel ingelost. De zgn. 'greenfield-investeringen' vanuit China, die banen op moesten leveren, blijven achter bij de verwachtingen. Voor Poolse actoren zijn Chinese leningen niet aantrekkelijk, omdat zij ook toegang hebben tot Europese leningen met gunstigere voorwaarden van bijvoorbeeld de Europese investeringsbank (EIB). Polen merkt bovendien dat China geen investeringen kan of wil leveren met de kwaliteit van de EU-normen, waaraan het hecht. Polen is wel het land waar vrijwel alle China-EU treinen doorheen rijden en het doel van de corridor die China vanuit Griekenland naar het noorden bouwt; dit groeiend treinverkeer trekt logistieke activiteit aan.

De meer kritische houding in Warschau komt voort uit China's assertievere buitenlandpolitiek, in al haar dimensies. Met zorg beziet Polen wat in buurlanden gebeurt

56 Ibid.

57 Zie: Carstens, K. 'Galileo satellite to get EUR 230m from China', *Politico*, 12 april 2014.

58 Afgezien dus van contacten in het interbellum tussen de jonge Poolse republiek (onafhankelijk in 1918) en de destijds nauwelijks oudere Chinese republiek (opgericht in 1911, vlak voor het vertrek van de laatste Keizer).

59 Zie: Jie, S. 'Chinese Ambassador details deepening ties with Poland', *Global Times*, 25 december 2018.

60 In dit partnerschap merken beide landen elkaar als lange-termijn en stabiele strategische partners aan; ibid. Zie ook: 'Poland and China sign strategic partnership declaration', 21 juni 2016.

op het gebied van investeringen en handel, zoals overnames van Duitse hightech-bedrijven, investeringen in de Balkan en al-te-nauwe politieke banden tussen Chinese entrepreneurs en Tsjechische politici.⁶¹ Bovendien observeert de Poolse regering, zeker sinds de nationalistische en anti-Kremlin partij 'Recht en Rechtvaardigheid' (PiS) in 2015 aan de macht kwam, met wantrouwen China's toenadering tot Rusland op veiligheidsgebied. In deze context van groeiende spanningen arresteerde de Poolse veiligheidsdienst in januari 2019 een Chinese Huawei-verkoopdirecteur en een Poolse contraspionage-medewerker op verdenking van spionage. De Chinese ambassade in Warschau stelde vervolgens dat Polen in deze kwestie in opdracht van de VS handelt.

Voor Polen maakt de relatie met China deel uit van een complexe geopolitieke balans. Politiek en militair zoekt het land aansluiting met bondgenoten in de EU en de VS als afweer tegen Rusland, terwijl het voor economische groei tegelijkertijd inzet op betere betrekkingen met China. Deze afwegingen leiden soms tot spanningen binnen de regering. Zo blijft het Poolse ministerie van Buitenlandse Zaken inzake China de kansen benadrukken maar wijzen de ministeries van Infrastructuur en Maritieme zaken veeleer op dreigingen. Binnen de geostrategische driehoek Amerika–China–Europa zet de huidige regeringspartij onverkort in op Washington, vanwege de Russische militaire dreiging (waartegen de EU onvoldoende verweer heeft) en ideologische affiniteit met president Trump. De PiS-regering hoopt op een permanente Amerikaanse militaire basis in het land. Weliswaar zou de Poolse politieke oppositie een andere balans zoeken tussen 'Amerika' en 'Europa', maar vanwege de factor 'Rusland' en de Europese gezindheid evenmin een geopolitieke toenadering tot China nastreven. In die zin valt continuïteit te verwachten in de Poolse Chinapolitiek, ongeacht de uitslag van de parlementsverkiezingen van najaar 2019.

Hongarije

Hongarije is momenteel China's 'grootste vriend' in de Unie en een belangrijke schakel voor China's nieuwe zijderoute. In 2018 was het een van de twaalf 'erelanden' bij de *Chinese International Import Expo* in Shanghai. Deze status viel slechts drie EU-landen ten deel, behalve Hongarije ook Duitsland en het VK.⁶² Drie jaar eerder was Hongarije het eerste land dat een MoU tekende in het kader van China's BRI (zie IV.7) en in 2012 was het gastland van de eerste, toen nog, '16+1'-top.

De goede relatie dateert uit de Koude Oorlog. Na de stichting van de Chinese Volksrepubliek door Mao, op 1 oktober 1949, erkende de 'Volksrepubliek Hongarije' het nieuwe China meteen. Boedapest steunde de claims op Tibet, Taiwan en VN-status. Sommige gedichten uit de literaire canon van het Hongaarse 'broedervolk' zijn tot vandaag verplicht leerstof op Chinese basisscholen. Omgekeerd hebben ook de Hongaren mede uit die periode een positief beeld over China gehouden.⁶³ Als relatief liberaal Oostblokland voelde Hongarije in de jaren 1980 verwantschap met het zich openende China van Deng Xiaoping.

61 Zie over deze nauwe relatie onder meer het kritische rapport: Allen-Ebrahimian, B., Tamkin, E. 'Prague opened the door to Chinese influence. No wit may need to change course', *Foreign Policy*, 16 maart 2018.

62 Zie: 'Hungary guest of honor at first Chinese International import expo', 23 oktober 2018.

63 Zie: Huotari et al. *Mapping Europe-China Relations, A Bottom-Up Approach*, European Think-tank Network on China (ETNC), oktober 2015, p. 44.

Na de democratische revoluties van 1989 in Boedapest en elders in Midden-Europa – op een moment dat de democratische beweging in Beijing werd gestuit – bekoelde de relatie geruime tijd. De Hongaarse leiding zette in op NAVO- en EU-lidmaatschap. Een sterk anticommunisme, in politieke kringen veelal persoonlijk doorleefd, uitte zich in kritiek op Chinese schendingen van mensenrechten en vrijheden. Tijdens zijn eerste ambtstermijn (1998-2002) ontving premier Viktor Orbán de Dalai Lama in zijn eigen kantoor. In 1999 zette Hongarije als een van de eerste landen een bilaterale mensenrechtendialoog op met China.

Sinds tien jaar is de wind echter gedraaid. De financiële crisis van 2008 trof Hongarije vroeg en hard. Het land zag in China een redder in de economische nood, vanwege de bilaterale handel en investeringen. Hongarije stelt zich transactioneel en pragmatisch op ten bate van economisch gewin. Het doet dit met des te meer overtuiging omdat premier Orbán (sinds 2010 opnieuw aan de macht) een ideologische verwantschap ontwikkelde met het politiek en economisch ‘illiberale’ China.⁶⁴

In de economische verwachtingen is Hongarije echter teleurgesteld. Chinese investeringen werden vooral gedaan door grote multinationals (Huawei, ZTE, Bank of China) en brachten minder werkgelegenheid dan gehoopt. Pijnlijk is het fiasco van de hogesnelheidslijn tussen Boedapest en Belgrado, een infrastructureel prestigeproject dat past in Beijings zijderouteplannen. Terwijl met de aanleg van het Servisch-Chinese deel van het project is begonnen, komt het Hongaars-Chinese deel nauwelijks van de grond, vanwege gebrek aan transparantie en strijdigheid van de openbare aanbesteding met EU-regelgeving.⁶⁵ (Servië had hier als kandidaat-lid minder mee te maken, hetgeen laat zien welke bescherming EU-regels bieden.)

Voor premier Orbán heeft de band met China tevens politieke betekenis als drukmiddel binnen de EU. Meermaals stelde de Hongaarse regering de afgelopen jaren de eigen belangen boven die van de EU als geheel. De grootste strijdpunten zijn mensenrechten en BRI.⁶⁶ Terwijl de Europese Unie respect voor de mensenrechten wereldwijd wil bevorderen, stelt premier Orbán zich op als aanhanger van de beginselen van nationale soevereiniteit en niet-inmenging.⁶⁷ Aan mensenrechtenverklaringen tegen China weigert het land stelselmatig mee te doen. Op de eerste BRI-top, in 2017 in Beijing, tekende Hongarije als enige EU-lidstaat het slotcommuniqué, hoewel de EU als geheel dit had geweigerd. Ook in 2018 nam Hongarije een uitzonderingspositie in, toen de ambassadeurs van 27 van de 28 EU-lidstaten een (onofficieel) document tekenden met daarin kritiek op het BRI vanwege de versturende effecten op vrijhandel en de

64 Zie: Matura, T. ‘Absent political values in a pragmatic Hungarian China policy’ in Rühlig et al. *Political values in Europe-China relations*, report European Think-tank Network on China (ETNC), december 2018, p. 47.

65 Na veel vertraging sloten Hongarije en China onlangs een verdrag over de aanleg van de spoorlijn, waarbij werd vastgelegd welke bedrijven het werk zullen uitvoeren.

66 Zie: Matura, T. ‘Absent political values in a pragmatic Hungarian China policy’ in Rühlig et al. *Political values in Europe-China relations*, report European Think-tank Network on China (ETNC), december 2018.

67 Zie Viktor Orban in een interview dit voorjaar met La Stampa: “For me foreign policy is an instrument which can be used to increase others’ interest in my country, which can gain friends for us, and which can make important states interested in Hungary’s success.”.

beoordeling van Chinese bedrijven.⁶⁸

Vanuit het perspectief van de Europese Unie is Hongarije als bondgenoot in de relatie met China (voorlopig) 'verloren'. Het land gaat in zijn Chinapolitiek tot aan en voorbij de grenzen van wat binnen EU-kaders kan, en dwingt de overige lidstaten tot nadenken hoe één vetospeler op specifieke punten te omzeilen (zie ook IV.10, mensenrechten). Tegelijkertijd hecht Hongarije om economische redenen aan lidmaatschap van de interne markt – Duitsland is als economisch partner veel belangrijker dan China – en van de Schengenruimte. Daar zit dus voor de 'EU27' *leverage*, die nog onvoldoende is benut. Die zou ten minste kunnen voorkomen dat andere lidstaten het Hongaarse pad (verder) volgen.

Nederland

De betrekkingen tussen Nederland en China gaan terug tot de dagen van de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). Terwijl de Republiek in Japan in 1609 een handelspost opende (en vanaf 1639 als enige Europese land in Japan aanwezig mocht zijn), kreeg het in China geen voet aan de grond⁶⁹ in tegenstelling tot andere Europese spelers (het VK in Hongkong en Portugal in Macau). In 1863 gingen Nederland en China voor het eerst directe diplomatieke betrekkingen aan. In deze periode zocht Nederland in de bilaterale relatie vooral toegang tot de Chinese markt en China vooral consulaire bescherming van Chinese contractarbeiders in Nederland-Indië.⁷⁰

In 1950, kort na de communistische machtsovername, erkende Nederland evenals het VK het Mao-bewind om de nationale belangen in oud-kolonie Indonesië beter te kunnen behartigen.⁷¹ Dit kwam Den Haag op grote irritatie van de VS te staan die, tot 1972, een politiek van economische en diplomatieke boycot voerden. Andere momenten van spanning om of met China hadden te maken met wapenleveranties aan Taiwan (1980-1984) en mensenrechten (1989 en 1997).⁷²

In recente jaren zijn er diverse topontmoetingen geweest tussen Nederland en China, zowel tussen president Xi en premier Rutte als ook tussen president Xi en koning Willem-Alexander. In 2014 was Nederland het eerste Europese land dat door Xi Jinping

68 Zie: Prasad, R. 'EU ambassadors condemn China's Belt and Road Initiative', *the Diplomat*, 21 april 2018.

69 Van 1624 tot 1662 oefende de VOC een koloniaal bestuur uit over Taiwan. Dit eiland maakte toen nog geen deel uit van het Chinese keizerrijk. Zie Andrade, T. (2018). *How Taiwan Became Chinese : Dutch, Spanish, and Han Colonization in the Seventeenth Century*, Columbia University Press: New York.

70 Van der Putten, F.P. (1996) 'Small Powers and Imperialism: The Netherlands in China, 1886-1905', *Itinerario* 20(1), pp. 115-131.

71 Deze erkenning ging echter niet gepaard met de uitwisseling van Ambassadeurs (vgl. 'Zweden' en 'Frankrijk'). Zie Bos, M. 'Nederland en de erkenning van de Volksrepubliek China', *Historische Nieuwsblad* 3/2008, en de Chinese weergave.

72 Zie: Van der Putten, F.P. 'Human rights promotion and the changing role of political values in Netherlands-China relations' in Rühlig et al. *Political values in Europe-China relations*, report European Think-tank Network on China (ETNC), december 2018.

werd bezocht sinds zijn aantreden als president.⁷³ Nederland is voor China een interessante partner, op economisch gebied (onder andere landbouw, waterbeheer, petrochemie, logistiek) en vanwege het lidmaatschap en de actieve rol van Nederland in de EU en andere internationale organisaties.⁷⁴ Tegen de achtergrond van het vertrek van het VK uit de EU beschouwt China Nederland als een belangrijk woordvoerder van open markten binnen de EU, dus als lidstaat die intern tegendruk kan geven aan Europees protectionisme dat voor China nadelig zou zijn.

Vanwege de rol van Nederland als logistiek centrum zijn China en Nederland belangrijke handelspartners voor elkaar. Export naar China is het grootst in de categorieën machines, olie en olieproducten, alsmede voedingsmiddelen en agroproducten. Een kwart van de containers die in de haven van Rotterdam wordt gelost, is afkomstig uit China.⁷⁵ Het betreft vooral doorvoer. Dit blijkt duidelijk wanneer de handelsverhoudingen in de bredere context van de driehoek Nederland-Duitsland-China worden gezien. Voor Nederland is China de zesde handelspartner,⁷⁶ terwijl Nederland de achtste handelspartner van China is en de tweede in de EU na Duitsland.⁷⁷ Tegelijk is Nederland (na China) de tweede handelspartner van Duitsland en is Duitsland de grootste handelspartner van Nederland.⁷⁸ Anders gezegd: China is van grote betekenis voor de Nederlandse handelsrelatie met Duitsland en de Chinees-Duitse handelsrelatie is van grote betekenis voor de buitenlandse handel van Nederland. Nederland zelf echter is van minder grote betekenis voor Duitsland en China dan op basis van bilaterale handelscijfers lijkt, aangezien de rol van Nederland vooral doorvoer betreft.⁷⁹

In de negentiende en twintigste eeuw leefden grote aantallen etnische Chinezen onder het koloniale bestuur van Nederland in Suriname en Nederlands-Indië. Een belangrijk deel van de Chinese gemeenschap in Nederland komt voort uit migratie vanuit de voormalige Nederlandse koloniën. In de afgelopen halve eeuw hebben ook veel Chinezen zich via Hongkong en later direct vanuit China in Nederland gevestigd. In 2011 verbleven in Nederland naar schatting ruim 100.000 personen afkomstig uit China, of van wie ouders of

73 Direct erna bezocht hij Duitsland, Frankrijk, België en de EU-instellingen.

74 Zie: Van der Putten, F.P. 'Netherlands-China Relations : Aiming for openness and pragmatism', in Huotari, M. et al. *Mapping Europe-China relations: a bottom-up approach*, report European Think-tank Network on China (ETNC), Oktober 2015, pp. 52-53.

75 Zie: ANP/CBS op Rotterdamse haven, 'China goed voor 25% geloste containers', 9 september 2015.

76 Zie: CBS: trends in Nederland. 2018. 'Cijfers- Internationale Handel'.

77 Zie: World's Top Export: 'China's top import partners'.

78 Zie: Duits-Nederlandse Handelskamer, 'Nederland na China grootste handelspartner van Duitsland', 21 februari 2018.

79 Dit verklaart waarom Nederland van de EU-lidstaten in 2018 de grootste importeur van Chinese producten was, met EUR 86,3 miljard, terwijl Duitsland voor EUR 75,5 miljard aan producten uit China importeerde. Qua export staat Nederland in de EU op plaats 5, na Duitsland, VK, Frankrijk en Italië, met EUR 11,1 miljard in 2018. (Zie: Eurostat, 'China-EU: International trade in goods statistics', maart 2019.)

voorouders oorspronkelijk uit China kwamen.⁸⁰ In Nederland bevinden zich drie Confucius-instituten, te weten in Leiden (dat sluit op 31 augustus 2019), Groningen en Maastricht.⁸¹

De Nederlandse Chinapolitiek bevindt zich in een fase van heroriëntatie. Terwijl de relatie tot zeer recent vrijwel enkel vanuit handelsperspectief werd gezien, groeit het besef – politiek en maatschappelijk – dat er behalve economische ook veiligheidsbelangen in het geding zijn en dit tot dilemma's kan leiden. Dit stelt het Nederlandse zelfbeeld van economische en culturele openheid op de proef, niet alleen in het pure handelsdomein. Terwijl bijvoorbeeld Chinese promovendi en onderzoekers tot recent met open armen aan Nederlandse (technische) universiteiten werden ontvangen, daagt het besef dat ze – tegen de achtergrond van Beijings geduldige en vastbesloten werk aan technologische wereldmacht – ook veel kennis mee naar huis nemen (zie ook IV.5). De in mei 2019 verschenen Chinanotitie 'Een nieuwe balans' toont hoe Den Haag, net als andere EU-lidstaten, zoekt hoe en in welke fora zulke nieuwe afwegingen gemaakt kunnen worden. Om het onderwerp China in een gezamenlijk overleg van bewindslieden te bespreken, is in 2019 een ministeriële commissie 'Economie en veiligheid' opgericht.⁸² Overigens biedt de Chinanotitie nog weinig handelingsperspectief inzake de strategische dilemma's die zich vanwege de geopolitieke rivaliteit tussen de VS en China ook voor Nederland zullen voordoen. Afgezien van het betuigen van bondgenootschappelijke loyaliteit aan Washington in algemene zin, worden keuzes inzake de Amerikaanse 'rode lijnen' vermeden of elders besproken (zoals 5G).

Wat betreft de Europese inzet erkent de Nederlandse regering expliciet dat de eigen belangen en waarden zonder de EU niet behartigd kunnen worden.⁸³ Nederland speelt ook een actieve rol in de intra-EU afstemming over China. Wel staat Nederland van oudsher kritisch tegenover inperking van de rol van de markt en tegenover overdracht van nationale bevoegdheden op het vlak van justitie. Lang was Den Haag ook terughoudend jegens een meer zelfstandige Europese geopolitieke koers ten opzichte van de VS. Op deze terreinen is de EU als geheel momenteel in beweging; daarbij speelt de opkomst van China een rol, net als de gewijzigde verhouding met Rusland en het toenemende isolationisme van de VS. De reflectie over de strategische dilemma's waarvoor dit Den Haag zal plaatsmaken, met name in de verhouding van het Atlantische tot het Europese verband, staat aan het begin.

Griekenland

Het Griekse beleid ten opzichte van China wordt vooral ingegeven door economische overwegingen en is tot nu toe in de eerste plaats reactief. Het is onduidelijk of de Griekse regering een lange-termijn strategie voor ogen heeft. Er is wel een stap gezet richting meer coördinatie binnen de regering. De viceminister voor Economische Zaken is aangewezen om het China-beleid te coördineren.

80 Zie: Linder, F. et al., 'Chinezen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw', *Bevolkingstrends*, 4^e kwartaal 2011, p. 28.

81 Zie: Huygen, M., 'Leiden stopt met Confucius instituut', NRC, 21 februari 2019.

82 Officieel: 'Ministeriële Commissie Economie en Veiligheid' (MCEV), qua status vergelijkbaar met een onderraad en net als deze voorbereid door een ambtelijke commissie.

83 Zie: Alonso, S. 'Stef Blok: zonder de EU kunnen we China niet aan', NRC, 15 mei 2019.

Sinds de jaren negentig vormt de scheepvaartsector het hart van de economische samenwerking tussen beide landen. Griekenland heeft de grootste koopvaardijvloot ter wereld en veel Griekse scheepseigenaren laten hun schepen in China bouwen en verhuren die vervolgens aan Chinese rederijen. Deze basis werd vanaf 2008 uitgebreid met investeringen door het Chinese staatsbedrijf COSCO in de haven van Piraeus. Het bedrijf is de grootste rederij ter wereld en heeft belangen in diverse Europese havens. Dankzij de rol van COSCO is Piraeus – met een overslag van 5 miljoen TEU⁸⁴ per jaar – uitgegroeid tot de op een na grootste haven in de Middellandse Zee (na het Spaanse Valencia, waar het Chinese bedrijf ook een grote rol speelt).⁸⁵ Het economische effect wat betreft werkgelegenheid en haven-gerelateerde activiteiten is (vooralsnog) beperkt, al wil COSCO de komende jaren nog EUR 580 miljoen investeren in verdere modernisering van de haven. Bijzonder aan Piraeus is dat het de enige Europese zeehaven is waar een Chinees bedrijf niet alleen in de containerterminal investeerde, maar ook een meerderheid van de aandelen in het havenbedrijf verwierf.⁸⁶ Zodoende ligt het operationele beheer van alle onderdelen van de haven sinds 2016 bij een COSCO-dochter, een staatsbedrijf in Shanghai waarvan de bestuursvoorzitter wordt benoemd door de Communistische Partij en de Chinese overheid.

De op een na grootste directe investering vanuit China in Griekenland betreft het 24%-belang dat de *State Grid Corporation of China* in 2017 heeft genomen in ADMIE, de beheerder van het Griekse elektriciteitsnet.⁸⁷ *State Grid*, het grootste elektrische nutsbedrijf ter wereld, deed ook in andere Zuid-Europese landen grote investeringen. Naast de directe investeringen is China van belang voor de Griekse toeristensector. De ambitie van COSCO om Piraeus tot de belangrijkste cruisehaven van de Middellandse Zee te maken, vergroot de rol van Griekenland als bestemming voor (de nu al talrijke) Chinese toeristen.

Griekenland wordt, naast Hongarije, vaak genoemd als voorbeeld van een lidstaat die de EU-consensus inzake China ondermijnt. Dit zou te wijten zijn aan de positie van COSCO in Piraeus. Concreet gaat het om twee gevallen waarin Griekenland een afwijkend pro-China standpunt innam. In 2016 verhinderde Griekenland samen met Hongarije en Kroatië dat de EU steun gaf aan een uitspraak van het Zeerechttribunaal, onderdeel van het Permanent Hof van Arbitrage (zie ook IV.9) over maritieme geschillen in de Zuid-Chinese Zee die voor China ongunstig uitviel. En in 2017 weigerde Griekenland steun te geven aan een EU-resolutie over mensenrechten in China voor de VN-mensenrechtenraad, waardoor de resolutie niet kon worden ingediend. Het is aannemelijk dat de economische belangen die Griekenland bij China heeft in beide

84 De afkorting TEU staat voor Twenty Foot Equivalent Unit, refererend aan de meest voorkomende maat van containers die worden gebruikt voor het vervoer op containerschepen en vrachtwagens: twintig voet lang, acht breed en acht en een halve voet hoog.

85 Zie: Shipping Herald, the Maritime Portal. 'Piraeus second largest port in the Mediterranean', 8 januari 2019.

86 Zie: Van der Putten, F.P., Hong, T., de Blécourt, J. 'The motives behind COSCO's Investment in the Port of Piraeus' in: Ferchen, M. et al., eds, *Assessing China's Influence in Europe through Investments in Technology and Infrastructure: Four Cases*, Leiden: LeidenAsiaCentre, December 2018, p. 20.

87 Zie: Tonchev, P. en Davarinou, P. 'Chinese Investment in Greece and the Big Picture of Sino-Greek Relations', *IJER*, Athene, December 2017, p. 18.

gevallen een rol speelden. Omdat de Griekse regering China niet als economische of veiligheidspolitieke dreiging beschouwt, voelt het relatief weinig druk om binnen EU-verband gezamenlijk op te treden.

Toch kan op deze basis niet worden geconcludeerd dat Griekenland stelselmatig de relatie met China boven die met de EU stelt. Griekenland gebruikt de relatie met China als drukmiddel in de onderhandelingen met de EU over hervorming van de Griekse economie, in het besef dat de EU als economische partner aanzienlijk belangrijker is dan China (ondanks de schade die de relatie tussen Athene en Brussel heeft opgelopen door de financiële crisis). Ook voor de beperking van migrantenstromen vanuit het Midden-Oosten leunt Griekenland op de EU. Daarnaast is de NAVO, en daarmee de VS, van grote betekenis; de NAVO is de voornaamste stabiliserende factor in de relatie tussen Griekenland en Turkije. De VS hebben een belangrijke marinebasis op Kreta, die de lange-termijnveiligheidsrelatie met Griekenland duidelijk zichtbaar maakt.

Het is opmerkelijk dat de Chinese investeringen in zowel Piraeus als ADMIE mogelijk zijn gemaakt door het privatiseringsprogramma dat Griekenland verplicht volgt om zijn schulden aan het IMF en EU-lidstaten af te betalen. Ook zonder dat privatiseringsprogramma zou COSCO, dat al in 2008 een samenwerkingsverdrag sloot voor de haven, actief zijn geweest in Piraeus, maar het zou dan niet de zeggenschap over het havenbedrijf hebben verworven. Overigens heeft de overname van het havenbedrijf ertoe geleid dat COSCO, voor een deel van zijn activiteiten, afhankelijker geworden is van Griekenland. Dit maakt het aannemelijk dat het bedrijf zich zal blijven richten op Piraeus als het belangrijkste logistieke centrum voor de oostelijke Middellandse Zee.

Zweden

Zoals Hongarije sinds enige jaren de 'grootste vriend' binnen de EU is, zo heeft Zweden momenteel meer dan enig andere lidstaat een gespannen relatie met China. De betrekkingen tussen beide landen gaan ver terug – met handel vanaf de 17^e eeuw – en bleven lange tijd stabiel. De in 1731 opgerichte Zweedse Oost-Indische Compagnie richtte zich vooral op China. Het in de Koude Oorlog neutrale Zweden was het eerste westerse land dat de Volksrepubliek China diplomatiek erkende, in januari 1950.⁸⁸ Net als zijn Europese partners heeft Zweden grote economische belangen bij China, onder andere als afzetmarkt voor de Zweedse auto-industrie. Terwijl buurlanden Denemarken en Noorwegen rond 2010 aanvaringen hadden met China in verband met respectievelijk de Tibetkwestie en de Nobelprijs voor de Vrede, voerde Zweden een behoedzaam mensenrechtenbeleid en bleven vergelijkbare conflicten uit.⁸⁹

Vanaf 2015 kwam de bilaterale relatie echter in onrustig vaarwater. In dat jaar verdween een Zweedse burger, Gui Minhai, uit zijn vakantiehuis in Thailand. Maanden later verscheen hij op de Chinese staatstelevisie, waar hij een bekentenis aflegde. Het bleek dat hij werd vastgehouden in een Chinese gevangenis. Gui Minhai is van Chinese afkomst en was mede-eigenaar van een boekhandel in Hongkong. De winkel verkocht (veelal in China verboden) literatuur over Chinese politici. In dezelfde periode verdwenen nog vier aan de boekhandel verbonden personen, die eveneens gevangen werden gezet.

88 Zie: The Common Program of the People's Republic of China, 1949-1954.

89 Zie: Bohman, V. Michalski, A. 'The prudent proponent : Sweden's normative China policy', in Rühlig et al. *Political values in Europe-China relations*, report European Think-tank Network on China (ETNC), december 2018, p. 84.

De verdwijning en arrestatie van Gui, die nog altijd niet is vrijgelaten, heeft in Zweden veel publieke aandacht getrokken.

In 2018 waarschuwde een prominente zakenman, Jacob Wallenberg, voor mogelijke veiligheidsrisico's van Chinese investeringen.⁹⁰ China is een grote investeerder in Zweden sinds de overname van Volvo door het Chinese private bedrijf Geely in 2010. De investering geldt in Zweden als succesvolle vorm van economische samenwerking en vergrootte de zichtbaarheid van China als economische macht. Ze zet ook de wereldwijde concurrentie tussen telecomgiganten Ericsson en Huawei in scherper licht. Kort na Wallenbergs oproep bepleitte de grootste oppositiepartij, Moderaterna, een verscherping van het Zweedse Chinabeleid.⁹¹ Over een mogelijke rol van Huawei in het Zweedse 5G-net heeft de regering nog geen besluit genomen.

Intussen voerde China de druk op. Een incident in september 2018 waarbij enkele Chinese toeristen door de Zweedse politie uit een hotellobby werden verwijderd, was voor de Chinese ambassade in Stockholm aanleiding om een waarschuwing af te geven voor Chinese burgers die naar Zweden reizen en te eisen dat de Zweedse politie zich zou verontschuldigen (die dat weigerde). De ambassade verklaarde dat de politie Chinese levens ernstig in gevaar had gebracht en 'basale mensenrechten' had geschonden. De reiswaarschuwing is inmiddels al drie keer verlengd. Ook los van het toeristenincident stelt de Chinese ambassade zich sinds vorig jaar vaak uitgesproken kritisch op richting Zweden, meestal door uitlatingen van de ambassadeur in de Zweedse media. Eind 2018 zegde de Zweedse koning op het laatste moment een bezoek aan China af, mogelijk in verband met onderhandelingen over de vrijlating van Gui.⁹² In april 2019 deed de Chinese mededingingsautoriteit een inval in het kantoor van Ericsson in Beijing als onderdeel van een onderzoek naar een mogelijke overtreding door het Zweedse bedrijf. Formeel is er geen verband tussen de inval en de diplomatieke spanningen tussen de beide landen of de internationale positie van Huawei. Toch kan het incident worden opgevat als een signaal dat de positie van Ericsson op de Chinese markt afhangt van internationaal-politieke factoren.

De pogingen van de Zweedse regering om Gui Minhai vrij te krijgen konden vanaf het begin op steun van de EU rekenen bij monde van woordvoerders van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid Mogherini.⁹³ Verder hebben EU-vertegenwoordigers de kwestie opgebracht tijdens de EU-China mensenrechtendialoog en in de Mensenrechtenraad van de VN. Het Europese Parlement nam eind 2016 een resolutie aan die aandrang op de vrijlating van Gui,⁹⁴ en in 2018 ondertekenden 36 Europarlementariërs een gezamenlijke

90 Ibid.

91 Ibid.

92 Zie: Jiangtao, S. en Elmer, K. 'China renews warning against travelling to Sweden amid ongoing diplomatic row', *South China Morning Post*, 23 december 2018.

93 Ibid. en EDEO, 'Statement by the spokesperson on the recent conviction of Chinese human rights lawyer Wang Quanzhang', 28 januari 2019.

94 Zie: Europees Parlement, Resolutie van het Europees Parlement over de in China gevangengezette uitgever Gui Minhai, 2016/2990 (RSP).

brief aan Xi Jinping waarin opnieuw op vrijlating werd aangedrongen.⁹⁵ Duitsland geeft soortgelijke ondersteuning als de EU-instellingen; er speelt wellicht mee dat de echtgenote van Gui de Duitse nationaliteit heeft. De Zweedse regering voelt zich in deze zaak zeer gesteund door de EU en lidstaten als Duitsland.

Zweden, militair neutraal sinds 1814, is een van de vijf EU-lidstaten die geen NAVO-lid zijn. Wel is vanwege de Russische dreiging, met name sinds 2014, in Zweden een debat over eventuele NAVO-toetreding op gang gekomen. Tot dusverre ervaart Zweden geen directe politieke of diplomatieke gevolgen van de spanningen tussen de VS en China.

België

België heeft geen uitgesproken relatie met China, maar is als buurland van Nederland een interessant land om aandacht aan te besteden. In koloniale jaren richtte België de aandacht meer op Afrika en de Kongo dan op Azië. Wel verwierf het land een eigen concessiewijk in Tianjin, van 1902 tot 1931. Tevens waren Belgische katholieke missionarissen vanaf midden 19e eeuw in China actief. Na WO II en Mao's machtsovername volgde België de lijn van de VS in de omgang met China; diplomatieke erkenning van de Volksrepubliek volgde pas in 1971.

Als kleine handelsnatie zoekt België in China vandaag vooral economische kansen; het exporteert vooral chemicaliën, machines en machine-apparatuur.⁹⁶ Markttoegang blijft voor België essentieel. Dankzij de grote zeehavens Antwerpen en Zeebrugge – directe concurrenten van Rotterdam – is het land een belangrijke schakel in de vervoersstromen tussen Europa en het Verre Oosten. Op het gebied van mensenrechten vaart België een pragmatische koers en is het terughoudend in kritiek op Beijing.

De afgelopen jaren nam de aandacht in België voor China snel toe vanwege inkomende investeringen uit het land. Zoals Duitsland in 2016 een 'Kuka-moment' beleefde (zie hierboven), zo beleefde België datzelfde jaar een publieke bewustwording toen het Chinese staatsbedrijf *State Grid* 14% aandelen wilde nemen in Eandis, een grote Vlaamse distributienetbeheerder voor gas en elektriciteit. Na onverwacht groot maatschappelijk protest blokkeerde de stad Antwerpen deze overname. Nadien kwam het nog wel tot een Chinese participatie in banken en de overname van de containerterminal van Zeebrugge door het Chinese staatsbedrijf COSCO.⁹⁷ Inmiddels is in België wetgeving van kracht die verplicht om investeringen op strategische veiligheidsbelangen te toetsen, in lijn met recente EU-initiatieven. Aan Waalse zijde sprongen de oprichting van het *China Belgium Technology Center* in Louvain-la-Neuve in het oog, het eerste Chinese hightech bedrijvenpark in Europa, alsmede de vestiging van een distributiecentrum van e-commercebedrijf Alibaba in Luik. Aanvankelijk was

95 Zie: Adaktusson, L. et al. 'Letter from MEPs to China's president Xi Jinping calling for the release of Swedish citizen Gui Minhai, 22 februari 2018.

96 Zie: Belgisch Agentschap inzake buitenlandse handel. 'Bilateraal handelsfactsheet', 2018.

97 COSCO betaalde in december 2017 EUR. 35 miljoen voor 76% van de aandelen, nadat het eerder een 24%-belang had genomen.

Nederland hiervoor ook in de race.⁹⁸ In oktober 2018 werd – als onderdeel van *Belt & Road* – een directe spoorverbinding Luik-Zhengzhou geopend. Wekelijks worden honderden Volvo-auto's per trein vanuit China naar Zeebrugge vervoerd. Volvo, sinds 2010 in handen van het Chinese Geely, heeft bovendien een fabriek in Gent. Recent vestigde Huawei een infocentrum op het vlak van cybersecurity in Brussel. De locatie houdt waarschijnlijk verband met de Brusselse rol van (informele) EU-hoofdstad.⁹⁹

Als overtuigd voorstander en aanjager van de EU-integratie steunt België Europese initiatieven inzake China ten principale. Net als Nederland heeft het als kleine, open handelsnatie veel gewonnen en te winnen bij de interne markt en gezamenlijk handelsbeleid. Meer dan ons land ervaart België de Europese Unie tevens als geopolitieke en staatkundige bescherming, vanwege de directe ligging tussen Frankrijk en Duitsland, een binnenlands subtiel constitutioneel evenwicht van gewesten en taalgemeenschappen en het symbolische en economische belang van 'Brussel' als zetel van gezichtsbepalende EU-instellingen. Deels vanwege deze Europese positionering houdt België, hoewel actief en trouw NAVO-lid vanaf oprichtingsjaar 1949, soms wat meer afstand tot de VS dan Nederland en sluit het op momenten van Trans-Atlantische spanning (zoals tijdens de Irakoorlog in 2003) nauwer aan bij Frankrijk en Duitsland. Die positie valt ook in aankomende, in het licht van China's opkomst gestarte economische en geopolitieke EU-debatten (industriepolitiek, Huawei) te verwachten.

III.2 De Europese Unie

Ruim een half jaar nadat de communistische revolutionair Mao een 'nieuw China' tot stand bracht (1 oktober 1949), lanceerden zes West-Europese landen een project dat, hoewel bescheiden in vorm en inhoud, de ambitie had de interstatelijke relaties in Europa na twee wereldoorlogen een nieuwe grondslag te geven. Het zestal – Frankrijk, West-Duitsland, Italië en de Beneluxlanden – begon met een 'gemeenschap' voor kolen en staal. Na het uitbreken van de Koreaanse Oorlog in de zomer van 1950 stelden de zes regeringen een verdrag op voor de oprichting van een Europees leger naar hetzelfde model.¹⁰⁰ Toen dit defensieplan sneuvelde (1954) sloegen ze opnieuw het economische pad in met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957. Deze omvatte een gemeenschappelijke markt, om te beginnen voor landbouw- en industrieproducten, en

98 Voor een kritische evaluatie van economische opbrengst en politieke prijs van het Luikse pakjescentrum, zie: De Greef, A. 'Wat halen we binnen? Alibaba, made in China België', *De Standaard* 23 maart 2019. Toen Alibaba-baas Jack Ma schermdde met Nederlandse belangstelling voor het distributiecentrum en Luik uit beeld raakte, ondertekende de Belgische regering een memorandum van overeenkomst met het bedrijf inzake het *Electronic World Trade Platform* (eWTP). Het betreft een initiatief van Ma, door de Chinese regering ingebracht op de G20 in Hangzhou (2016), om internationale regels rond e-commerce te versoepelen en digitale barrières te slechten. (Aangezien ook de WTO aan dit thema werkt, wekte een particulier initiatief door de grootste web-ondernemer ter wereld lichte bevreemding.) Na Maleisië en Rwanda is België pas het derde land, en het eerste Europese, dat aan de WPTC meedoet, een succes dat in de Chinese pers niet onopgemerkt bleef. De episode toont opnieuw hoe China economische en geopolitieke doelen strategisch weet te verbinden.

99 Zie: Stampler, L. 'Huawei opens cyber security center in Brussels amid U.S. spying accusations', *Fortune*, 5 maart 2019.

100 Vier van de zes landen, waaronder Nederland, ratificeerden het verdrag voor een Defensiegemeenschap, dat na een splijtend maatschappelijk debat in 1954 werd afgestemd in de Franse Assemblée.

kende een gezamenlijk buitentarief en daarmee ook gemeenschappelijk handelsbeleid. Dit laatste was de reden dat het VK van deelname afzag.

Het was dus louter als economische actor dat de jonge EEG het internationale toneel betrad en in de jaren 1960 onderhandelingen over onder meer handelstarieven aanging met het VK, de VS en Japan. Toch bleef in meerdere hoofdsteden, waaronder Parijs en Bonn, de ambitie bestaan om op termijn gezamenlijk aan buitenlandpolitiek te doen; deze wens leefde ook binnen de nieuwe EEG-instellingen in Brussel. De voorzichtige eerste schreden op dit pad volgden in de jaren 1970-1973, oftewel in de periode waarin de VS onder president Nixon een ontspanning met de Chinese Volksrepubliek tot stand bracht. Dankzij deze dubbele beweging konden de EEG en de Volksrepubliek in 1975 officiële betrekkingen aanknopen.

Leidende Chinese politici hoopten in de jaren 1970 dat Europa kon uitgroeien tot zelfstandige macht, onafhankelijk van de VS, en zo de mondiale Amerikaanse-Russische spanningen kon temperen.¹⁰¹ Het VK was tegelijk met Ierland en Denemarken in 1973 tot de EEG toegetreden. De aanwezigheid van deze regionale grootmacht maakte een buitenlandpolitiek optreden van de nu negen EEG-lidstaten als 'Europa' op papier geloofwaardiger, hoewel de praktijk weerbarstiger bleek. Het einde van de Koude Oorlog in 1989 betekende een nieuw breukmoment. Behalve tot een monetaire unie besloten de inmiddels twaalf lidstaten ook tot buitenlands en veiligheidsbeleid alsmede justitie- en migratiebeleid; daartoe vernieuwden ze hun Gemeenschap en stichtten de Unie (verdrag van Maastricht, 1992). Tevens kregen de voormalig communistische landen in Midden- en Oost-Europa uitzicht op EU-lidmaatschap. Bijgevolg ging in de jaren 1990 veel aandacht uit naar euro-invoering en oostelijke uitbreiding, en minder naar een EU-buitenlandpolitiek. Bij de oorlogen in voormalig Joegoslavië (1991-1999) keek een verdeelde Unie machteloos toe. De hoop op Europese geopolitieke eenheid herleefde begin jaren 2000, ook in Beijing, in de context van Amerika's unipolaire macht en Europa's constitutionele ambitie. In 2003 kwam een 'strategisch partnerschap' tussen de EU en China tot stand. Toch werd China kort erna in de verwachtingen teleurgesteld, met 2005 als kanteljaar (voor dat moment, zie in II.1). Dit neemt niet weg dat nadien wel enkele buitenlandpolitieke initiatieven tot stand kwamen. Zo participeerde China vanaf 2009 in de door de EU geïnitieerde antipiraterijmissie voor de kust van Somalië en zijn zowel de EU als China partij bij het Iranakkoord uit 2015, ook na de Amerikaanse terugtrekking eruit. Het laat zien hoe beide partners in VN- of ander internationaal verband diplomatiek kunnen samenwerken.

Toch blijven economie en handel tot op heden de kern van de bilaterale relatie tussen de EU in engere zin en de Volksrepubliek uitmaken. Sinds 1975 nam de EEG de verantwoordelijkheid voor alle handelsbetrekkingen met China over van de lidstaten, die tot dan toe bilaterale handelsakkoorden sloten.¹⁰² Het eerste handelsakkoord tussen de EEG en China kwam in 1978 tot stand. Toen China onder Deng Xiaoping vanaf 1978-79 besloot zich economisch te openen, leunde het (ook) op West-Europese landen voor de import van met name landbouwwerktuigen en industrieel materiaal. Dit gaf aanleiding ook de relaties met de EEG te verdiepen. In deze eerste periode trad de EEG de Volksrepubliek in de eerste plaats tegemoet als donor van ontwikkelingshulp,

101 Zie voor enkele getuigenissen de memoires van de Franse diplomaat Martin, C. (2018). *La diplomatie n'est pas un dîner de gala; mémoires d'un ambassadeur; Paris-Pékin-Berlin*, Editions de l'Aube : Parijs.

102 Zie: EU/China Joint Committee, 18 november 1987.

een domein waarin ze zelf over bevoegdheden beschikte.¹⁰³ De samenwerking van de Europese Commissie en andere EU-instellingen, zoals de in 2009 opgerichte Europese diplomatieke dienst, met Chinese departementen strekt zich inmiddels uit tot andere beleidsterreinen zoals toerisme, ruimtevaart en klimaat. De mate waarin EU-vertegenwoordigers in deze ontmoetingen namens alle lidstaten kunnen spreken verschilt per beleidsterrein (zie een nadere analyse in hoofdstuk IV).

Naar diplomatieke vorm krijgt de relatie tussen de EU en China gestalte in verschillende fora. Jaarlijks vindt een topontmoeting plaats, waaraan van Europese zijde wordt deelgenomen door de voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie en van Chinese zijde door de Chinese president en/of de Chinese premier. Op deze toppen, van beide zijden minutieus voorbereid, worden de grote lijnen uitgezet en soms precieze punten onderhandeld.¹⁰⁴ Verder zijn er regelmatig ministeriële ontmoetingen en bestaan er meer dan 60 sectorale dialogen, onderverdeeld in de drie pijlers 'politiek', 'economisch en sectoraal' en 'people-to-people'.¹⁰⁵ Behalve in rechtstreekse dialoog treffen China en de EU elkaar ook in multilateraal verband. Vaak zijn in de betreffende instellingen behalve de EU (veelal via de Commissie) ook een of meer EU-lidstaten vertegenwoordigd. Dit is het geval in de Wereldbank, het IMF, de WTO en de G20. Aan de G20-bijeenkomsten nemen de regeringsleiders van de vier grootste EU-lidstaten en de Commissie- en Europese Raadsvoorzitter deel.¹⁰⁶ In een aantal gevallen zijn alleen EU-lidstaten (en niet de EU als zodanig) in de organisatie of het netwerk in kwestie vertegenwoordigd, zoals in de *Asian Development Bank* (ADB), de *Asian Infrastructure Investment Bank*, het BRI-raamwerk en het hieronder nader besproken '17+1'-initiatief.¹⁰⁷ De tweejaarlijkse *Asia-Europe Meeting* (ASEM), ten slotte, brengt de leiders van 53 Aziatische en Europese landen bijeen.

Met het oog op de aanbevelingen die de AIV in hoofdstuk V doet, is een korte blik op het interne samenspel van de EU-instellingen nuttig. In de *Raad van Buitenlandse Zaken* buigen de 28 ministers van Buitenlandse Zaken zich onder voorzitterschap van de Hoge Vertegenwoordiger onder andere over de crises en conflicten in de wereld. Het betreft onderwerpen als Afghanistan, Iran, Noord-Korea of Somalië, die in veel gevallen

103 Vanaf 2014 is deze ontwikkelingshulp aan 'groeilanden' door de Europese Commissie stopgezet. Zie: Volkskrant. 'Europese Unie stop ontwikkelingshulp aan groeilanden, 7 december 2011.

104 De recentste EU-China topontmoeting vond op 9 april 2019 in Brussel plaats. Tijdens deze top heeft China onder meer toegezegd mee te werken aan de noodzakelijke hervorming van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de WTO-regels inzake staatssteun aan Chinese bedrijven te willen aanscherpen. Verder is besloten nog dit jaar afspraken te maken over de bescherming van zogeheten 'geografische benamingen', waardoor bekende agrarische producten uit Europa als parmaham en Goudse kaas zich beter kunnen onderscheiden op de Chinese markt. Dit akkoord kwam tegen de verwachtingen in tot stand, mede in de context van Chinees-Amerikaanse spanningen inzake handel.

105 Zie: Europese Commissie. Factsheet EU-China relations, 9 april 2019 en EU-China dialoog architectuur, 2015.

106 De vier vertegenwoordigde EU-lidstaten zijn Duitsland, Frankrijk, het VK en Italië. Spanje is er als 'permanente gast' in de praktijk ook bij.

107 Zie voor een overzicht van de Europese vertegenwoordiging in internationale instellingen de tabel in: Okano-Heijmans, M. en Lanting, D. 'Europe's response to China's activism: balancing hope and fear in the new age of global economic governance', *Clingendael Report*, Oktober 2015, p. 19.

ook de buitenlandse politiek van China raken. Het gezelschap ontbeert evenwel de inhoudelijke reikwijdte en bestuurlijke slagkracht om deze kwesties te verbinden met de economische en maatschappelijke dilemma's waarvoor China de EU-landen thuis stelt. De *Europese Commissie* staat omgekeerd sterk op het economische en handelspolitieke terrein, waar ze als woordvoerder van de EU optreedt. Ook heeft ze als beheerder van de EU-begroting een eigen gewicht in de bilaterale relatie. Maar ze staat zwak op het terrein van de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid in klassieke zin. De *Europese Raad* van regeringsleiders is in beginsel het juiste forum voor strategische koersbepaling voor de Unie als geheel. De leden worden elk geacht in eigen land economische en veiligheidspolitieke aspecten te verbinden en beschikken in principe over het gezag thuis voor richtinggevende besluiten. Bovendien maakt de Commissievoorzitter deel uit van het gezelschap en schuift de Hoge Vertegenwoordiger aan wanneer het over buitenlandse politiek gaat. Zo kan de Europese Raad de verbinding leggen tussen 'Brussel' en de nationale politieke arena's. Het lichaam is evenwel crisis-gedreven en onvoldoende in staat vooruit te kijken, mede door een snel wisselende samenstelling.¹⁰⁸ (Tekend was dat de Europese top van maart 2019, waar China voor het eerst in jaren prominent op de agenda stond, werd overschaduwed door een Brexit-episode.¹⁰⁹) Het *Europees Parlement* beslist als medewetgever mee over de economische regelgeving en moet sinds 2009 ook handels- en andere internationale verdragen, zoals het Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag (TTIP), goedkeuren. De buitenlandse politieke in klassieke zin onttrekt zich evenwel grotendeels aan zijn greep. Op het vlak van mensenrechten laat het Parlement vanouds een kritisch geluid horen, gericht op de verdediging van democratie, politieke vrijheden, kunstenaars, intellectuelen en activisten, etnische en seksuele minderheden.¹¹⁰ Bovenstaande vormen overziend, kan worden geconstateerd dat een gezaghebbend Europees forum waarin de relatie EU-China stelselmatig op strategisch niveau aan de orde komt, tot dusverre ontbreekt. Zoals er in lidstaten onder druk van de Chinese uitdaging nieuwe besluitvormingsgremia ontstaan of -processen nodig blijken – denk voor Den Haag aan de 5G-Taskforce of de nieuw-opgerichte ministeriële commissie voor economie en veiligheid –, zo doet die noodzaak zich ook in de EU voelen. Op een nadere invulling daarvan komt de AIV in de aanbevelingen van dit advies terug.

Bij gebrek aan vaste structuren zijn initiatieven van individuele spelers afkomstig, bijvoorbeeld omdat ze de druk van bedrijfsleven of publieke opinie voelen. Zo waren het de Duitse bondskanselier, de Franse president en de Nederlandse premier die aandrongen op het houden van een aan China gewijde Europese top. Net als enkele Europese regeringen streeft ook 'Brussel' er inmiddels naar om China strategischer tegemoet te treden. De Commissie-Juncker toont nadrukkelijk initiatief, op aansporing vanuit hoofdsteden en wellicht ook omdat haar onderhandelaars de tegendruk van andere economische blokken in multilateraal handelsoverleg zelf voelen.

In juni 2016 publiceerden de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger een mededeling aan het Parlement en de Raad met "elementen voor een nieuwe EU-strategie

108 Voor de werking van de Europese Raad, incl. in samenspel met de andere EU-instellingen: Van Middelaar, L. (2019). *Improvisatie en oppositie : de nieuwe politiek van Europa*, Historische Uitgeverij, Groningen, pp. 192-217.

109 Zie: Europese Raad, Conclusies 21-22 maart 2019.

110 Zie: Resolutie van het Europees Parlement over de betrekkingen EU-China, 16 december 2015.

betreffende China”.¹¹¹ Dit document, dat de strategie uit 2006 verving, werd kort erna door de Raad van ministers aangenomen en vormt tot vandaag de formele basis voor het EU-Chinabeleid.¹¹² Het uitgangspunt is dat, naast het gezamenlijke Europees-Chinese kader (de ‘EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation’¹¹³), de EU ook zelf de eigen belangen moet definiëren. Enkele kernpunten waren een sterkere nadruk op reciprociteit in de handelsrelatie en op gereguleerde ‘connectiviteit’ in termen van transport, digitale netwerken en ‘*people-to-people*’-uitwisseling.

Gezien de snelle ontwikkelingen in China en de gewijzigde situatie in de VS ontstond begin 2019 de behoefte aan een update, mede ter voorbereiding van de EU-China top van 9 april en de daaraan voorafgaande Europese Raad van maart 2019. Onder hoge tijdsdruk produceerden de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger een ‘Strategische Visie’.¹¹⁴ Dit opmerkelijke – en tot in Beijing opgemerkte – document definieert drie rollen die China voor Europa en de Europese Unie speelt: partner, concurrent en ‘systeemrivaal’.¹¹⁵ Partner is China bij het verwezenlijken van mondiale doelen, zoals het internationale klimaatakkoord of het handhaven van het nucleaire non-proliferatieregime. Voor deze onderwerpen, waarbij toekomstig ook de toegang tot schoon drinkwater in het oog springt, zijn sterke internationale gremia in Chinees en Europees belang. Concurrent is China vooral op economisch en technologisch vlak. Chinese en Europese bedrijven concurreren in de hele wereld om marktaandeel. Op politiek niveau wordt onderhandeld over het speelveld waarop die concurrentie haar beslag krijgt. Tevens streven zowel China als Europa naar technologisch leiderschap. Competitie is er ook op het vlak van transportverbindingen. In reactie op het Chinese BRI lanceerde de EU najaar 2018 de EU *Connectivity Strategy* waarmee zij de Europese aansluiting op China wil verbeteren.¹¹⁶ Systeemrivalen, ten slotte, zijn beide in de zin dat ze alternatieve politieke modellen belichamen, waarbij de Unie individuele grondrechten en democratische instituties van groot belang acht.

De moeilijkheid van de relatie, voor beide partijen, zit in de *gelijktijdigheid* van de drie rollen. De EU poogt met de driedeling de rivaliteit in de relatie een plaats te geven, opdat samenwerking elders geloofwaardig en mogelijk blijft. Dit staat in contrast met het Amerikaanse Chinabeleid, waar een discours van samenwerking het aflegt tegen rivaliteit. Een specifieke opdracht voor de EU is de wensen en eisen ten aanzien van China meer strategisch te vertalen in termen van ‘rode lijnen’ en drukmiddelen (zie hoofdstuk V).

111 Zie Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad, ‘Nieuwe EU-strategie ten aanzien van China’, 22 juni 2016, JOIN (2016) 30 final.

112 Zie: Ibid. en Raadsconclusies over de EU Strategie ten aanzien van China, 18 juli 2016.

113 Zie: EDEO, ‘EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation’, 2013.

114 Zie: Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, ‘EU-China – een strategische visie’, 12 maart 2019, JOIN (2019) 5 final.

115 Het document noemt ook de categorie ‘onderhandelingspartner’; deze is hier onder ‘concurrent’ geschaard.

116 Zie: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, ‘Connecting Europe and Asia – building blocks for an EU strategy’, 19 augustus 2018.

III.3 Regionale initiatieven

Naast de puur bilaterale Chinarelaties en datgene wat in formeel EU-verband met 28 lidstaten plaatsvindt, bestaan er ook regionale samenwerkingsverbanden met China. Het meest opvallend in dit verband is het '17+1'-platform tussen China en 17 Europese landen. Dit platform geeft ook reden tot zorg, zoals door het kabinet verwoord in de adviesaanvraag aan de AIV. Als tussenvorm tussen het puur bilaterale en het EU-verband kan het platform de Europese eenheid ondermijnen. Het doet dit naar het oordeel van de adviesraad evenwel niet in de eerste plaats als een met de Europese Unie rivaliserende club, maar veeleer als gelegenheid voor de deelnemende lidstaten om hun *bilaterale* relatie met China te versterken. Zo ziet ook China het. Getrouw de Chinese diplomatieke traditie sinds de keizertijd om relaties met (zwakkere) landen op een-op-een-basis vorm te geven, bedrijft het op de '17+1'-bijeenkomsten een vorm van 'serieel bilateralisme'.

Tot de leden van het platform behoren sinds de oprichting in 2012 elf EU-lidstaten: Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië, oftewel alle ex-Oostbloklanden die vanaf 2004 tot de Unie zijn toegetreden.¹¹⁷ Daarnaast maken vanaf het begin vijf niet-lidstaten deel uit van het gezelschap: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië. Alle vijf zijn landen op de Westelijke Balkan met een 'Europese roeping' en, als (potentiële) kandidaat-lidstaat, uitzicht op Unielidmaatschap. Al deze 16 landen lagen voor 1989 aan de oostelijke kant van het IJzeren Gordijn en hadden dus een band met China in communistische dagen. Tijdens de achtste top in april 2019 meldde Griekenland, buur van Bulgarije en Noord-Macedonië, zich als nummer 17.

Jaarlijks vindt een topontmoeting plaats van de zeventien regeringsleiders en de Chinese premier. In de slotdocumenten legt men sterk de nadruk op 'win-win', wederzijdse vriendschap en compatibiliteit met het alomvattende China-EU-partnerschap. De Europese Unie, vertegenwoordigd door EDEO, is als waarnemer aanwezig, net als Oostenrijk, Zwitserland, Wit-Rusland en de Europese wederopbouw- ontwikkelingsbank EBRD.¹¹⁸ Voor China is deze groep landen interessant vanwege hun strategische geografische positie in relatie tot het '*Belt and Road*'-initiatief (waarover meer in hoofdstuk IV), de hoogopgeleide en toch goedkope arbeidskrachten en de open handels- en investeringsomgeving. Tegelijk zijn de economische relaties met de landen in noordelijk en westelijk Europa veel belangrijker. Hierboven bleek bovendien al dat sommige EU-lidstaten, zoals Polen, te hoge verwachtingen hadden: economische voordelen blijven achter bij wat men gehoopt had. Het platform blijkt voor Europese landen vooral interessant als garantie van een jaarlijks bilateraal onderhoud met de Chinese politieke leiding, ten bate van individueel zakendoen. Zeker de kleinere landen onder de 17 zouden zulke geprezen *quality time* op eigen titel niet met zo'n frequentie in de wacht slepen. Voor landen als Polen, Roemenië en Griekenland ligt dit anders. Om deze redenen beschouwt de AIV het '17+1'-platform zelf dus niet als directe concurrent voor de Europese Unie maar wel als vehikel voor Chinese invloed in Europa.

117 Om precies te zijn: Kroatië, in 2013 tot de EU toegetreden als 28ste lidstaat, nam aanvankelijk als kandidaat-lidstaat deel aan het (toen nog) '16+1'-verband.

118 Zie: Grieger, G. 'Briefing: China, the 16+1 format and the EU', *European Parliamentary research service*, September 2018.

Het is daarom van des te meer belang de groep van 17 landen niet over één kam te scheren. Er zijn duidelijk gradaties van enthousiasme. Enerzijds zijn er zeer actieve landen als Hongarije, Tsjechië, Roemenië en de Westelijke-Balkan-landen, Servië voorop. Zij staan positief tegenover verdere Chinese initiatieven. Dit geldt ook voor het jongste lid Griekenland. Daartegenover staan meer passieve landen als de Baltische staten, Slowakije en Polen. Van Polen kwam de teleurstelling al ter sprake; Estland zou zelfs liever uit het platform stappen.¹¹⁹ Ook Roemenië (weliswaar actief) en Bulgarije betreuren dat het 17+1-platform hun nauwelijks projecten oplevert. Zij wijten dit vooral aan (strengere) EU-regulering. Op grond daarvan geeft China de voorkeur aan de meer laagdrempelige weg van intensievere samenwerking met de vijf niet-EU-lidstaten binnen de groep van zeventien.

Overigens heeft China niet alleen met de landen in oostelijk en zuidoostelijk Europa een regionale samenwerking gezocht. Het hintte vanaf 2013 op de oprichting van een forum met een groep van zes zuidelijke EU-lidstaten: Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Malta en Cyprus; besproken thema's tijdens de twee bijeenkomsten waren landbouw (in 2013 in Rome, op ministerieel niveau) en maritieme samenwerking (in 2015 in Xiamen, op ambtelijk niveau).¹²⁰ Er kwam echter geen vervolg en het lijkt erop dat China genoeg neemt met bilaterale samenwerking in strikte zin, met de zes afzonderlijk. (Zie voor de Chinese belangstelling voor mediterrane havens in dit verband, hoofdstuk IV.8) Dat Griekenland is overgestapt van dit niet uit de verf komende forum China-Mediterranee naar het '17+1'-platform is een teken aan de wand.

Ten slotte ontstond een begin van samenwerking tussen China en vijf 'noordelijke' Europese landen: de drie EU-lidstaten Denemarken, Finland en Zweden en hun burens IJsland en Noorwegen. De 'Nordics' hebben onderling een formeel samenwerkingsverband; de vijf ministers van Buitenlandse Zaken, als *Nordic Council* bijeen, besloten in februari 2016 te inventariseren hoe ze als subregio met China konden samenwerken, in een '5+1'-formaat.¹²¹ Het enige concrete treffen in '5+1'-formaat was dat tussen de zes voorzitters van de respectieve nationale parlementen. Ook deze landen, elk naar bevolkingsomvang relatief klein, hebben belang bij een gedeeld kader om meer aandacht van China als economische partner te krijgen. Tegelijk staan momenteel bilaterale politieke spanningen (zie bijvoorbeeld hierboven bij Zweden, en voordien Noorwegen) een hechte band in de weg. Ook het feit dat de Amerikaans-Chinese strijd om technologische dominantie zich momenteel kristalliseert rond het uitrollen van 5G-netwerken, waar naast twee Chinese bedrijven (Huawei en ZTE) juist het Zweedse Ericsson en het Finse Nokia de grote spelers zijn, legt extra druk.¹²² De adviesraad verwacht derhalve niet dat het forum China-'Nordics' tot volle wasdom komt.

119 Bogdan J. Goralcyk, Poland on the Route of the Chinese Silk Road: A Chance for Development of Just a Challenge, p. 221, in: *New Structural Policy in an open Market Economy*, Edited by Justin Yifu Lin and Alojzy Z. Nowak, Warsaw 2018.

120 Zie: Ekman, A. 'La Chine en Méditerranée : une présence émergente', *IFRI Center for Asian Studies*, februari 2018, pp. 9-11.

121 Zie: 'Sino-Nordic relations: opportunities and the way ahead', *Institute for security and development policy (Stockholm)*, november 2016, p. 6.

122 Zie: Verhelst, K. 'Oostzeelanden zijn vruchtbare bodem voor 5G', *Financieel Dagblad*, 20 november 2018.

III.4 Tussenconclusie: breuklijnen en coalities

De bilaterale relaties met China geven inzicht in de motieven en belangen van de lidstaten om wel of niet in EU-kader in concrete kwesties tot een gezamenlijk standpunt te komen en als Unie te handelen. Bovenstaand overzicht van tien portretten biedt een eerste inzicht in affiniteiten en overeenkomsten tussen de lidstaten in geografisch, economisch, veiligheidspolitiek of ideologisch opzicht in de relatie tot China. We zagen tevens dat regionale initiatieven die China ontplooiden of wilde ontplooiën met groepjes landen in respectievelijk (zuid-)oostelijk, mediterrane en noordelijk Europa, voor zover al geformaliseerd, door beide partijen eerder als serieel bilateralisme worden gezien en benut. In de kern draait het dus om 28 individuele China-relaties, plus die tussen China en de EU als geheel.

In hoofdstuk V zal de AIV de analytische gevolgtrekkingen uit deze landenanalyses maken, in het licht van Europa's strategische opdracht en de plaats tussen China en de VS (hoofdstukken I en II) en gericht op de mogelijkheden om interne dissensus te boven te komen. We doen dit nadat, behalve de bilaterale relaties, ook een aantal springende beleidskwesties zijn behandeld (in hoofdstuk IV). Dit hoofdstuk beperkt zich tot een tussenconclusie. Naar het oordeel van de AIV kunnen op basis van bovenstaand onderzoek vier groepen EU-landen in hun verhouding tot China worden onderscheiden: de grote lidstaten, de kleinere noordwestelijke landen, oostelijk en zuidelijk Europa, en ten slotte Hongarije.

Ten eerste de grote lidstaten: Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Zij onderhouden elk met China een ook voor dat land belangrijke economische en politieke bilaterale relatie, als economische (Duitsland) dan wel diplomatieke (VK, Frankrijk) regionale grootmacht. Voor deze Europese 'grote drie' was 2016 een kanteljaar. Zoals bekend besloot het VK zich per referendum terug te trekken uit de Europese Unie; sindsdien zoekt het VK een nieuwe strategische oriëntatie, zowel met de EU-partners als met China – met een vooralsnog ongewisse uitkomst. Tevens was 2016 voor Duitsland het jaar van de 'Kuka-schok', waarin China met massieve investeringen inclusief een overname in de hightech-industrie het Duitse economische establishment op eigen terrein de loef afstak. Terwijl China's opkoop van de haven van Piraeus nog als perifere actie kon worden beschouwd (en door sommige Duitse beleidsmakers werd toegejuicht als economische investering en vermindering van de financiële last en risico's voor Europa), betekende de overname van een technologisch kroonjuweel een zichtbare slag. Sindsdien heeft Duitsland bij de Europese partners en in Brussel de noodklok geluid. Dat Berlijn in de EU inzake China de toon zet was te merken in het snel verschuivende debat over de toetsing van buitenlandse investeringen (2016-17) en de kenschets van China door de Commissie als, behalve partner en concurrent, 'systeemrivaal' (2019). Frankrijk, economisch minder liberaal en vanouds met oog voor China's politieke aspiraties, sluit zich bij deze lijn aan, evenals de Commissie onder voorzitter Jean-Claude Juncker. Kortom: terwijl Londen vertrekt, erkennen Berlijn en Parijs nu expliciet dat ze het tegenover China niet meer alleen kunnen. Heel zichtbaar maakte de Franse president Macron dit met zijn uitnodiging aan bondskanselier Merkel en Commissievoorzitter Juncker om zich tijdens het staatsbezoek van Xi van maart 2019 op het Elysée bij hem te voegen. In deze context past ook de mededeling uit april jl. van de Duitse economie-minister, Merkelvertrouwing Peter Altmaier, dat Duitsland, Frankrijk, Spanje en het VK alle toekomstige stappen inzake het 'Belt-and-Road'-initiatief zullen coördineren.¹²³ (Beide andere lidstaten uit de 'grote zes' in de EU, Italië en Polen,

123 Zie: Daly, T. 'Europe wants to deal with China as a group : German minister', Reuters, 26 april 2019.

zijn reeds aan het BRI gecommiteerd.) De grote lidstaten in de Europese Unie voelen de Chinese geopolitieke druk maar streven er tegelijk naar enige handelingsruimte ten aanzien van de VS te handhaven respectievelijk te herwinnen.

De tweede groep is die van de kleinere noordwestelijke lidstaten, zoals Nederland, Zweden, Finland en Denemarken. Dit zijn vrijhandelaars die, sinds de opening uit 1978-79, China in de eerste plaats als economische kans hebben gezien en sinds enkele jaren moeten erkennen dat de relatie met China ook een veiligheidspolitieke dimensie heeft. Zij bewegen inzake de economische politiek mee met Duitsland, met wie hun eigen economieën over het algemeen nauw vervlochten zijn (hetgeen voor Nederland in het bijzonder geldt). Tegelijk hebben deze landen een sterk waarden- en mensenrechtendiscours ten aanzien van China, met parlementen en publieke opinies die van hun regeringen op dit vlak kritische stellingnames eisen, zo niet met zichtbare daden dan toch tenminste met hoorbare woorden. China van zijn kant aarzelt niet, wanneer het wordt ontriefd, deze kleinere en dus kwetsbare landen het lid op de neus te geven, zoals Nederland en Denemarken (in 1997), Noorwegen (2010 tot 2016) en Zweden (vanaf 2018) overkwam respectievelijk overkomt. Dit maakt dat deze landen de veranderende verhoudingen wel beginnen te voelen, maar hun strategische oriëntatie nog niet wezenlijk hebben veranderd. De meeste Noordwest-Europese landen (met uitzondering van België en Luxemburg) zijn terughoudend ten aanzien van grote stappen in de Europese integratie; enkele van hen voelen relatief sterk de Amerikaanse druk (Nederland, Denemarken), andere wat minder (zoals niet-NAVO-lidstaat Zweden of het dicht tegen Frankrijk aanschuivende België). Kortom, deze groep onderkent het belang van gezamenlijk Europees optreden, maar zou het trekken van conclusies liever uitstellen.

De derde groep is die van landen in zuidelijk, oostelijk en zuidoostelijk Europa. Zij hebben zich het afgelopen decennium enthousiast geopend voor Chinese investeerders en hebben – net als de noordwestelijke landen – een groter marktaandeel op de Chinese markt gezocht. Voor de oostelijke landen was het kantelpunt de financiële en economische crisis van 2008, die enkele van hen (zoals Hongarije en de Baltische staten) hard trof; in het ‘16+1’-forum (2012) kristalliseerde de wens van betere bilaterale relaties uit.¹²⁴ In de zuidelijke landen was het de eurocrisis, vanaf 2010, die de blik naar China deed wenden; dit gold voor Griekenland, Portugal, Italië en in mindere mate Spanje. De mediterrane eilanden Cyprus en Malta, behorend tot de zuidelijke groep, tonen in de relaties met China weinig loyaliteit jegens het Europese verband.¹²⁵ Tegelijk zijn deze landen voor een deel teleurgesteld in wat China in economische zin te bieden heeft, weten ze dat de politieke en economische relatie met de Europese Unie (en de VS) belangrijker is. In die zin zijn ze gevoelig voor een tegenbod vanuit noordwestelijk Europa en ‘Brussel’. Hoewel deze groep China nog niet sterk als strategische dreiging waarneemt, zijn ze in beginsel wel gevoelig voor geopolitieke druk vanuit Washington, vanwege de dreiging uit hetzij Rusland (een argument dat weegt in Polen en de Baltische landen) hetzij Turkije (een factor van belang in Griekenland). Het is belangrijk oog te houden voor alle gradaties en onderscheiden ervaringen binnen

124 Over het beleid van de EU ten aanzien van Westelijke Balkan, oftewel de zuidoostelijke landen, meer in hoofdstuk IV.

125 Zowel Malta als Cyprus verkopen, net als overigens een aantal andere Europese landen, ‘gouden paspoorten’ en dus EU-burgerschap aan mensen die in het land willen investeren, met Chinese staatsburgers als grootste groep klanten. Zie: Calamur, K. ‘The EU wants to clamp down on the super rich’s visa of choice’, *the Atlantic*, 23 januari 2019 en ‘Selling citizenship is big business – and controversial’, *the Economist*, 29 September 2018.

deze groep. Dit geldt ook het thema mensenrechten, waar ook oostelijke en zuidelijke lidstaten (Estland, soms Tsjechië) zich willen aansluiten bij een krachtig kritisch geluid.

Een categorie apart, ten slotte, vormt Hongarije. Dit is de enige lidstaat die openlijk flirt met het Chinese autocratische model. Premier Viktor Orbán, sinds 2010 aan de macht en met een derde aaneensluitend mandaat tot 2022, verwacht uit Beijing niet alleen economisch soelaas maar ook politieke en diplomatieke steun en is bereid het EU-verband daarvoor een prijs te laten betalen. Zijn 'illiberale' binnenlandse agenda plaatst de EU-lidstaten voor steeds grotere problemen en maakt, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, formeel gezamenlijk optreden op mensenrechtenvlak jegens China steeds moeilijker. De uitdaging voor de EU-instellingen en de waarde-gedreven noordwestelijke landen zal zijn om Hongarije 'te isoleren' en te voorkomen dat andere lidstaten dit pad opgaan. Daartoe zouden de lidstaten naar het oordeel van de Adviesraad behalve de (veelbesproken) financiële instrumenten van de EU-instellingen zelf, zoals regiofondsen e.d., ook de bilaterale economische relaties meer mogen inzetten.¹²⁶

De dynamiek in dit landschap van bilaterale relaties, met deze vier landengroepen als informele clusters, biedt de onmisbare achtergrond voor een begrip van de springende kwesties, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

126 Hongarije ontvangt veel geld dankzij directe investeringen uit Duitsland (EUR 2,1 mld. in 2018). Zie: 'Hungary set new foreign trade records in 2018', Hungarian Ministry of Foreign Affairs and Trade, 3 januari 2019. En 'EU Budget allocation: Hungary', European Union.

IV Kwesties tussen de EU-lidstaten

Inleiding

Het kabinet heeft de AIV gevraagd in kaart te brengen op welke beleidsterreinen het probleem speelt van een gebrek aan eensgezind Europees optreden ten aanzien van China. Deze kwesties tussen de EU-lidstaten staan centraal in dit hoofdstuk. Ze betreffen hetzij de directe relatie met China (bijvoorbeeld inzake screening van investeringen uit China), hetzij issues in het licht van de opkomst van China (denk aan het Europese industrie- en mededingingsbeleid).

Teneinde grondig inzicht te verwerven in de motieven achter standpunten van diverse EU-lidstaten ten aanzien van kwesties die nu – en mogelijk in de toekomst – spelen, heeft de AIV in het vorige hoofdstuk beschreven hoe de bilaterale relatie tussen een reeks Europese lidstaten en China zich historisch heeft ontwikkeld en hun oefeningen in geostrategie in kaart gebracht. Standpunten worden namelijk niet alleen door de inhoud van het specifieke issue bepaald, maar zijn vaak (deels) te herleiden tot hoe de EU-lidstaat zich strategisch positioneert. Het gaat dan met name om de balans in termen van openheid of bescherming die het land nastreeft, de opstelling in de geopolitieke dynamiek tussen de Verenigde Staten en China, de verwachtingen ten aanzien van de Europese Unie, en het besef van de eigen unieke waarde en troeven in de relatie met China.

In dit hoofdstuk zullen we zien dat de aard van deze motieven mede bepaalt welke strategieën kunnen bijdragen aan meer Europese eenheid of handelingsvermogen.¹²⁷ Zo kunnen lidstaten die in economische nood toenadering tot China zochten en om die reden bijvoorbeeld een mensenrechtenverklaring niet mee ondertekenden dankzij een Europees ‘tegenbod’ wellicht van gedachten veranderen. Indien een standpunt echter sterk ideologisch of veiligheidsstrategisch gemotiveerd is, is het realistischer te zoeken naar manieren om dat standpunt te accommoderen, bijvoorbeeld door op constructieve onthouding aan te dringen.

Ook het domein van samenwerking en de bijbehorende institutionele kaders bepalen welke strategieën ter beschikking staan met het oog op een eenduidig Europees geluid. Zo hebben de lidstaten voor de communautaire beleidsterreinen (denk aan de interne markt en de handelspolitiek) bij verdrag afgezien van hun veto, waarmee de mogelijkheid bestaat om een lidstaat te overstemmen. Op veel terreinen waar lidstaten verschillende standpunten innemen ten aanzien van China bestaat die mogelijkheid echter niet, aangezien de lidstaten er bij unanimitieit besluiten (denk aan mensenrechten) dan wel omdat de EU er geen bevoegdheden heeft (bijvoorbeeld inzake het ondertekenen van overeenkomsten in het kader van het BRI). Op die terreinen zijn lidstaten die in gezamenlijkheid willen handelen ten aanzien van China aangewezen op andere strategieën dan de meerderheidsstemming. Alvorens deze strategieën te systematiseren (in hoofdstuk V.4), zullen we in dit hoofdstuk concreet zien hoe diversiteit kan worden

¹²⁷ Voor de strategieën die de consensusmachine EU in de loop van de decennia heeft ontwikkeld ten aanzien van de diversiteit van de lidstaten, zie: Philippart, E. en Sie Dhian Ho, M, 'From Uniformity to Flexibility. The Management of Diversity and its Impact on the EU System of Governance', in: G. de Búrca and J. Scott, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, pp. 299-336.

verminderd, bijvoorbeeld dankzij informele coördinatie, of hoe een halsstarrige eenling in een uiterste geval kan worden genegeerd.

Voor tien kwesties is nagegaan (1) hoe het gebrek aan eensgezind optreden van de EU-lidstaten zich manifesteert, wat er aan die dissensus ten grondslag ligt, en welke rol China hierin speelt; (2) wat er voor Europa en Nederland op het spel staat; (3) hoe Europees handelingsvermogen ten aanzien van China kan worden vergroot en welke rol Nederland zou kunnen spelen om hieraan een bijdrage te leveren; en (4) in welke mate Nederlandse belangen via de EU kunnen en moeten worden behartigd.

Criterion voor de selectie van thema's was nadrukkelijk de relevantie voor beantwoording van de vragen van het kabinet aan de AIV hoe onenigheid binnen de EU te boven te komen. Criterion was dus niet het belang van het Chinese optreden voor Europa (bijvoorbeeld de Chinese investeringen in Afrika) of het belang van Europees-Chinese samenwerking (bijvoorbeeld op het gebied van klimaatbeleid). Dit zouden belangrijke onderwerpen zijn in een rapport over een volledige EU-China strategie. De focus van dit advies betreft evenwel op verzoek van het kabinet strategieën om Europese slagvaardigheid ten aanzien van China te bevorderen.

IV.1 Markttoegang en handelsakkoorden

China en Europa zijn twee van de drie grootste economieën en handelsblokken ter wereld. China is de grootste handelspartner van de EU na de VS en de EU is China's grootste handelspartner. Achter deze indrukwekkende gegevens gaat een enorme complexiteit schuil. Er bestaan namelijk grote verschillen tussen Europese landen onderling én tussen de EU-lidstaten en andere (ontwikkelde) landen in de wijze waarop en mate waarin de handel met en investeringen in c.q. uit China kansen en uitdagingen vormen. Het zijn deze verschillen en de gevolgen daarvan die de economische relatie met China zo complex maken. Dit maakt het vaak lastig een coherente EU-boodschap overeen te komen. De met moeite bereikte eenheid is ook gemakkelijk te ondermijnen. De onweerlegbare economische macht van de EU laat zich moeizaam omzetten in politiek-strategische eenheid. Tegelijk zijn de uitgangsvoorwaarden voor de EU om in de bilaterale relatie met China als blok te opereren nergens beter dan juist op het terrein van handel.

Buitenlandse handel is sinds de jaren 1960, toen een gezamenlijk EEG-buitentarief werd ingevoerd, een 'exclusieve bevoegdheid' voor de Europese Unie en haar instellingen. Dit betekent dat bilaterale handelsakkoorden tussen individuele lidstaten en China eenvoudigweg verboden zijn (zoals het Verenigd Koninkrijk, dat al voor vertrek uit de EU met Beijing zou willen onderhandelen, ervaart). Inzake handel heeft de Europese Commissie het formele initiatief- en spreekrecht en de praktische expertise aan haar zijde. De lidstaten besluiten in de Raad van ministers en stemmen op dit terrein bij gekwalificeerde meerderheid¹²⁸; het Europees Parlement heeft instemmingsrecht. Hoewel de Raad in de praktijk zelden tot stemming overgaat, betekent het feit dat de 'schaduw van de meerderheid' boven de tafel hangt, dat een onderhandeling ontstaat waarbij alle lidstaten inschikken en doorgaans een consensus tot stand komt.

Drie markante recente momenten in de handelsrelatie EU-China kunnen worden genoemd.

¹²⁸ Op grond van art. 207 lid 2 VWEU.

Ten eerste ontstond in de zomer 2005 strijd over textiel, zowel binnen de Unie als tussen Beijing en Brussel. Nadat de textielmarkt in WTO-verband per begin 2005 was geliberaliseerd, overschreed China de tussentijds gestelde maxima en werden grote partijen textiel – ‘48 miljoen truien, 17 miljoen broeken en 5 miljoen bh’s’¹²⁹ – in havens vastgehouden. Terwijl sommige lidstaten vreesden voor lege warenhuizen en hogere consumentenprijzen, waren andere beducht voor het voortbestaan van de eigen textielindustrie. De (Britse) commissaris voor handel, Peter Mandelson, had de textielvloed onderschat en verloor de greep op de situatie.

In 2013, ten tweede, kwam het bijna tot een Chinees-Europese handelsoorlog vanwege een conflict over zonnepanelen. Met steun van veel lidstaten wilde de Commissie, bij monde van commissaris Karel de Gucht, deze staatsgesubsidieerde importen uit China aan banden leggen met antidumping- en antisubsidiemaatregelen. Duitsland, vrezend voor Chinese repercussies voor de eigen auto-industrie, wist de maatregelen eenzijdig te verzachten.¹³⁰ Uiteenlopende standpunten ten aanzien van deze kwestie waren dus te herleiden tot uiteenlopende afhankelijkheid van export naar China en daarmee kwetsbaarheid voor eventuele Chinese importbeperking.

In december 2016, ten slotte, verliep de termijn waarop China, vijftien jaar na zijn toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) ‘automatisch’ de status van markteconomie (MES) zou verwerven. Dit zou de opties voor de EU en de VS inperken voor defensieve handelsmaatregelen. In de aanloop naar deze deadline drongen Frankrijk, Italië en Duitsland er bij de Commissie op aan de verlening van MES-status in WTO-verband te stoppen, met onder meer als argument dat China tegelijk nog steeds de formele privileges wil behouden, gebaseerd op de status van ontwikkelingsland. Om Beijing niet voor het hoofd te stoten is de zaak low-profile gehouden en werd de niet-MES-status stilzwijgend verlengd.¹³¹

In deze voorbeelden voelt men verschuivingen in het inhoudelijke zwaartepunt van de opvattingen van de 28. Zo is ‘reciprociteit’, tien jaar geleden voor sommigen nog een beladen term, een gedeeld wachtwoord geworden. Hoewel niet elke lidstaat evenveel belang heeft bij toegang tot de Chinese markt, is het beginsel nu algemeen aanvaard dat een opening van de Europese markten op een bepaald terrein, bijvoorbeeld voor openbare aanbestedingen, gepaard moet gaan met een gelijkwaardige opening van de Chinese markt. Een andere verschuiving is waarneembaar in de omslag van een vrijwel uitsluitend ‘offensieve’ EU-handelspolitiek, dus gericht op het wegnemen van barrières tot de (Chinese) markt, in beleid dat meer aandacht heeft voor ‘defensieve’ aspecten, namelijk het beschermen van bepaalde sectoren van de eigen economie.

De strijd tussen lidstaten *binnen* de EU zal zich naar verwachting van de AIV komende jaren afspelen op het vinden van de juiste balans tussen offensief en defensief

129 Zie: Cronin, D. ‘Bra wars and the EU’s China syndrome’, Politico, 12 april 2014.

130 Zie: Emmot, R. en Blanchard, B. ‘EU, China resolve solar dispute – their biggest trade row by far’, Reuters, 27 juli 2013. en Blenkinsop, P. ‘EU ends trade controls on Chinese solar panels’, Reuters, 31 augustus 2018.

131 Nog in april 2019 gaf de WTO in een interne procedure de EU en de VS gelijk dat MES niet automatisch is en China nog niet aan de eisen voldoet. Zie: Baschuk, B. ‘China loses market-economy trade case in win for EU and US, sources say’, Bloomberg, 18 april 2019.

handelsbeleid. Landen zoals het VK, Nederland en Zweden zijn vanouds meer gericht op het openen van buitenlandse markten. Ze erkennen inmiddels de noodzaak van bescherming, maar blijven in het interne debat aan de liberale zijde van het spectrum. Daartegenover staan landen zoals Frankrijk, Italië en Spanje, die al langer en met meer nadruk gericht zijn op bescherming van eigen maakindustrie. Als industriële exportgrootmacht binnen de EU (ter herinnering: herkomstland van 44% van alle EU-export naar China) heeft Duitsland in dit debat een beslissende stem. In dit opzicht was de kentering binnen de invloedrijke Duitse werkgeversorganisatie BDI relevant. Nadat het jarenlang enkel de kansen benadrukte, noemde het BDI in zijn stevige Chinaraapport van januari 2019 China een 'systeemconcurrent' en bepleitte het onder meer een halt aan de gedwongen transfer van technologie en aan inbreuken op het intellectuele eigendom van bedrijven.¹³² Deze zorgen worden ook al geruime tijd door de EU-vertegenwoordigers met China besproken, meest recent op de EU-China top van 9 april 2019.¹³³

Ook Nederland erkent dat de behartiging van de nationale belangen een handelsbeleid vergt dat zowel evenwichtig is als door alle lidstaten wordt gedragen. Gezien de structuur van de eigen, open economie is het in het Nederlandse belang dat de legitieme bescherming (*protection*) van bepaalde sectoren niet het karakter krijgt van protectionisme. Dat vraagt om het onderhouden van coalities met gelijkgezinde landen en het zoeken van aansluiting bij het Duitse debat.

In het licht van de gebleken uiteenlopende standpunten van lidstaten, beveelt de AIV aan om in Europees kader meer aandacht te besteden aan de strategische dimensie van de handel met China, en de gevolgen op lange termijn voor de industrie in alle EU-lidstaten van systematische Chinese staatssteun aan Chinese exporterende ondernemingen. Dit betekent dat bij beschouwing van de Chinese import naar de EU niet alleen de voordelen voor consumenten worden gewogen, maar ook de gevolgen van staatsgesteunde import voor de met die import concurrente thuisindustrie. Nu het publieke debat over de gevolgen van dit oneerlijke speelveld voor de thuisindustrie is aangezwengeld zien we de diversiteit in standpunten tussen EU-lidstaten enigszins verminderen. Reden is, dat ook de landen wier thuisindustrie minder direct wordt geraakt door de staatsgesteunde importen beseffen dat zij in de toekomst gedupeerd kunnen worden door een oneerlijk speelveld.

Dissensus over handelsdefensieve maatregelen in reactie op de Chinese staatssteun zou vervolgens kunnen afnemen naar rato van het doordringend besef binnen Europa zelf en bij de Chinese Communistische Partij dat de EU-lidstaten een enorme *leverage* hebben als grootste exportmarkt voor China om een eerlijk speelveld voor de wereldhandel te eisen. Landen die vrezen relatief kwetsbaar te zijn voor Chinese potentiële vergelding van handelsdefensieve maatregelen (zie Duitsland en zijn exportindustrie) zouden overtuigd kunnen worden dat de EU-maatregelen kunnen worden geïnterpreteerd als een geloofwaardige dreiging, die ook in het belang is van 'handelsoffensieve' belangen.

132 Zie: 'BDI präsentiert 55 Forderungen zum Wettbewerb mit China', BDI, januari 2019.

133 De recente verklaring van de EU-China-top lijkt in deze een stap voorwaarts: beide partijen zijn het eens er 'geen gedwongen overdracht van technologie' zou moeten zijn. Ook onderstrepen zij het belang van het volgen van internationale regelgeving inzake intellectueel eigendom. De grote vraag blijft natuurlijk hoe en in hoeverre daad bij woord gevoegd zal worden.

Afgezien van de verschillende belangen binnen de EU hebben *alle* lidstaten een vitaal belang bij het handhaven van de multilaterale handelsorde als geheel. Deze staat ernstig onder druk als gevolg van Amerikaans-Chinese spanningen. Dit is geen intern strijdpunt, maar de komende jaren wel beslissend voor het waarborgen van een open wereldeconomie en de Nederlandse en Europese welvaart. Terecht gaat veel aandacht uit naar de Europese positionering binnen de Amerikaans-Chinese handelsoorlog. Europa deelt in het algemeen de zorgen van de Trump-administratie over markttoegang en intellectueel eigendom, maar kiest niet dezelfde middelen en confrontatie-stijl jegens China om de doelen te bereiken. Ieder voor zich ontdoen de VS en China hun handelsconflict met de EU momenteel van de scherpe randjes, om zich op de hoofdtegenstander te concentreren. Dit verklaart niet alleen waarom Washington de uitvoering van de dreiging met importtarieven op (Duitse) auto's op grond van nationale veiligheid voorlopig opschort, maar ook waarom China zich tijdens de meest recente EU-Chinatop inschikkelijk opstelde. In de schaduw van een potentiële escalatie van het Amerikaans-Chinese conflict, hetgeen in het Amerikaanse verkiezingsjaar 2020 niet valt uit te sluiten, biedt deze relatieve luwte aan Europa slechts beperkt comfort.

IV.2 Strategisch economisch beleid

De groeiende rol en invloed van China in Europa en het besef van de Chinese strategie daarachter, heeft inmiddels ook een debat op gang gebracht over de noodzaak van een meer strategisch economisch beleid van de EU. Dit debat is aangezwengeld door regering en bedrijfsleven in Frankrijk en Duitsland (en in mindere mate Italië), die de EU en haar lidstaten oproepen tot meer gezamenlijk Europees beleid om de toekomst van de Europese industrie en kenniseconomie veilig te stellen in het licht van het Chinese strategische industrie-, innovatie-, handels- en investeringsbeleid. Terwijl het marktdenken dominant was voor de inrichting van het Europese mededingings-, industrie-, handels- en innovatiebeleid, dringt het besef door dat Chinese ondernemingen een enorme voorsprong genieten dankzij het voornemen van de CCP om voorop te lopen in de volgende industriële revolutie, en dat Chinese overheidsmiddelen massief worden ingezet met het oog op dat doel.

De Chinese inzet en successen werpen een nieuw licht op de relatief veel kleinere overheidsinvesteringen in innovatie in Europa, terughoudendheid in industriepolitiek en in de ondersteuning van Europese (tech)kampioenen, openheid voor buitenlandse investeringen, en strenge regels op het gebied van het mededingingsrecht en van overheidsaanbestedingen en staatssteun.

Tegelijkertijd heeft de economische openheid en de vervolmaking van de interne markt de Europese Unie veel welvaart gebracht en zijn zeker lidstaten als Nederland beducht voor protectionisme op de interne markt in een nieuwe geopolitieke jas. Dissensus tussen EU-lidstaten ligt op de loer. Bijvoorbeeld wanneer lidstaten die traditioneel een liberale koers varen niet overtuigd zijn dat bescherming en tegenmaatregelen vanwege het strategische Chinese economische beleid nodig zijn. Of wanneer lidstaten verschillen in de mate waarin zij bereid zijn financiële middelen ter beschikking te stellen voor een versterkte inzet op innovatie.

In december 2018 deden 18 EU-lidstaten een oproep om tot een ambitieuzer en strategischer Europese industriepolitiek te komen.¹³⁴ Deze oproep liep parallel met een

¹³⁴ Zie: EPSC, *EU Industrial Policy after Siemens-Alstom: Finding a New Balance between openness and protection*, Maart 2019, pp. 1 en 19.

discussie over de voorgenomen fusie tussen Alstom en Siemens, Europa's grootste bedrijven op de markt voor (hoge-snelheids)treinen. De uiteindelijke afwijzing door de Commissie van deze fusie, op 6 februari 2019, leidde vooral in Frankrijk en Duitsland tot grote frustratie. Binnen de bestaande EU-regels – die de Commissie slechts de ruimte bieden om een oordeel te vellen op basis van de 'relevante markt' (en dus de interne markt) – kon de Commissie echter moeilijk anders besluiten. Voor beide ondernemingen, gesteund door de Franse regering, was juist de wereldwijde competitie, in het bijzonder met het Chinese bedrijf CRRC, de reden van fusieplannen. Voor de Franse en Duitse regeringen vormde de beslissing van de Commissie mede de aanleiding voor een Frans-Duits manifest voor een Europese industriepolitiek, gebaseerd op drie pijlers:

1. Het 'poolen' van middelen voor grootschalige investeringen in innovatie;
2. Het aannemen van defensieve maatregelen, zoals een Europees FDI-screening mechanisme (zie elders in het advies) en een reciprociteitsmechanisme voor openbare aanbestedingen met derde landen;
3. Aanpassingen in het bestaande Europese mededingingsraamwerk om meer rekening te kunnen houden met competitie wereldwijd (en dus niet alleen binnen de EU).

Verder stelden de Franse en Duitse regering de mogelijkheid van beroep op de Raad voor, die onder bepaalde voorwaarden besluiten van de Commissie zou moeten kunnen 'overrulen'.¹³⁵ Dit kan naar mening van de AIV de deur naar politieke interventie open zetten en ten koste gaan van een onafhankelijk oordeel door de Commissie.

Bovenstaande voorstellen gaan in de visie van de AIV op onderdelen te ver. Wel verdient het aanbeveling om na te gaan in hoeverre (EU-interne) mededingingsregels ingezet kunnen worden tegenover buitenlandse ondernemingen. Dit geldt trouwens ook voor andere EU-regelgeving. Zo voorziet bijvoorbeeld de recente aanpassing van de Gasrichtlijn erin dat EU-regels ook van toepassing worden op pijplijnen van en naar derde landen (het zgn. Nordstream-2 compromis). In de geannoteerde agenda van de Europese Raad van 21 en 22 maart 2019 erkent ook het kabinet dat de EU zich moet voorbereiden op de nieuwe mondiale verhoudingen en moet verkennen of en zo ja welke maatregelen zij kan nemen om oneerlijke concurrentie vanuit andere delen van de wereld aan te pakken.¹³⁶

De vraag van het Nederlandse kabinet aan de Commissie om een lange-termijn actieplan uit te brengen met maatregelen die het concurrentievermogen van de EU versterken in een mondiale context is opgepakt. De Europese Raad van maart 2019 vraagt de Commissie vóór het einde van het jaar te bepalen hoe lacunes in de EU-wetgeving kunnen worden weggewerkt, zodat de versturende effecten van deelnemingen in bedrijven en staatssteunfinanciering door buitenlandse overheden op de interne markt adequaat worden aangepakt.¹³⁷ Hoewel ook hier China niet expliciet wordt genoemd, is duidelijk dat deze conclusie is geschreven met (onder meer) dit land in het achterhoofd.

Het debat over aanpassing en aanscherping van de industriepolitiek en het

135 Zie hierover onder meer: Efstathiou, K. 'The Alstom-Siemens merger and the need for European champions', *Bruegel Blog Spot*, 11 maart 2019.

136 Zie: Kamerstuk 21501-20, nr. 1417.

137 Zie: Europese Raad, Conclusies 21-22 maart 2019.

mededingingsbeleid zal naar verwachting een van dé grote politieke debatten in de nieuwe EU-cyclus 2019-2014 worden. Dit blijkt ook uit het door de Commissie voorbereide paper met het oog op de informele EU-27 ontmoeting van regeringsleiders in Sibiu (Roemenië) op 9 mei 2019. In dit stuk onderstreept de Commissie het belang van een moderne industriepolitiek en de noodzaak van een mededingingsbeleid dat bij de tijd is.¹³⁸ Nederland moet zich tijdig op dit debat voorbereiden en daarbij ook de strategische en geopolitieke context in het oog houden. Dat het kabinet zich hier ook terdege van bewust is, blijkt onder meer uit de Kamerbrief van 12 mei 2019 met daarin de Kabinetspositie Europese Concurrentiekracht.¹³⁹

IV.3 Screening van buitenlandse directe investeringen

De afgelopen jaren zijn er steeds meer zorgen gerezen over aard, doel en omvang van Chinese en andere buitenlandse investeringen in Europese landen. Deze zorgen houden verband met mogelijke risico's voor onder meer nationale veiligheid, openbare orde en strategische afhankelijkheid van de betreffende EU-lidstaat, andere lidstaten en/of van de EU in het geheel.

Vergelijkbare zorgen bestaan al veel langer in de VS, dat beschikt over het invloedrijke *Committee on Foreign Investments in the United States* (CFIUS). Dit orgaan heeft verschillende interventies in overnames en investeringen gedaan, met een beroep op het beschermen van de nationale veiligheid. Zo besloot het onlangs dat het Chinese bedrijf Kunlun Tech de overname van datingsite Grindr moest terugdraaien. Ook Nederlandse bedrijven zijn in aanraking geweest met CFIUS, zoals Philips, dat de geplande verkoop van het onderdeel Lumileds, gevestigd in Amerika, aan een Chinese partij gedwarsboemd zag worden.¹⁴⁰

Hoewel de zorgen over Chinese en andere buitenlandse investeringen niet in alle EU-landen in gelijke mate worden beleefd, zagen veertien EU-lidstaten wel aanleiding om op nationaal niveau regels voor investeringsscreening op te stellen, opdat voorgenomen investeringen van buiten de EU tijdig getoetst en zo nodig voorkomen kunnen worden.¹⁴¹ Sommige andere landen zijn nog bezig om dergelijke regels op te stellen, andere landen blijven vooralsnog zonder nationale mechanismen.

Hiertoe aangezet door de regeringen van Duitsland, Frankrijk en Italië (nu overigens veel terughoudender ten aanzien van investeringsscreening) bracht de Commissie in september 2017 hierover een mededeling uit. Deze heeft inmiddels geleid tot een

138 Zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, 'Europa in mei 2019: voorbereidingen voor een meer verenigde, sterkere en democratischere Unie in een steeds onzekerder wereld. Bijdrage van de Europese Commissie aan de informele bijeenkomst van de leiders van de EU 27 in Sibiu (Roemenië) op 9 mei 2019, p. 31.

139 Kamerstuk 30821, 21 501 – 20, nr. 73.

140 Zie: 'Nederland gaat buitenlandse investeringen toetsen op spionagegevaar', *het Financieel Dagblad*, 19 april 2019.

141 Het gaat hierbij om Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje en het VK.

verordening, na een relatief snelle procedure – die het breed erkende politieke belang onderstreept – in werking getreden op 10 april 2019.¹⁴²

De verordening heeft een generiek karakter en is dus niet specifiek gericht op China. Doel is een Europees kader te scheppen om mogelijke risico's voor veiligheid en openbare orde van buitenlandse directe investeringen te adresseren. De verordening geeft daartoe een niet-uitputtende lijst van factoren waarmee de lidstaten en/of de Commissie rekening kunnen houden bij de toetsing van buitenlandse investeringen. Deze factoren zijn:

- a. Kritieke infrastructuur, zowel fysiek als virtueel;
- b. Kritieke technologieën en producten voor tweërlei gebruik (*dual use*);
- c. De voorziening van kritieke inputs, waaronder energie of grondstoffen, en van voedselzekerheid;
- d. De toegang tot of de mogelijkheid van controle op gevoelige informatie, waaronder persoonsgegevens;
- e. De vrijheid en pluriformiteit van de media.

De verordening is vooral gericht op het tijdig delen van informatie over voorgenomen buitenlandse investeringen, zowel tussen lidstaten onderling als met de Commissie. Op basis van deze informatie kan de Commissie tot het oordeel komen dat een voorgenomen investering een bedreiging vormt voor de veiligheid of openbare orde van meerdere lidstaten. Ook kan de Commissie oordelen dat een voorgenomen investering een programma of project van de gehele Unie bedreigt, zoals Horizon 2020, Galileo en trans-Europese vervoers-, energie- en telecommunicatienetwerken. De oordelen van de Commissie hebben een niet-bindend karakter.

Overigens blijft het ook na inwerkingtreding van deze verordening aan de lidstaten zelf om te besluiten of zij al dan niet overgaan tot het toetsen van buitenlandse directe investeringen. Zij zijn daartoe dus niet verplicht, ook niet op grond van deze nieuwe verordening.

Voor Nederland is het economische belang van buitenlandse investeringen, waaronder Chinese, zeer groot. Het wil dan ook geen onnodige obstakels opwerpen die tot onzekerheid kunnen leiden bij potentiële goedwillende investeerders. Wellicht verklaart dit ook de aanvankelijke terughoudendheid van regeringszijde ten aanzien van het oorspronkelijke Commissievoorstel.¹⁴³ Daarin gaf de regering aan dat het haar onduidelijk was waarom het doel alleen door middel van een wetgevend instrument (een verordening) kon worden bereikt en niet bijvoorbeeld door een richtlijn of richtsnoeren, gebaseerd op *best practices*.¹⁴⁴ Na verheldering van het Commissievoorstel stemde Nederland uiteindelijk in met de (aangepaste) tekst van de verordening. Nederland vond en vindt het belangrijk dat de verordening geen inbreuk maakt op de nationale bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en nationale veiligheid en dat maatregelen voor economische veiligheid niet worden ingezet voor economisch protectionistische doeleinden.

¹⁴² Verordening 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019.

¹⁴³ BNC-fiche van 1 december 2017.

¹⁴⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2437.

Momenteel werkt het kabinet aan een uitwerking van een investeringstoets op nationale veiligheidsrisico's bij overnames en investeringen. Hierbij hanteert het, vergelijkbaar met de aanpak van de EU-verordening, een generieke aanpak met een landenneutraal karakter, niet specifiek gericht op bijvoorbeeld China.¹⁴⁵

IV.4 5G-netwerken en de keuze voor Huawei-apparatuur

De aanbesteding van het nieuwe 5G-netwerk voor mobiel dataverkeer, dat wordt beschouwd als vitale infrastructuur voor de toekomst, is in korte tijd uitgegroeid tot brandpunt van de Amerikaans-Chinese rivaliteit op technologisch en economisch militair vlak. Wereldwijd kunnen slechts vier bedrijven de benodigde technologie leveren: Huawei en ZTE uit China en Ericsson en Nokia uit Europa. Van hen is Huawei het verst gevorderd in de ontwikkeling van dit nieuwe netwerk tegen de laagste prijs, al is dit mede bereikt dankzij zware staatsubsidies.¹⁴⁶ De VS willen evenwel vermijden dat China 5G wereldwijd als eerste uitrolt en oefenen druk uit op hun bondgenoten om Chinese firma's te weren.¹⁴⁷

Nederland en andere EU-lidstaten staan dus voor een dilemma. De economische belangen zijn groot. Een andere 5G-aanbieder dan Huawei kost mogelijk miljarden meer; ook door afnemende concurrentie stijgt de prijs.¹⁴⁸ Bovendien zit Huawei-apparatuur al in bestaande netwerken, routers en meterkasten.¹⁴⁹ Daartegenover staan grote veiligheidsbelangen. Die zijn er van drieërlei aard. Ten eerste bestaat de zorg, hoewel westerse veiligheidsdiensten er geen harde bewijzen voor hebben, dat Huawei via 'achterdeurtjes' de Chinese staat (toekomstig) laat spioneren. In dit licht treft dat Chinese wetgeving uit 2017 van privébedrijven vraagt de overheid te allen tijde te helpen. Hoewel de spionagedimensie tot de publieke verbeelding spreekt, zit hier naar het oordeel van de AIV niet de kern van de zaak. Belangrijker is een tweede veiligheidsrisico: het ontstaan van een strategische afhankelijkheid van Huawei en ZTE en daarmee (indirect) van China. Immers, China zou via 5G belangrijke technologische standaarden van de toekomst kunnen gaan bepalen, zeker wanneer Europese bedrijven als Nokia en Ericsson uit de markt gedrukt worden. Er zijn dan geen alternatieven meer buiten Huawei en ZTE, waarmee China de aanleg van 5G-infrastructuur en de opvolger(s) zou monopoliseren. Dit draagt ook bij aan onzekerheid over het in de toekomst, onafhankelijk van China, in stand kunnen houden van vitale communicatieprocessen.

145 Zie: Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid over Nationale Veiligheid d.d. 18 april 2019, Kamerstuk 30 821, nr. 72.

146 Hierbij is overigens geen rekening gehouden met te maken extra kosten om de veiligheid van het netwerk te kunnen garanderen.

147 Zie: Van der Lugt, S. 'EU-China investments: the 5G political power game', *Clingendael Spectator*, 25 februari 2019. En Kaska, K., Beckvard, H. en Minárik, T. *Huawei, 5G and China as a security threat*, Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), Tallinn, 2019.

148 De branche-organisatie van mobiele netwerkoperatoren, GSMA, meent dat een ban op Huawei en het Chinese bedrijf ZTE de opbouw van 5G Europa-wijd EUR 55 miljard duurder zal maken en tot achttien maanden vertraging zal leiden. Zie: Gwénaél Barzic, 'Europe's 5G to cost \$62 bn. more if Chinese vendors banned: telcos', Reuters 7 juni 2019.

149 Zie: Hijink, M. 'China zit al overal in onze netwerken. Telecommunicatie', *NRC*, 25 april 2019.

Ten derde echter, een punt dat in de andere richting wijst, brengt ook een ban door de VS en zijn bondgenoten op Chinese producten een veiligheidsrisico met zich mee. Weliswaar gaat het om specifieke producten met een veiligheidsrisico, maar vanwege geïntegreerde productieketens en de Chinese tegenmaatregelen versnelt dit een scenario van economische ‘*decoupling*’ tussen de VS en China.¹⁵⁰ Dit zou de wereld de facto in twee blokken splitsen, hetgeen het risico op een handelsoorlog vergroot en de dempende werking van economische vervlechting op een politiek-militaire confrontatie vermindert.¹⁵¹ Er kan een onvoorspelbare keten van acties en reacties ontstaan.

Voor EU-lidstaten is veiling van 5G-frequenties een nationale bevoegdheid. Ditzelfde geldt voor afwegingen van binnenlandse veiligheid. Politieke sturing kan wel komen vanuit de Europese Raad¹⁵² of liggen in de sfeer van coördinatie. Al op 14 september 2016 lanceerde de Commissie het 5G Actieplan met een duidelijke routekaart en sturing voor de EU-brede uitrol voor eind 2020. Ieder kwartaal wordt gerapporteerd over de voortgang.¹⁵³ In aanvulling daarop en op verzoek van de regeringsleiders deed de Europese Commissie eind maart 2019 enkele aanbevelingen inzake 5G: lidstaten moeten voor 30 juni 2019 een risicoanalyse van hun netwerk maken en de veiligheidseisen opnieuw evalueren, mede in het licht van de ‘politiek-juridische situatie in derde landen’. Informatiedeling en coördinatie worden aangemoedigd. Na 1 oktober 2019 komt een Uniewijde risicoanalyse beschikbaar.¹⁵⁴

In dit krachtenveld wachten sommige lidstaten nog af (zoals België), andere positioneerden zich inmiddels of zijn bezig dat te doen (zoals Nederland, waar de *Taskforce Economische Veiligheid* binnenkort haar rapport aan het kabinet zal presenteren over het benodigde beleid om maatschappij en economie, waaronder toekomstige 5G-netwerken, te beschermen tegen dreigingen als spionage). Ruwweg zien we drie groepen. Aan de ene kant koos een groepje landen – in het spoor van Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan – voor een ban op Huawei; dit betreft allereerst Estland en Tsjechië. Na de arrestatie van een Huawei-werknemer op verdenking van spionage in januari 2019, liet ook Polen weten dat de deur dichtging.¹⁵⁵ Bij deze landen gaf bondgenootschappelijke druk vanuit Washington mogelijk de doorslag. Aan de andere kant staan enkele lidstaten die Huawei probleemloos als partner zien, Hongarije voorop.

Tussen beide uitersten in staat een derde, beduidende groep (grote) Noordwest-Europese lidstaten. Zij zoeken pragmatisch de bewegingsruimte om economische en

150 Zie: Bermingham, F. ‘As trade war continues, are the US and Chinese economies headed for a messy divorce?’, *South China Morning Post*, 20 juni 2019; een geciteerde expert spreekt van een ‘Balkanisering van productieketens’.

151 Zie: ‘The right call on Huawei. Technology and security’, *The Economist* 27 april 2019, p. 10.

152 Zie: Europese Raad, Conclusies 21-22 maart 2019.

153 Zie: Pujol, F., Manero, C. en Jaffel, T. ‘5G observatory quarterly report 3; up to march 2019, European Commission, april 2019.

154 Zie: Aanbeveling van de Commissie (EU) 2019/534, ‘Cyberbeveiliging van 5G-netwerken’, 26 maart 2019.

155 Zie: Plucinska, J. en Koper, A. ‘Poland set to exclude China’s Huawei from 5G plans’, *Reuters*, 24 januari 2019.

veiligheidsbelangen enigermate te verzoenen. Meest opmerkelijk in dit verband: het VK, hoewel lid van de 'Five-Eyes'-samenwerking van de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, weerstond in april 2019 onder premier May de Amerikaanse druk de Chinezen te weren door een scheiding tussen kern en buitenring van het 5G-netwerk aan te brengen en Huawei wel toegang tot die laatste te geven. Ook Duitsland wil in beginsel met Huawei zaken kunnen doen, onder meer onder voorwaarde dat het bedrijf geen data aan Beijing verstrekt. Frankrijk sluit het Chinese bedrijf evenmin bij voorbaat expliciet uit, al zal bij de uiteindelijke aanbesteding het criterium veiligheid in Parijs zwaar wegen.

Het besef groeit dat de keuze voor een 5G-provider niet enkel een economische of technologische is maar (gewild of niet) een strategische zet in de Amerikaans-Chinese rivaliteit. Aangezien het geen binaire keus *Take it or leave it* is (een gelijkwaardig alternatief voor Huawei is nog niet voorhanden, terwijl Europa sinds 2016 inzet op uitrol van de 5G-technologie), zoeken Europese kernlanden het in een pragmatische benadering die de veiligheidsrisico's beperkt houdt zonder de economische voordelen op te geven. De politieke meerwaarde van het behoud van enige bewegingsruimte tussen de VS en China is in de visie van de AIV des te groter naarmate meer EU-lidstaten dit Brits-Duitse voorbeeld volgen. Daarnaast is het van belang dat de EU ook zelf in 5G blijft investeren, om de eigen bedrijven te steunen, concurrentie te waarborgen en niet strategisch afhankelijk te worden van één of twee Chinese spelers.

De zorgen over China's groeiende technologische aanwezigheid in de EU hebben er mede toe geleid dat op 9 april 2019 de *EU Cybersecurity Act* door de Raad van ministers is aangenomen.¹⁵⁶ Hiermee wordt een EU-certificatie geïntroduceerd voor producten, processen en diensten die in de EU worden verkocht. Certificatie kan een deel van de problemen (gebrekig programmeerwerk, programmeerfouten) ondervangen. Bovendien wordt het Europese cyberveiligheidsagentschap ENISA versterkt.

Huawei van zijn kant onderneemt ook actie om zijn positie in de Europese markt te beschermen. Zo opende het in het bijzijn van vertegenwoordigers van de Europese Commissie op 5 maart 2019 in Brussel het *Huawei Cyber Security Transparency Centre*.¹⁵⁷ Dit centrum is opgezet om de ontwikkeling van standaarden en certificaties te ondersteunen, om zo het geschonden vertrouwen van publiek en overheid in Huawei-producten terug te winnen.

IV.5 Wapens 2.0: export van goederen en technologie met militaire toepassingsmogelijkheden

Naar aanleiding van het gewelddadig beëindigen door de Chinese overheid van de Tiananmen-protesten stelde de EU in 1989 een wapenembargo in tegen China. Het embargo heeft niet verhinderd dat diverse lidstaten – met name Frankrijk, Italië, het VK en Duitsland¹⁵⁸ – sinds de jaren negentig goederen hebben geleverd die bijdragen aan de modernisering van de Chinese strijdkrachten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om helikopters

¹⁵⁶ Zie: Text adopted by European Parliament on a proposal for a regulation on ENISA and on Information and Communication Technology cybersecurity certification, European Parliament first reading, 12 maart 2019.

¹⁵⁷ Zie: 'Huawei cyber security transparency center opens in Brussels', *Huawei*, 5 maart 2019.

¹⁵⁸ Zie over met name de leveringen door Frankrijk, Duitsland en het VK: Bräuner, O, Bromley, M, Dachâtel, M. Western arms exports to China, SIPRI Policy paper, januari 2015.

en scheepsmotoren. China heeft ondanks deze gedeeltelijke toegang tot de Europese defensie-industrie lange tijd aangedrongen op afschaffing van het wapenembargo. In 2003-2005 pleitten Frankrijk en Duitsland binnen de EU voor afschaffing, waarvoor consensus tussen de lidstaten vereist is. Hoewel de beëindiging van het embargo gedurende enige tijd waarschijnlijk leek kwam het er uiteindelijk niet van (zie ook hoofdstuk II.1). De kwestie staat binnen de EU sindsdien niet meer op de agenda, onder andere omdat duidelijk is dat afschaffing voor de VS onacceptabel is, maar werd en wordt door China steeds opnieuw opgebracht. Ook in de meest recente Chinese beleidsnota over de EU staat dat het embargo zo snel mogelijk afgeschaft dient te worden.¹⁵⁹

Toch speelt inmiddels het embargo geen grote rol meer in de bilaterale relatie tussen China en de EU.¹⁶⁰ De voornaamste reden is dat het zwaartepunt van China's behoeften wat betreft militaire modernisering is verschoven van materiële goederen (zoals wapensystemen en voertuigen) naar geavanceerde technologie. Een belangrijk aandeel daarin betreft technologie die eigendom is van bedrijven of wetenschappelijke instellingen die niet een specifiek militaire toepassing heeft, maar die direct of indirect van grote betekenis is voor de militaire capaciteiten van staten. Terwijl het EU-wapenembargo zijn praktische betekenis deels verliest (de symbolische waarde ervan, als teken van het Europese afwijzen van China's beleid inzake mensenrechten, blijft wel aanzienlijk), neemt de rol voor regelgeving op het gebied van exportcontrole toe.

Centraal in die regelgeving staat het EU 'gemeenschappelijk standpunt inzake wapenexport'¹⁶¹, dat de kern vormt van het exportcontrolebeleid van de EU. Toetsing van een vergunningaanvraag voor de uitvoer van militaire goederen verloopt aan de hand van acht criteria, waaronder de naleving van de internationale verplichtingen, eerbiediging van mensenrechten en internationaal humanitair recht, (mogelijke rol in) regionale conflicten en stabiliteit, de nationale veiligheid en het zogenaamd omleidingsrisico. Bijzondere aandacht gaat uit naar goederen voor tweeërlei civiel en militair gebruik, ofwel *dual-use*-goederen. Een Europese verordening bepaalt voor welke van deze goederen een exportvergunning vereist is; deze lijst wordt regelmatig bijgewerkt.¹⁶² De Commissie deed in september 2016 het voorstel de *dual-use*-verordening zelf ook aan te passen. Voor die modernisering bestaat zeker aanleiding, onder meer vanwege de noodzaak van exportcontrole op cybersurveillancegoederen in het kader van mensenrechtenbescherming. Dit punt speelt ook in de relatie met China.

Ook de Verenigde Staten nemen maatregelen om de overdracht van geavanceerde

159 Zie: China's Policy paper on the European Union, December 2018.

160 Zie: Duchâtel, M., Bromely, M. 'Influence by default: Europe's impact on military security in East Asia', *European Council on Foreign relations policy brief*, mei 2017.

161 Zie: Gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 8 december 2008.

162 Het betreft verordening EU 428/2009 en de bijbehorende bijlage, die regelmatig wordt geupdated. Zie voor het beleid en de regelgeving waarop dit beleid gebaseerd is: Europese Commissie 'Dual-use trade controls' en de (bijlage bij de) Verordening 2017/2268 van de Commissie van 26 september 2017 tot wijziging van Verordening nr. 428/2009 van de Raad tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik.

technologie van Europa naar China te beperken. De Amerikaanse exportcontrole-regelgeving wordt momenteel uitgebreid en zal spoedig een groot aantal 'emerging and foundational technologies', waaronder kunstmatige intelligentie, omvatten.¹⁶³ Anderzijds wordt ook door China een nieuwe exportcontrolewet voorbereid. Via extraterritoriale werking is zowel de Amerikaanse als de voorgestelde Chinese regelgeving van toepassing op Europese bedrijven die gebruik maken van respectievelijk Chinese en Amerikaanse technologische kennis.¹⁶⁴ De geopolitieke rivaliteit tussen de VS en China raakt in steeds grotere mate bedrijven in hightech sectoren. Het gaat hierbij niet zozeer om de traditionele defensie-industrie maar om een grote diversiteit aan technologisch geavanceerde bedrijven op de reguliere (civiele) markt.

Met de feitelijke erkenning van Chinese zijde dat het Europese wapenembargo vermoedelijk niet binnen afzienbare tijd zal worden opgeheven, zijn de Chinese inspanningen er nu vooral op gericht om ook in de toekomst toegang te houden tot hoogwaardige Europese technologie. China richt daarom zijn diplomatieke inspanningen vooral op het opheffen van de Europese beperkingen betreffende de exporten van hoogtechnologische producten. Hoewel dit type producten niet alleen betrekking heeft op de wapenindustrie, omvat het wel technologieën met een mogelijk militair einddoel, in overeenstemming met de huidige Chinese industriepolitieke prioriteiten.¹⁶⁵

Kwestie voor Nederland is hoe in EU-verband om te gaan met de geopolitieke druk vanuit China enerzijds en de VS anderzijds. De Amerikaanse druk kan mede worden verklaard uit de verschillen tussen de VS en de EU op handhavingsgebied. Zo beschikken de VS over een grote federale handhavingscapaciteit, zijn de sancties voor exportgerelateerde vergrijpen zwaarder en past de Amerikaanse overheid het principe van extraterritorialiteit toe. Gelet op de toegenomen handhavingsbereidheid van de Amerikaanse overheid en de vele uitleveringsverdragen die de VS met andere landen hebben, brengt het niet voldoen aan Amerikaanse exportcontroles significante risico's met zich mee voor zowel organisaties als individuen, ook buiten de VS. Deze risico's zijn ten aanzien van het niet voldoen aan wet- en regelgeving van de EU en haar lidstaten kleiner.¹⁶⁶

Voor Nederland speelt ook het belang van het beschermen van Nederlandse bedrijven in sectoren waar andere EU-landen concurrent zijn en/of andere belangen hebben. In dit spanningsveld steunt Nederland de voorgestelde modernisering van de *dual-use*-verordening. Ook zet Nederland in op een Europees gelijk speelveld door te sturen op

163 Zie: Dickenson, S. 'New Restrictions on High tech technology transfers to China, *Chinalawblog*, 27 november 2018.

164 Zie: McShane, J. 'A closer look at China's new export control law, *export solutions trade compliance specialists*, 28 augustus 2018.

165 Zie: Duchâtel, M., Bromely, M. 'Influence by default: Europe's impact on military security in East Asia', *European Council on Foreign relations policy brief*, mei 2017, p. 9. De Chinese industriepolitieke prioriteiten zijn neergelegd in het programma 'Made in China 2025'. Zie over dit programma onder meer: Wübbecke, J, Meissner, M, Zenglein, M., Ives, J. en Conrad, B. 'Made in China 2025: the making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries', *Mercator Institute for China Studies*, 2 december 2016.

166 Zie: Antzoulatos-Borgstein, B. 'Een introductie in Export Controls en Compliance', *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, , V, Jaargang 2018.

EU-brede instrumenten in plaats van afzonderlijke nationale maatregelen als het gaat om exportcontrole op cybersurveillance technologie.¹⁶⁷

De verschuiving van de aandacht van de klassieke wapenindustrie naar hightech in brede zin betekent dat een groter deel van de Europese economische productie geraakt wordt – en zal worden – door wapenexportregimes. Dit leidt enerzijds tot meer (Trans-Atlantische) diplomatieke spanningen en economische onzekerheid voor (Europese) bedrijven, maar zal anderzijds mogelijk de scherpe kantjes afhaken van de intra-Europese dissensus op dit punt. Terwijl het wapenembargo van na 1989 de grote Europese wapenexporteurs een doorn in het oog werd (en andere lidstaten economisch minder trof), raakt het verbod op hightech-export naar China veel meer lidstaten. De scheidslijnen worden minder scherp. Anders gezegd: materieel wordt de situatie lastiger, maar meer lidstaten zitten in hetzelfde schuitje. In potentie zit hier de mogelijkheid om samen op te trekken in het Chinees-Amerikaanse spanningsveld.

IV.6 Mensenrechten

Mensenrechten zijn een kernkwessie voor Nederlands strategische opdracht in Europa vanwege China. In Nederland is de politieke aandacht voor de mensenrechtensituatie in China namelijk groot, terwijl China heeft aangegeven niet gediend te zijn van inmenging in binnenlandse aangelegenheden. De Amerikaanse inzet voor de mensenrechtensituatie in China lijkt wat af te nemen,¹⁶⁸ nadat de VS enkele jaren geleden nog een stevige positie innamen. Terwijl het in deze situatie voor Nederland van belang is om in EU-verband te kunnen optrekken, ontbreekt Europese eenheid regelmatig, zo is ook publiekelijk pijnlijk gebleken. Tegen die achtergrond zoekt Nederland met gelijkgezinde landen naar oplossingen.

Sinds het gewelddadige optreden tegen de protesten op het Tiananmen-plein in 1989 vormen mensenrechten een belangrijk thema in het Nederlandse Chinabeleid, gebaseerd op het bredere mensenrechtenbeleid als hoeksteen van de Nederlandse buitenlandpolitiek.¹⁶⁹ Dit geldt ook voor het huidige kabinet, dat in het regeerakkoord een intensivering van het beleid aankondigde¹⁷⁰, met specifieke aandacht voor vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid; vrijheid van religie en levensovertuiging; gelijke rechten voor vrouwen en meisjes; mensenrechtenverdedigers; gelijke rechten voor LHBTI's; en de internationale rechtsorde en strijd tegen straffeloosheid.¹⁷¹ De mensenrechtenrapportage 2018 signaleert dat de internationale trend negatief is, hetgeen volgens het kabinet om een stevig weerwoord vraagt, uit overtuiging en omwille

167 Zie: 'Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2017', Kamerstuk 22054, nr. 294.

168 Zie: Lum, T. 'Human Rights in China and U.S. Policy: Issues for the 115th Congress', Congressional Research Service, July 2017, p. 1.

169 Van Leuven, L.J.P.M. 'Het Nederlandse mensenrechtenbeleid ten aanzien van China. Hoeksteen of in de hoek gedreven?', Universiteit Utrecht, 2014.

170 Zie: 'Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, p. 47.

171 Zie: Kamerbrief over de intensivering van het mensenrechtenbeleid, Kamerstuk 32 735, nr. 227.

van het Nederlandse belang.¹⁷²

De Nederlandse Chinanotitie van mei 2019 benoemt de verslechtering van de mensenrechtensituatie in China dan ook expliciet. Met name burgerlijke en politieke rechten staan onder druk, de ruimte voor het maatschappelijk middenveld is beperkt en mensenrechtenverdedigers worden gehinderd in hun werk of zelfs veroordeeld.¹⁷³ Ook de Tweede Kamer is alert op de mensenrechtensituatie in China, getuige een reeks breed gesteunde moties, onder andere over vrijheid van religie en levensovertuiging, en de rechten van Oeigoerse moslims en andere minderheden in de noordwestelijke provincie Xinjiang.¹⁷⁴ In het kader van een campagne die volgens de Chinese overheid is gericht tegen extremisme en terrorisme, worden volgens schattingen van de VN tot een miljoen Oeigoeren, Kazakken en andere voornamelijk islamitische minderheidsgroepen vastgehouden in talrijke ‘heropvoedingskampen’ in de provincie.¹⁷⁵

Mensenrechtenbeleid ten aanzien van China gaat in tijden van globalisering overigens niet meer alleen om de rechten van Chinezen in China, maar betreft ook de rechten van Nederlanders: bijvoorbeeld van zakenlieden, onderzoekers en journalisten die in China werken, en van Oeigoeren in diaspora die Nederlands staatsburger zijn. Ook de uitkomst van de wereldwijde technologische concurrentie op het gebied van bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie of gezichtsherkenning zal voor de mensenrechten en privacy van velen gevolgen hebben.¹⁷⁶ De toepassing van nieuwe technologie in China voor de surveillance van burgers laat zien hoe innovatie gebruikt kan worden om mensenrechten te beperken. Deze trends betekenen dat Nederlands mensenrechtenbeleid niet louter meer gaat om getuigenisethiek en solidariteit met mensen in verre landen, maar ook om *home land security* en de bescherming van de eigen burgers. Gebrek aan betrokkenheid bij de interne situatie in China, kan ons dus direct gaan raken.

Deze situatie treft te meer nu het Chinese mensenrechtendiscours en -optreden op de internationale podia de laatste jaren veel assertiever is geworden, in tweeërlei opzicht. Ten eerste probeert China niet langer om defensief en *low-profile* kritiek binnen de VN-Mensenrechtenraad te voorkomen, maar richt de Chinese diplomatieke inspanning zich steeds meer op het veranderen van het concept mensenrechten zelf. Dit gebeurt met een beroep op soevereiniteit, binnenlandse stabiliteit en sociaaleconomische ontwikkeling als fundamentele waarden voor de internationale orde, op gelijke voet geplaatst met individuele, democratische vrijheidsrechten. Uit het gedrag van China

172 Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Mensenrechtenrapportage 2018. Inzet en resultaten buitenslands mensenrechtenbeleid, p. 5.

173 Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nota Nederland-China: een nieuwe balans, mei 2019, p. 49.

174 Zie o.a.: Motie Kuzu over het per direct sluiten van Chinese heropvoedingskampen, Vergaderjaar 2018-2019, 35 000 V, nr. 42; Motie Asscher c.s. over een internationaal onderzoek naar de situatie van de Oeigoeren, 23 987, nr. 337.

175 Zie o.a. de verklaringen van Gay McDougall, co-rapporteur voor China van het Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) van de VN: en van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN Michelle Bachelet.

176 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nota Nederland-China: een nieuwe balans, mei 2019, p. 49.

blijkt dat het de tweede groep waarden ondergeschikt acht aan de eerste groep.¹⁷⁷ In 2017 lukte het China om een verklaring in de Mensenrechtenraad door 140 landen te laten steunen, waarin het doel van 'building a community of shared destiny for mankind' werd onderschreven, een concept dat centraal stond in een speech van Xi Jinping van januari 2017 bij de VN in Genève. In juni 2017 was deze speech inspiratiebron voor China's eerste initiatief tot een mensenrechtenresolutie, getiteld 'The contribution of development to the enjoyment of all human rights'. Ondanks kritiek van de VS en EU-lidstaten dat deze resolutie de suggestie wekt dat landen omwille van ontwikkelingsdoelen hun verplichtingen op het gebied van mensenrechten wat minder nauw kunnen nemen, werd de resolutie met een ruime meerderheid van stemmen aangenomen.¹⁷⁸ Gezien de grote steun die China onder armere landen geniet en waarin het ook investeert (zie ook IV.7 over het BRI), kan de EU dit Chinese discours in politiek opzicht enkel weerstreven door de democratische ontwikkelingslanden in VN-verband voor de klassieke mensenrechtenzaak (terug) te winnen.

Ten tweede stelt een assertiever China in scherpere bewoordingen grenzen aan de buitenlandse mensenrechtenkritiek, met een beroep op China's soevereiniteit.¹⁷⁹ Zo heeft de CCP in de meest recente 'Policy Paper on the European Union' aangegeven bereid te zijn '... tot een constructieve uitwisseling over mensenrechten op basis van gelijkheid en wederzijds respect in de hoop dat deze uitwisselingen een positieve rol spelen in de bevordering van de betrekkingen tussen China en de EU en gemeenschappelijke vooruitgang op het gebied van mensenrechten.' De Partij voegde daar echter aan toe: 'De Europese zijde moet China's mensenrechtenomstandigheden op een objectieve en eerlijke manier bezien en zich onthouden van inmenging in China's interne zaken en soevereiniteit in naam van mensenrechten'.¹⁸⁰ Kortom, China heeft een eigen verhaal, maakt nauwelijks meer om reputatieschade en voelt zich gerechtigd en sterk genoeg om afzijdigheid te eisen.

Tegen deze achtergrond concludeerde minister Blok bij het verschijnen van de Nederlandse Chinanotitie in mei 2019 'zonder Europa gaat het niet'. Dit heeft Den Haag in 1997 ondervonden, toen Beijing Nederland strafte voor zijn mensenrechtenactivisme door een Nederlandse handelsmissie niet door te laten gaan. Nederland had als roulerend EU-Raadsvoorzitter het initiatief genomen tot een kritische resolutie in de VN-Mensenrechtencommissie¹⁸¹. Sinds 1989 hadden gelijkgezinde landen geprobeerd kritische China-resoluties in te dienen in de Mensenrechtencommissie, maar China wist alle tegen te houden. De steun onder de Europese lidstaten voor deze publieke veroordelingen is met de jaren afgenomen. Terughoudende lidstaten verwezen naar gezichtsverlies in de VN als gevolg van telkens strandende China-resoluties. Tegelijk was er toenemende weerstand bij de 'Airbus groep' van grote lidstaten Frankrijk, Duitsland,

177 Zie: Okano-Heijmans, M.O. Van der Putten, F.P. e.a., *A United Nations with Chinese characteristics?*, *The Hague, Clingendael Report*, 2018.

178 Zie: Van der Putten, F.P. 'Case study 1. Human rights: breaking the Western monopoly of discourse in human rights' issues', in: *ibid.*, pp. 6-10.

179 Zie: Okano-Heijmans, M.O. Van der Putten, F.P. e.a., *A United Nations with Chinese characteristics?*, *The Hague, Clingendael Report*, 2018.

180 Zie: *China's Policy paper on the European Union*, December 2018.

181 De VN-Mensenrechtencommissie werd in 2006 vervangen door de VN-Mensenrechtenraad.

Spanje en Italië, die omwille van grote economische belangen de relaties met China goed wilden houden. Naast Nederland kreeg in 1997 ook Denemarken te maken met Chinese strafmaatregelen. In reactie op de verdeeldheid binnen de EU diende Denemarken in de Mensenrechtencommissie direct, dus buiten EU-verband een China-kritisch resolutie-voorstel in. Nederland en Denemarken werden doelwit van Chinese tegenmaatregelen zonder dat dit in een duidelijke reactie van de EU resulteerde. Vanaf 1997 is het Nederlandse en het Europese beleid door deze ervaringen 'verduist', in de zin dat vaker werd gekozen voor de al langer bestaande Duitse benadering van stille mensenrechtendiplomatie in het kader van intensieve economische banden met China.¹⁸²

Sinds enkele jaren zien we echter weer Europese initiatieven tot publieke veroordeling van mensenrechtenschendingen in China, inclusief door Duitsland.¹⁸³ Nu zijn er echter andere EU-lidstaten die weinig voelen voor publieke veroordelingen van China. Zo weigerde Hongarije in maart 2017 een gemeenschappelijke brief te ondertekenen, die de gerapporteerde marteling van gevangengenomen juristen in China veroordeelde. Betrokken diplomaten stelden dat door Hongarije's opstelling de Europese Unie de brief niet als blok heeft kunnen ondertekenen, hoewel een aantal individuele EU-lidstaten dat wel heeft gedaan.¹⁸⁴ Sterker nog, Hongarije zou bedreigd hebben in alle vergelijkbare toekomstige zaken niet te tekenen.¹⁸⁵ Minder publieke aandacht was er voor het feit dat ook Nederland de brief niet ondertekende, waarschijnlijk omdat Nederland sinds de pijnlijke botsing met China in 1997 en tot voor kort als zelfopgelegde regel aanhield alleen mee te doen indien er een quorum was van tien EU-lidstaten, inclusief Duitsland, Frankrijk en het VK.

Een recent tweede pijnlijk gebrek aan Europese eenheid deed zich voor in juni 2017, toen Griekenland een kritische EU-verklaring over China blokkeerde in de VN-Mensenrechtenraad. Dit was de eerste keer dat de EU niet tot een gemeenschappelijke verklaring kwam in dit belangrijkste mensenrechtenorgaan van de VN sinds zijn

182 Zie: Wong, R. 'Towards a Common European Policy on China?: Economic, Diplomatic and Human Rights Trends Since 1985', in: *Current Politics and Economics of Asia* 17/1, 2008, pp. 155-181; Malcontent, P.A.M. en Huijboom, A. *De Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de mens*, IOB: Den Haag, 2006.

183 Voor deze meer kritische houding is gerapporteerde aanleiding met de verslechtering van de mensenrechtensituatie in China, maar mogelijk ook binnenlandspolitiek wat meer ruimte, nu de zakenwereld in Duitsland en andere grote lidstaten als Frankrijk eveneens beducht wordt voor de gevolgen van China's internationale opkomst. Bijgevolg wijzen de neuzen in mensenrechten-, veiligheids- en zakenkringen dus voor het eerst sinds lang dezelfde kant op van een steviger Chinakoers (zie III.1 voor het Duitse omslagjaar 2016 in dit verband en II.2 over een vergelijkbare omslag in het Amerikaanse beleid).

184 De brief – van ambassadeurs en *chargés d'affaires* te Beijing aan China's minister van publieke veiligheid Guo Shengkun – werd ondertekend door Australië, Canada, Japan en Zwitserland, samen met zeven EU-lidstaten, te weten: België, het VK, Tsjechië, Estland, Frankrijk, Duitsland en Zweden, zie: Denyer, S. en Ruhala, E. 'Eleven countries signed a letter slamming China for torturing lawyers. The U.S. did not', *The Washington Post*, 22 maart 2017.

185 Zie: *Ibid.*

oprichting in 2006.¹⁸⁶ De positie van Griekenland is in verband gebracht met de wens om Chinese handel en investeringen voor het land binnen te halen, in een context van druk van internationale crediteuren en beperkte investeringssteun uit EU-lidstaten (voor het voorbeeld van de haven van Piraeus, zie IV.8).

Volgens het *European Think-tank Network on China* (ETNC), dat onderzoek deed naar verschillen in standpunten inzake deze kwesties, zijn vier groepen EU-lidstaten te onderscheiden. Duitsland, Zweden en het VK hebben volgens ETNC een actieve mensenrechtenpolitiek: ze spreken zich publiekelijk uit, adresseren gevoelige kwesties achter gesloten deuren met hun Chinese gesprekspartners en ondernemen samenwerkingsprojecten in China. Nederland zit volgens ETNC in een tweede groep, samen met België, Denemarken, Frankrijk en Noorwegen (als niet-EU lidstaat toch bestudeerd). Deze landen voeren eveneens een actief beleid, maar aarzelen meer over inzet van publieke druk op Beijing.¹⁸⁷ Een derde groep met Tsjechië, Letland, Polen, Portugal, Roemenië en Spanje spreekt zich op het moment niet publiekelijk uit en laat de zaak liever over aan EU-woordvoerders. Griekenland, Hongarije en Italië, ten slotte, zijn het meest passief en liggen af en toe zelfs dwars. De ETNC-onderzoekers voeren drie verklaringen aan voor deze verschillen. Ten eerste: uiteenlopende historische erfenissen. De meeste Europese landen zijn sinds midden jaren 1990 minder uitgesproken in hun mensenrechtenbeleid ten opzichte van China, maar het valt op dat deze trend sterker is in jonge democratieën (Tsjechië, Spanje, Portugal) dan in oudere. Ten tweede: economische factoren. Deze beïnvloeden het beleid, maar op onverwachte manieren. Intense handels- en investeringsrelaties met China correleren niet per se met terughoudendheid inzake mensenrechten, zoals het Duitse voorbeeld laat zien. In sommige EU-lidstaten, behalve Griekenland ook Hongarije en Roemenië, had de hoop op Chinese investeringen wel gevolgen voor de mensenrechtenkoers. Ten derde: Chinese druk. Deze heeft er in sommige gevallen toe geleid dat Europese landen hun koers hebben heroverwogen. Dit gebeurde in Denemarken, Frankrijk, het VK, Nederland en Noorwegen na Chinese sancties, in het Franse geval door Beijing ingesteld na een prominente ontvangst door president Sarkozy als roulerend Europese-Raadsvoorzitter van de Dalai lama in Gdansk in 2008.¹⁸⁸

Om onenigheid inzake mensenrechten het hoofd te bieden beschikt de EU niet over de strategie van stemming. Mensenrechtenverklaringen kunnen alleen bij unanimiteit van alle lidstaten worden vastgesteld. De Europese Commissie heeft recent bepleit om de mogelijkheden om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen over onder andere EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora uit te breiden, door gebruikmaking van de 'passerelle'-clausule van artikel 31, lid 3, VEU, dat wil zeggen met een

186 In het commentaar van een woordvoerder van het Griekse ministerie van Buitenlandse Zaken resoneerde de rede van Xi uit 2017: 'When the stability of a country is at stake, we need to be more constructive in the way we express our criticism, because if the country collapses, there will be no human rights to protect', zie: Cuming-Bruce, N. and Sengupta, S. 'In Greece China Finds an Ally Against Human Rights Criticism', *The New York Times*, 19 juni 2017.

187 Gezien de recent meer activistische opstelling van het kabinet zou Nederland inmiddels meer bij de eerste groep horen.

188 Rühlig, T.N., Jerdén, B., van der Putten, F.-P., Seaman, J., Otero-Iglesias, M., and Ekman, A., *Political values in Europe-China relations*, European Think-tank Network on China, December 2018, pp. 11-17.

vereenvoudigde herzieningsprocedure.¹⁸⁹ Deze ‘passerelle’-clausule maakt het mogelijk dat in andere dan in lid 2 van artikel 31 VEU genoemde gevallen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid in de Raad gestemd wordt. Dit vergt echter een voorafgaand besluit van de Europese Raad op basis van unanimiteit, en is om die reden momenteel geen politiek begaanbaar pad.¹⁹⁰ Bovendien brengt het overstemmen van een lidstaat op een gevoelig punt van buitenlands beleid ook politieke kosten met zich mee, onder meer in termen van legitimiteit. Dit is een reden om enige terughoudendheid te betrachten. Beter is het dan, zoals de AIV verderop uitgebreider uiteen zal zetten (V.4), een lidstaat te bewegen gebruik te maken van de mogelijkheid van ‘constructieve onthouding’ in plaats van het veto.

Een andere strategie is initiatieven met gelijkgezinde landen binnen de EU te nemen. Zo had Nederland sinds 1997 de bovengenoemde stelregel dat het zich enkel aansloot bij Chinaverklaringen van ten minste tien EU-lidstaten, met daaronder ook de drie grootste. (In recente praktijk begint een meer activistisch Nederland een enkele maal van deze stelregel af te wijken.) De enige lidstaat die sinds enkele jaren structureel weigert met Chinaverklaringen mee te doen is Hongarije. Vanwege deze halsstarrigheid hebben de overige 27 lidstaten in sommige gevallen besloten het Hongaarse veto politiek te negeren en toch als ‘EU’ naar buiten te treden. Aangezien Boedapest zich niet ‘constructief onthield’, zijn dit geen EU-verklaringen in volle juridische zin. Het politieke gewicht van zulke verklaringen is er evenwel niet minder om wanneer de 27 uitstralen: “Vergeet die ene, wij zijn Europa.”

Dergelijke initiatieven van gelijkgezinde EU-landen – inclusief de variant ‘EU minus één’ – winnen nog aan gewicht wanneer ook gelijkgezinde staten van buiten de EU zich aansluiten. De VS hebben zich onder president Trump teruggetrokken uit de VN-Mensenrechtenraad, hetgeen Trans-Atlantische samenwerking bemoeilijkt. In dit licht bepleitten twee gezaghebbende Amerikaanse politicologen dat een ‘G9’ van democratische staten en US-bondgenoten de handschoen oppakt; tot dit negental rekenen zij Duitsland, Frankrijk, Italië, het VK en de EU vanuit Europa; Japan, Zuid-Korea en Australië vanuit Azië; en Canada vanuit Noord-Amerika.¹⁹¹ Ook wanneer (andere) democratieën in de Pacific-regio, zoals India en Nieuw-Zeeland, zich achter een mensenrechtenverklaring inzake China scharen, doet dit het politieke gewicht van één of meer ontbrekende EU-handtekeningen minder voelen. Hier liggen dus ook voor Nederland mogelijkheden om binnen en buiten de EU steun voor sterk mensenrechtenbeleid te vinden.

189 Zie: ‘Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad, het Europees Parlement en de Raad, ‘Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU’, 12 september 2018, COM(2018)647.

190 In de brief van de minister van Buitenlandse Zaken over het BNC-fiche over betreffende Commissievoorstellen wordt gesteld dat het kabinet de gedachte van de Commissie steunt om op basis van gekwalificeerde meerderheid te beslissen over EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora. Het kabinet noemt echter juridische bezwaren tegen toepassing van de passerelle clausule op dit domein. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 22 112, nr. 2714, 4-5, en Eerste Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35114, nr. A, Verslag van een schriftelijk overleg.

191 Zie: Daalder, I.H. en Lindsay, J.M. ‘The committee to save the world order: America’s Allies must step up as America steps down’, *Foreign Affairs*, nov./dec. 2018.

IV.7 Memoranda van overeenkomst inzake China's 'nieuwe zijderoute'

In 2013 lanceerde president Xi tijdens bezoeken aan Pakistan en Indonesië hét grote strategische project van zijn presidentschap, dat inmiddels het 'Belt and Road Initiative' (BRI) heet.¹⁹² Het beoogt de verbindingen tussen landen verspreid over meerdere continenten, over land en over zee te verbeteren, onder meer door grootschalige investeringen in infrastructurele projecten. Europa en Afrika zijn de eindpunten van deze 'nieuwe zijderoutes', hoewel voor China de relatie met de landen in de nabije omgeving op de 'tussenstukken' (Pakistan, Indonesië, Vietnam, Maleisië) strategisch zwaarder weegt.

Steeds duidelijker wordt dat dit infrastructurele initiatief ook gericht is op het verdiepen van economische samenwerking en het realiseren van Chinese doelstellingen op geopolitiek en veiligheidsgebied. Het voorziet in uitwisseling op terreinen als wetenschap, technologie en cultuur als ook in samenwerking op militair, juridisch en contraterrorismegebied. China zet het BRI ook in op het terrein van normen en standaarden voor producten en diensten, logistiek, data en e-commerce. Zo vermindert het op termijn zijn afhankelijkheid van buitenlandse infrastructuur en standaarden (vooral Amerikaanse). Dit maakt het voor China mogelijk om een breed palet aan internationale stromen van goederen, data, mensen en geld beter te beheersen. Door deze ontwikkelingen krijgt het BRI grote politieke betekenis als potentieel alternatief ordenend principe in de internationale betrekkingen. De Franse buitenlanddenktank IFRI sprak in een recent rapport van 'competing forms of globalization'.¹⁹³

In dit verband streeft China ernaar zoveel mogelijk landen aan het BRI te binden. De Europese lidstaten zijn verdeeld geraakt over deelname. Een significante groep lidstaten heeft inmiddels met China een memorandum van overeenkomst (MoU) inzake BRI getekend. Dit geldt voor Bulgarije, Estland, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Een aantal van hen deed dit reeds in de beginjaren (Polen en Hongarije in 2015), toen het nog vooral om infrastructurele investeringen leek te gaan. Nu China's strategische oogmerken met het BRI sterker in het oog springen neemt de kritiek op ondertekenaars toe. Luxemburg was op 27 maart 2019 de laatste EU-lidstaat die een MoU tekende, gericht op samenwerking in de bankensector.¹⁹⁴ Italië tekende enkele dagen daarvoor een MoU, als eerste G7-land, tot ongenoegen van EU-niet-ondertekenaars (waaronder Frankrijk en Duitsland) en ondanks grote Amerikaanse tegendruk.¹⁹⁵

Het sluiten van (economische) akkoorden met derde landen is een nationale bevoegdheid. Dit beperkt de mogelijkheden om dissensus inzake de BRI-overeenkomsten in EU-verband geheel te voorkomen. Toch zijn er wel degelijk middelen om meer gezamenlijk op te treden.

192 Aanvankelijk gebruikte de Chinese regering de naam 'One Belt, One Road' (OBOR) maar in 2016 liet ze deze vanwege mogelijke misverstanden over het 'one' in het Engels vallen ten gunste van 'Belt and Road Initiative' (BRI). In het Chinees bleef de naam ongewijzigd.

193 Zie: Ekman, A. et al. "China's Belt and Road and the World: competing Forms of Globalization", *Etudes de l'Ifri*, Ifri, April 2019.

194 Zie: Van der Putten, F.P. Silk Road Headlines, 3 april 2019.

195 Op 23 maart 2019. Zie: Fonte, G. 'Italy mulls preliminary Belt and Road deal with China', *Reuters*, 6 maart 2019.

Eenheid kan allereerst worden bevorderd door op het Chinese bod van infrastructurele investering in lidstaten een tegenbod te doen. In dit licht past het belangrijke, in september 2018 door de Commissie en Hoge Vertegenwoordiger gepresenteerde EU-initiatief 'Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy'.¹⁹⁶ Met dit infrastructuurproject erkent de EU-zijde de toegenomen politieke betekenis van het BRI, maar ook de waarde van het oorspronkelijke oogmerk van verbeterde intercontinentale verbindingen. Deze zijn in zowel Europees als Chinees belang, alsmede van dat van Centraal-Aziatische landen, maar moeten bij voorkeur wel tot stand komen met EU-standaarden inzake o.a. mensenrechten, transparantie, arbeidsomstandigheden en investeerdersbescherming. Met dit 'Brusselse' 'connectivity'-initiatief, dat sterker met inspanningen van lidstaten mag worden verbonden, geeft Europa Beijing een signaal af van strategisch besef en gehechtheid aan eigen normen. Het kan de aantrekkelijkheid van BRI-deelname voor lidstaten en kandidaat-lidstaten in beginsel verminderen.

Wat de BRI-memoranda betreft is het nuttig onderscheid te maken in twee typen zorgen: zorgen over hun inhoud en over de ondertekening zelf. Aangaande de inhoud, ten eerste, is, mede door de vertrouwelijke aard van de onderliggende overeenkomsten, voor andere landen niet altijd duidelijk welke gevolgen het aangaan van een MoU door een EU-partner heeft. Dit leidt tot onrust, zelfs al hebben de overeenkomsten geen juridisch bindend karakter. Recente ondertekenaars, zoals Italië, hebben deze kritiek gepareerd door erop te wijzen dat ze de tekst 'EU-proof' hebben gemaakt en geen verbintenissen in strijd met EU-beginselen zijn aangegaan. Informeel delen lidstaten conceptteksten met elkaar en ook met de Europese diplomatieke dienst EDEO, in een vorm van *damage control* achter de schermen.

Naar het oordeel van de AIV moet deze geïmproviseerde vorm van coördinatie zo snel mogelijk worden geformaliseerd en verstevigd. Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan het toetsingsmechanisme voor buitenlandse investeringen (zie IV.3). Ook in dat domein betreft het een nationale bevoegdheid, aan het beginsel waarvan niet hoeft te worden getornd, om toch dankzij coördinatie, meldingsplicht en politieke druk ten minste te weten wie wat doet en zo gezamenlijk sterker te staan. De strategische en inhoudelijke impact van het 'Belt-and-Road'-initiatief geeft hiervoor voldoende grond.

De zorgen over het feit van ondertekening zelf, ten tweede, zijn met een dergelijke inhoudelijke screening niet weggenomen. Zelfs als de inhoud van de overeenkomst geheel conform EU-standaard is, verleent de ondertekenende staat immers nog steeds extra legitimiteit aan het BRI als geopolitiek project en alternatief model van internationale ordening. (In dit licht treft dat in de berichtgeving in Chinese staatsmedia over bijvoorbeeld het tweede grote Belt-and-Road-Forum in Beijing, april 2019, stelselmatig het aantal deelnemende landen wordt onderstreept, waarbij de teller inmiddels op circa 130 staat en bijtreeders als nieuwe trofeeën worden gevierd.) In het bijzonder de Verenigde Staten zien de ondertekening van een BRI-MoU daarom niet in de eerste plaats als bevestiging van een economisch samenwerkingsverband, maar als geloofsbelijdenis ten aanzien van het politieke project van Xi Jinping, waarmee China 'vrienden' verwerft.

Naar het oordeel van de AIV moet deze legitimerende werking van de MoUs op China's geostrategische ambitie niet worden onderschat. Elke nieuwe handtekening versterkt

¹⁹⁶ Zie: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 'Connecting Europe and Asia – building blocks for an EU strategy', 19 augustus 2018.

China's internationale reputatie. In dit licht past dus terughoudendheid. Het is niet in het Europese belang dat een internationale organisatie ontstaat die concurreert met de OESO (op het terrein van economische samenwerking of industriële standaarden) of zelfs met de Verenigde Naties. In dit licht trof met name Italië's bovengenoemde ondertekening van een BRI-overeenkomst in maart jl. Hoewel het begrijpelijk is dat het kabinet Italië niet wilde veroordelen voor deze ondertekening¹⁹⁷, betwijfelt de AIV of het inderdaad zo is, zoals het kabinet stelt, dat bilaterale MoU's tussen EU-lidstaten en China de eensgezindheid niet hoeven te ondergraven. Het gaat immers niet enkel om een commitment aan afspraken die in EU-verband zijn gemaakt. Kort na de zet van Italië verklaarde de Duitse minister Altmaier dat Duitsland, Frankrijk, het VK en Spanje elke volgende stap inzake BRI zullen coördineren (zie ook in III.1, bij Duitsland, en III.4). Dit initiatief van niet-ondertekenende grote lidstaten beschouwt de AIV als een welkome stap, die zou moeten uitmonden in betere en tijdigere coördinatie in formeel EU-verband.

Een belangrijke kanttekening betreft een tweede type MoUs dat EU-lidstaten (en andere landen), waaronder ook Nederland, tekenen met China. Dit betreft veelal meer ontwikkelde economieën, die met China een 'zakelijke samenwerking met China in derde landen' aangaan. Anders dan bij BRI-MoUs gaat het hier dus niet om het binnenhalen van BRI-projecten – simpelweg omdat meer geavanceerde economieën deze niet nodig hebben – maar om het bevorderen van samenwerking met Chinese bedrijven en/of banken in BRI-projecten in derde landen. Zo tekende het Duitse bedrijf Siemens een MoU met het Chinese 'Belt and Road Construction Promotion', in het bijzijn van bondskanselier Merkel en president Xi.¹⁹⁸ Evenals de BRI-overeenkomsten in strikte zin komen deze MoUs vaak voort uit de wens van China van een concrete uitkomst bij een bilaterale topontmoeting, waaraan deze landen graag tegemoet komen. Hier is geen sprake van een 'afhankelijkheidsrelatie', waardoor deze groep landen beter in staat is om verwijzingen naar het BRI in de MoU te vermijden en soms zelfs 'EU-connectivity taal' op te nemen.¹⁹⁹ Ook legitimeren deze projecten *Belt and Road* niet op dezelfde wijze.

In het licht van de kritiek op lidstaten die BRI-memoranda ondertekenen past hier wel enige terughoudendheid. Zeker wanneer dit type 'zakelijke' MoUs geen nadere invulling krijgen en ze enkel als 'diplomatiek smeermiddel' fungeren, kunnen ze beter worden vermeden. Anderzijds kunnen ze ook een vehikel zijn om via samenwerking Chinese praktijken proberen om te vormen – lees: meer transparant en duurzaam te maken in de zin van de EU-standaarden. Ook dit vraagt om meer informatiewisseling en coördinatie.

Kortom: zowel om inhoudelijke als strategische redenen vraagt het Chinese *Belt-and-Road*-initiatief, met erkenning van de nationale bevoegdheden, om een actief weerwoord ('EU-connectivity') en om betere coördinatie en minimaal expliciete verwijzing naar EU-principes in alle memoranda van overeenkomst die met China worden gesloten, zowel die inzake BRI door lidstaten, als de 'zakelijke' memoranda die indirect BRI-gerelateerde zijn. Europese coördinatie is tevens nuttig, ten slotte, in aanloop naar diplomatieke

197 Zie bijvoorbeeld het antwoord van de regering op vragen gesteld door leden van de Tweede Kamer over het voornemen van Italië om zich aan te sluiten bij het BRI: Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2018-2019, nr. 2263.

198 Zie: Okano-Heijmans, M., Kamo, T. 'Engaging but not endorsing China's Belt and Road initiative', Clingendael institute, mei 2019.

199 Ibid.

BRI-momenten, zoals het genoemde 'Belt and Road'-forum van april 2019 in Beijing. Ook dan dienen EU-lidstaten tijdig informatie uit te wisselen, ook over mogelijke toenadering van China tot hun land. De EU-delegatie in Beijing speelt hierbij een belangrijke coördinerende en faciliterende rol, zoals in april 2019 het geval was bij de onderhandelingen over de slotverklaring van de 'Leaders Roundtable'.²⁰⁰

IV.8 Chinese investeringen in havens

In recente jaren zijn Chinese investeringen in Europese havens snel toegenomen. Met name het Chinese staatsbedrijf COSCO is een actieve en zichtbare speler in deze sector. De meest opvallende investering was COSCO's aankoop in 2016 van een meerderheidsbelang in het havenbedrijf van Piraeus. Daarnaast heeft COSCO ook meerderheidsbelangen in containerterminals in Zeebrugge, Valencia en Bilbao, en minderheidsbelangen in terminals in Rotterdam, Antwerpen en Vado (Italië); het heeft tevens belangstelling getoond voor Sines (Portugal), waar binnenkort een aanbesteding voor uitbreiding van de terminal plaatsvindt. Een tweede grote Chinese investeerder is *China Merchants*, eveneens een staatsbedrijf, dat via een joint venture met het Franse CMA CGM een aandeel van 49% heeft in een zevental containerterminals in Frankrijk, België, Malta en Griekenland. Tenslotte is er nog *CK Hutchison*, dat belangen heeft in twaalf Europese containerterminals (waarvan 7 in zeehavens en 5 in binnenhavens). Hutchison is een privaat bedrijf dat in Hongkong is gevestigd, en staat daarmee op grotere afstand van de Chinese staat dan COSCO en China Merchants.

De publieke aandacht met betrekking tot Chinese investeringen in Europese havens betreft in de eerste plaats de rol van COSCO in Piraeus en de vraag of dit heeft geleid tot een significante mate van Griekse strategische afhankelijkheid van China. Westerse media hebben een verband gelegd tussen deze investering en het Griekse veto in 2017 tegen een EU resolutie over mensenrechtenproblematiek in China.²⁰¹ Impliciet speelt bij deze aandacht de vraag of China ook in andere, relatief kleine, Europese landen politieke invloed kan verwerven via haveninvesteringen. Hoewel het aannemelijk is dat de betrokkenheid van COSCO bij Piraeus van invloed is geweest op het Griekse veto in 2017, zijn er geen aanwijzingen dat haveninvesteringen unieke mogelijkheden bieden voor China om politieke invloed te verwerven in EU-lidstaten. Er zijn tal van manieren waarop economische afhankelijkheid van China kan ontstaan en tot een mate van strategische afhankelijkheid kan leiden. Dit kan via investeringen maar ook door middel van handelsbetrekkingen. Zo is de Duitse automobielsector, en daarmee de Duitse economie, in hoge mate afhankelijk van export naar de Chinese markt (die de grootste automarkt ter wereld is).

Minder prominent in het publieke debat maar van groter belang is de vraag wat het gezamenlijke effect is voor de geopolitieke positie van de EU van Chinese haveninvesteringen in meerdere lidstaten. Centraal daarbij staat de toenemende invloed van China op het goederentransport naar en van de EU. Haveninvesteringen vormen slechts een aspect van dit proces, dat ook de Chinese rol in mondiale handel, scheepvaart, scheepsbouw, havenfinanciering en havenmanagement in derde landen,

200 Zie: The second Belt and Road Forum for international cooperation, 'Joint communique of the leaders roundtable of the 2nd Belt and Road forum for international cooperation', 27 april 2019.

201 Zie: Barboza, D, Santora, M, Stevenson, A. 'China seeks influence in Europe, one business deal at a time', *New York Times*, 12 augustus 2018.

treintransport en luchtvaart omvat. Het overgrote deel van de externe handel in goederen van de EU verloopt via transport over zee. Een voorname speler hierin is wederom het bedrijf COSCO, dat niet alleen actief is in havenmanagement maar ook als rederij. Als derde grootste containerrederij ter wereld en als lid van een alliantie met onder andere CMA CGM heeft COSCO invloed op de verdeling van goederenstromen tussen de Europese zeehavens. De Chinese regering krijgt via COSCO en *China Merchants* niet alleen meer grip op de eigen aan- en afvoerlijnen, maar dus ook op die van Europese landen en op de EU als geheel.

Twee actuele ontwikkelingen aan Europese zijn relevant voor hoe zich dit proces verder ontwikkelt. Ten eerste is het nieuwe Europese kader voor investeringscreening (zie ook IV.3) onder andere gericht op infrastructuur. Dit houdt nieuwe Chinese investeringen in Europese havens niet tegen, maar vergroot de communicatie en coördinatie binnen de EU hierover. Ten tweede loopt in april 2020 een bestaande EU-regulering af die het mogelijk maakt voor rederijen om allianties te vormen zonder dat zij daarmee Europese mededingingsregelgeving overtreden. Momenteel wordt de markt voor intercontinentaal containervervoer over zee gedomineerd door een drietal allianties. Het alliantiesysteem geeft grote rederijen, waaronder COSCO maar ook diverse Europese bedrijven (met het Deense Maersk als grootste speler), een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van Europese havenautoriteiten.²⁰² Het is nog onbekend of de Europese Commissie de alliantieregeling zal verlengen.

Het is voor de functie van Nederland als logistiek centrum van groot belang dat goederenstromen tussen Europa en de rest van de wereld voor een belangrijk deel via ons land blijven lopen, en tegelijkertijd dat dit niet leidt tot strategische afhankelijkheid van China. Deze doelstelling kan Nederland niet zelfstandig bereiken. Afstemming binnen de EU is in twee opzichten cruciaal. Ten eerste is de mogelijkheid van Chinese dominantie van maritieme transportlijnen een geopolitieke uitdaging voor de EU als geheel. Gezien het economische gewicht van China, als tweede economie en grootste handelsnatie, overstijgt het tegengaan van die dominantie het vermogen van individuele lidstaten. Ten tweede versterkt de rol van China de concurrentie tussen Europese zeehavens. De Atlantische zeehavens, waaronder Rotterdam, hebben traditioneel een groter marktaandeel in de externe handel van de EU dan de mediterrane havens. Als gevolg van de rol van China, dat zich sterk richt op havensamenwerking met de Middellandse Zeelanden, wordt dit verschil kleiner. Een beleid dat eenzijdig gericht is op het behoud van de status quo wat betreft de marktverhoudingen drijft de zuidelijke lidstaten verder in de armen van China. Dit versterkt het vermogen van Chinese actoren om op termijn ladingstromen te herverdelen op basis van Chinese economische en geopolitieke belangen. Het is waarschijnlijk dat dit alsnog leidt tot een groter aandeel van mediterrane havens in de totale ladingstromen. Zinvoller is het daarom voor Nederland om in te zetten, via de EU, op het voorkomen van Chinese dominantie in het zeetransport dan op concurrentie met andere Europese landen met grote zeehavens.

202 Zie: Merk, O, et al. 'The impact of alliances in container shipping', *International transport forum*, 2 november 2018.

IV.9 Chinese investeringen in de Westelijke Balkan

'We must find unity when it comes to the Western Balkans – once and for all. Should we not, our immediate neighborhood will be shaped by others.'²⁰³ Dit zei voorzitter van de Europese Commissie Juncker in zijn Staat van de Unie-rede in september 2018. Hoewel in zijn rede niet gespecificeerd, doelde hij bij het spreken over 'others' ongetwijfeld onder meer op Rusland, Turkije en China, landen met een toenemende invloed in de Westelijke Balkan. Deze ontwikkeling baart in de EU zorgen. Ook na het einde van de Balkanoorlogen (1991-1999) sluimeren er etnische en andere conflicten in de regio, die mede door rivaliserende buitenlandse machten kunnen opflakkeren. Het perspectief van EU-toetreding – in het spoor van regionale voorlopers Slovenië (2004) en Kroatië (2013) – heeft tot nu toe dempend gewerkt op deze conflicten. De recente overeenkomst tussen Griekenland en Noord-Macedonië over de naam voor dat laatste land is een goed voorbeeld van wat de aantrekkingskracht van EU (en in dit geval ook de NAVO) vermag.

Wat betreft China geldt de zorg dat het in de Westelijke Balkan-landen zal proberen om zijn politieke model te bevorderen in landen met veelal een zwak bestuur en/of zwakke financiën, ten koste van het Europese model van liberale democratie. Tevens kan China met investeringen een sterke economische positie opbouwen in kandidaat-lidstaten, waarmee het na een toekomstige toetreding van de kandidaat vanzelf toegang tot de Europese markt verwerft. De toenemende invloed van China blijkt ook uit de MoU's, die deze landen in het kader van het BRI met China hebben afgesloten (zie IV.7). China concentreert zich in de samenwerking vooral op de sectoren transport, energie en industriële productie. Ondanks de rol van China blijft de EU overigens nog veruit de belangrijkste handelspartner voor de Westelijke-Balkanlanden, verantwoordelijk voor 73% van de handel. Het Chinese aandeel is met 7,5% veel lager. De EU is bovendien de belangrijkste investeerder in de regio, met meer dan 60% van het totaal aan buitenlandse directe investeringen, tegenover slechts 3% voor China.²⁰⁴

Servië is er als enige land in de regio in geslaagd om substantiële Chinese FDI aan te trekken. Het land geldt voor China als belangrijkste Westelijke-Balkanland en heeft de grootste economie. Mede daarom zijn behalve de Chinese investeringen in, ook de handelsstromen met Servië de afgelopen jaren substantieel toegenomen.

Dat de landen van de Westelijke Balkan open staan voor Chinese leningen en niet altijd de voorkeur geven aan Europese gelden heeft ook te maken met het feit dat aan die eerste geen strikte voorwaarden verbonden zijn. Europese voorwaarden liggen onder meer op het terrein van de rechtsstaat, goed bestuur en het tegengaan van corruptie. Vanwege grondige toetsing aan deze voorwaarden functioneert de Europese bureaucratie bovendien veelal traag.

Of deze landen zich in de komende jaren nog meer op China gaan richten, hangt niet alleen af van de vooruitzichten van de bilaterale relaties met China zelf. Minstens zo belangrijk is reëel uitzicht op EU-toetreding. Mochten landen verwachten dat deze toetreding lang uitblijft, dan zullen zij zich voor handel en investeringen waarschijnlijk meer en meer op China oriënteren. Beijings belang daarbij is duidelijk: dit ligt niet

203 Zie: 'Staat van de Unie 2018'-rede door Commissievoorzitter Juncker.

204 Zie: Zenelli, V. 'China in the Balkans: Chinese investment could become a challenging factor for the European future of the Western Balkans', *the Globalist*, 9 april 2019.

alleen in de lage arbeidskosten ter plaatse, maar veel meer nog met de positie van de regio als toegang tot West-Europa voor China, dat op zoek blijft naar Europese markten, technologie en kennis.

Van Europese zijde is er zeker oog voor het belang om de Westelijke Balkan aan de EU te blijven binden. Dit bleek onder meer tijdens de top EU-Westelijke Balkan in Sofia op 17 mei 2018, de eerste na de top in Thessaloniki 15 jaar daarvoor. Na afloop stelde Europese-Raadsvoorzitter Donald Tusk voor de Westelijke Balkan geen andere toekomst te zien dan de EU en zei: 'Er is geen alternatief, er is geen plan-B. De Westelijke Balkan maakt integraal deel uit van Europa, en zij behoren tot onze gemeenschap.'²⁰⁵ In de Verklaring van Sofia bevestigt de EU haar ondubbelzinnige steun voor het Europese perspectief van de Westelijke Balkan. Dit vertaalt zich in versterkte steun aan de rechtsstaat, meer samenwerking op het gebied van veiligheid en migratie, het ondersteunen van de sociaaleconomische ontwikkeling en grotere connectiviteit. Met de top, de Verklaring en de toezegging om in 2020 een top in Kroatië te organiseren hoopte de EU voorjaar 2018 een antwoord te geven op de toegenomen interesse vanuit Rusland en China voor de regio. Opvallend is wel dat de rol van China en Rusland in de regio in de tekst van de verklaringen nergens genoemd wordt.

Dit gebeurde evenmin in de Kamerbrief van 9 mei 2018 met de geannoteerde agenda van de Westelijke Balkan-top. Wel wordt in de brief expliciet gesteld dat het 'strikte en faire' EU-toetredingsbeleid onverkort van kracht blijft.²⁰⁶ In zijn eerdere brief van 23 februari 2018 in reactie op de strategie van de Commissie over uitbreidingsperspectief voor de Westelijke Balkan benadrukt het kabinet weliswaar dat het gecommitteerd blijft aan dit perspectief. Maar het door de Commissie noemen van het jaartal 2025 als datum voor mogelijke toetreding van Montenegro en Servië staat daarmee, aldus het kabinet, op gespannen voet, omdat dit ertoe kan leiden dat niet het naleven van de criteria (onder meer op het terrein van het versterken van de rechtsstaat), maar de genoemde datum het doel wordt.²⁰⁷

Deze redenering is op zichzelf begrijpelijk, maar zou er op grond van geopolitieke overwegingen niet toe moeten leiden dat landen geen of onvoldoende perspectief op toetreding meer zien. Daartoe ligt vanzelfsprekend primair de verantwoordelijkheid bij de regeringen van de desbetreffende landen. Voorkomen moet echter worden dat landen zich meer en meer op China (en Rusland) gaan richten, omdat het perspectief op toetreding uit het zicht verdwijnt. Daarom zijn in de visie van de AIV extra Europese inspanningen gewenst op alle in de Verklaring van Sofia geïdentificeerde terreinen, inspanningen die bij voorkeur ook Nederland voluit zou moeten steunen. Dit betekent overigens niet dat daarbij de deur gesloten moet worden voor samenwerking met China. Wel betekent dit dat ook in de landen van de Westelijke Balkan meer inspanningen nodig zijn om Chinese investeringen in de regio te verbinden met de agenda van de EU, onder meer op het terrein van *connectivity*, en blijf geven van hun bereidheid om te voldoen

205 Zie: Europese Raad, 'Verklaring van voorzitter Donald Tusk na afloop van de top EU-Westelijke Balkan', 17 mei 2018.

206 Zie: 'Geannoteerde agenda van de informele Europese Raad Westelijke Balkan', Kamerbrief 21 501-20, nr. 1324.

207 Zie: Kabinetsappreciatie van de strategie van de Europese Commissie inzake een geloofwaardig uitbreidingsperspectief voor en versterkt engagement met de Westelijke Balkan', Kamerbrief 23 987, nr. 219.

aan de Europese normen en standaarden op weg naar lidmaatschap van de EU.²⁰⁸

Met zijn terughoudende positie ten aanzien van mogelijke toetreding tot de EU van landen in de Westelijke Balkan staat Nederland overigens niet alleen. Onder meer Frankrijk is zeer terughoudend en benadrukt bij monde van president Macron regelmatig dat verdieping (van de EU-integratie) boven verbreding moet gaan. Landen die (vrijwel) grenzen aan de Westelijke Balkan als Slowakije, Tsjechië, Slovenië, Bulgarije en Roemenië staan veel positiever tegenover uitbreiding op termijn dan onder meer Frankrijk en Nederland en wijzen daarbij ook regelmatig op het geopolitieke belang daarvan.²⁰⁹ In het licht van geopolitieke overwegingen is ook de vraag naar mogelijke toetreding van Westelijke Balkanlanden tot de NAVO relevant. Beantwoording van deze laatste vraag valt echter buiten het bestek van dit EU-gerelateerde advies.

IV.10 Het Chinese optreden in de Zuid-Chinese Zee

De tegenstrijdige claims van China en diverse buurlanden op vele eilandjes, riffen en het omringende zeegebied in de wateren van de Zuid-Chinese Zee zorgen al jaren voor internationale spanningen. De Chinese regering stelt dat de wateren en eilandjes van bijna de hele Zuid-Chinese Zee al sinds duizenden jaren tot China behoren en claimt daarmee zo'n 90% van het zeegebied. Om deze claim kracht bij te zetten heeft China de afgelopen jaren diverse eilandjes en riffen aanzienlijk in omvang vergroot, waardoor het er vliegvelden en havens voor militair gebruik heeft kunnen aanleggen. Op diverse eilanden hebben van hun kant Taiwan, Vietnam, de Filipijnen en Maleisië militaire bases gebouwd. De spanningen in de Zuid-Chinese Zee, die in 1974 en 1988 tot gewapende conflicten hebben geleid tussen China en (Zuid-)Vietnam, namen verder toe nadat de VS zich in 2010 als direct betrokken partij positioneerden en verklaarden het behoud van vrije doorvaart in de Zuid-Chinese Zee als een nationaal belang te beschouwen.

Volgens het internationale zeerecht kan een land wateren tot zijn territoriale wateren rekenen tot 12 zeemijl vanaf de kust van zijn grondgebied, inclusief eilanden. De exclusieve economische zone, waarbinnen landen aanspraak kunnen maken op gas- en oliereserves, geldt tot 200 zeemijl. Een belangrijk verschil tussen China en veel westerse landen in de interpretatie van het zeerecht betreft de vraag of buitenlandse oorlogsschepen zonder toestemming van een kuststaat de economische zone van dat land binnen mogen varen. Een kleine groep landen, waaronder China, meent dat dit niet toegestaan is. De VS en veel andere landen, waaronder ook Nederland en de meeste Europese landen, vinden dat kuststaten een dergelijk recht niet hebben.²¹⁰ De strategische belangen van China bij de Zuid-Chinese Zee omvatten geopolitieke (onbetwiste dominantie over internationale belangrijke transportroutes), militaire (ongeziene doorvaart van kernonderzeeboten) en economische (visserij en energiewinning) aspecten.

208 Zie hierover: Stumvoll, M., Flessenkemper, T. 'China's Balkans Silk road: does it pave or block the way of Western Balkans to the European Union?', *CIFE policy paper*, 66, 14 februari 2018.

209 Aan de vooravond van politiek overleg in de Raad Buitenlandse Zaken van de EU deden 13 buitenland-ministers op 11 juni 2019 een verklaring uitgaan waarin ze de start van toetredingsonderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië bepleiten. Het betreft de ministers van Estland, Letland en Litouwen; Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië; Slovenië, Kroatië en Bulgarije; alsmede van Oostenrijk, Italië en Malta. Zie: 'Estonia joins declaration supporting Western Balkan European Integration, ERR, 11 juni 2019.

210 Zie: Artikel 58, 87 United Nations Convention on the Law of the Sea.

De Filipijnen startten in januari 2013 een arbitrageprocedure tegen China om de juridische basis onder China's claim aan te vechten. In antwoord hierop stelde het Internationaal Zeerechttribunaal (ITLOS) een arbitragetribunaal in dat werd ondergebracht bij het Permanente Hof van Arbitrage in Den Haag. Op 12 juli 2016 maakte het arbitragetribunaal bekend meerdere uitgangspunten voor de Chinese claim te verwerpen op basis van het, ook door China geratificeerde, *United Nations Convention on the Law Of the Sea* (UNCLOS)-verdrag. China had echter al bij aanvang van de arbitrageprocedure gesteld dat het tribunaal geen gezag had om over deze kwestie te oordelen omdat het ingaat op zee grenzen en territoriale wateren waarover China jaren eerder een voorbehoud had ingediend.²¹¹

Hoewel de uitspraak van het arbitragetribunaal internationaal-juridisch bindend is, kan naleving ervan niet worden afgedwongen. De Europese Unie en haar lidstaten erkennen de uitspraak, maar nemen geen positie in over de soevereiniteitsaspecten van de Chinese claims.²¹² Hongarije, Griekenland en Kroatië zorgden er om diverse redenen voor dat er geen referentie naar China werd opgenomen in de EU-verklaring na publicatie van het de beslissing van het tribunaal.²¹³ Hierdoor bleef het slechts bij een voorzichtige oproep aan beide partijen om deze beslissing te eerbiedigen.²¹⁴ De VS nemen een meer uitgesproken positie in. Amerikaanse oorlogsschepen varen bewust nabij eilanden om 'excessieve maritieme claims' te bestrijden en om regionale bondgenoten te laten zien dat de VS in staat en bereid zijn hun militaire aanwezigheid in de regio te handhaven. Ook Franse en Britse oorlogsschepen zijn diverse malen zonder toestemming te vragen door wateren gevaren die China als deel van zijn exclusieve economische zone beschouwt.²¹⁵ China ziet deze vaarbewegingen als bewuste provocaties en schendingen van de Chinese soevereiniteit.

Nederland hecht veel waarde aan het internationaal recht en de waardengemeenschap, waarop dit berust. Frankrijk, het VK en ook Nederland zijn van mening dat het recht om onaangekondigd en zonder toestemming met marineschepen door de exclusieve economische zone van andere landen te varen universeel is en dus gewaarborgd dient te worden. Ook Duitsland is van mening dat China krachtiger aangesproken dient te worden op het schenden van internationaalrechtelijke verplichtingen. In EU-verband is het echter lastig om overeenstemming te bereiken over de rol van China in de Zuid-Chinese Zee, mede gezien de substantiële Chinese investeringen in en sterke Chinese band met EU-lidstaten als Hongarije en Griekenland. Ook is er een lidstaat, Portugal, die net als China van mening is dat er beperkingen zijn aan militaire toegang tot de economische zone van

211 Zie: Verenigde Naties: 'Oceans and law of the Sea, declarations and statement's, 30 april 2019.

212 Zie: High Representative 'Declaration on the Award rendered in the Arbitration between the Philippines and China', 15 juli 2016.

213 Terwijl voor (ongetwijfeld) Hongarije en (naar alle waarschijnlijkheid) Griekenland het verlangen China een gunst te verlenen de doorslag gaf, speelde bij Kroatië het eigen zee-grensdispuut met Slovenië een rol in zoverre het land beducht is in dit verband internationale juridische arbitrage te erkennen.

214 Zie: Mclaughlin, D. 'EU on guard as China builds infrastructure and influence', *Irish Times*, 22 november 2018 en Casarini, N. 'Beijing's ambitions in the South China Sea: How should Europe respond?' *Instituto Affari Internazionali*, april 2018.

215 Zie: 'France challenges Beijing in South China Sea', *Straitstimes*, 12 juni 2018.

een ander land. Daarom is het in de visie van de AIV noodzakelijk om in breder Europees verband, in ieder geval met de grotere EU lidstaten, te werken aan gezamenlijk Europees beleid op de Zuid-Chinese Zee, mede om de uitspraak van het arbitrage TRIBUNAAL een politieke vertaling te geven.²¹⁶ Vanwege de unanimiteitsregel op dit terrein en de politieke obstakels van een verdragswijziging richting meerderheidsbesluitvorming zijn de mogelijkheden om 'dwarsliggers' te overstemmen echter beperkt (zie ook IV.6, mensenrechten). Wel zou Nederland gezamenlijk kunnen optrekken met de grotere EU-lidstaten om op grond van artikel 31, lid 2 VEU bij andere lidstaten aan te dringen op 'constructieve onthouding' in plaats van een tegenstem. Dit stelt in staat om ook in het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) vaker Europese consensus te bereiken (zie ook hoofdstuk V.4).

²¹⁶ Zie ook de oproep daartoe door: Dubbelboer, F. 'Scherpere keuzes voor Europa in de Zuid-Chinese zee', *Clingendael spectator*, 6 november 2018.

V Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

V.1 Hoofdpijn van het betoog

China's opkomst betekent een uitdaging voor de op Amerikaanse en Europese leest geschoeide internationale orde waarin Nederland sinds 1945 heeft gefloereerd. De tot voor kort breed gedeelde verwachting van economische en politieke 'convergentie' moet plaatsmaken voor de verwachting dat China niet op afzienbare termijn een liberale democratie naar westers model gaat worden. Hoewel economische stagnatie of politieke onrust zeker niet zijn uit te sluiten, is het verstandig om rekening te houden met een scenario waarin China's economie blijft groeien en de Chinese Communistische Partij haar macht behoudt. China's immense demografische omvang, gevoegd bij drie essentiële strategische kenmerken waarover het beschikt – een lange-termijn-blik, een vanzelfsprekende integratie van veiligheidspolitieke en economische belangen en een centralistisch bestuursapparaat – maken het een actor van formaat (hoofdstuk I).

De vastberaden politieke leiding in Beijing is actiegericht en zodoende, behalve feitelijk bij machte, ook mentaal zonder aarzeling om op een zet van andere grote spelers een tegenzet te doen volgen. Dit leidt tot een mondiaal spel van actie en reactie met ongewisse uitkomst, waarin China de tijd aan zijn kant voelt. Wat de VS of Europa doen jegens de Volksrepubliek, blijft derhalve niet zonder gevolgen. Zoals de integratie van China in de wereldeconomie sinds 1978-1979 een enorme, onvoorziene weerslag heeft gehad op de internationale machtsverhoudingen én op de Europese en Amerikaanse economieën en samenlevingen, zo zou ook een besluit deze mondiale vervlechting terug te draaien, een gedachte die in Washington momenteel op hoog niveau leeft ('ontkoppeling van waardeketens'), een nieuwe serie gebeurtenissen in gang zetten, waarbij China zijn gewicht ook ten aanzien van de EU zal doen voelen (hoofdstuk II.1). Dit gegeven maakt de strategische keuzes die Nederland en Europa de komende maanden en jaren ten aanzien van het land moeten maken bijzonder pregnant.

Tegen deze achtergrond kwam de Europese Unie in maart 2019 bij monde van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger met een heroriëntatie, waarin China werd omschreven als een partner, een concurrent en een systeemrivaal van de EU; die laatste term trok tot in Beijing de aandacht.²¹⁷ De Unie streeft er nu naar om de (normatieve) verschillen tussen beide stelsels te erkennen en een plaats te geven, opdat vitale terreinen van samenwerking in wederzijds belang gewaarborgd blijven. In deze geest bracht ook het Nederlandse kabinet in mei 2019 een Chinanotitie uit: 'Nederland-China: een nieuwe balans'.²¹⁸ Na een periode van (economische) opening *tout court* in het nationale Chinabeleid luidt de nieuwe leidraad van het kabinet: "Open waar het kan, beschermen waar het moet." Deze mentale omslag brengt de noodzaak van permanente strategische reflectie met zich, over wat en hoe te beschermen, en vergt plekken van besluitvorming, zowel nationaal als Europees, om zulke afwegingen te maken.

Intussen hebben Nederland en de andere EU-lidstaten ook te maken met de reactie van

217 Zie: Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, 'EU-China – een strategische visie', 12 maart 2019, JOIN (2019) 5 final.

218 Zie: Kamerstuk 35 207, nr. 1.

de VS op de opkomst van China. In Washington is de sfeer in korte tijd omgeslagen en beziet men de Amerikaans-Chinese relatie inmiddels in de eerste plaats door de lens van geopolitieke, technologische en economische rivaliteit (hoofdstuk II.2). Daarin is minder plaats voor samenwerking en gedeelde belangen. De handelsoorlog die president Trump inzette uit onvrede met de in zijn ogen zeer ongelijke bilaterale handelsverhoudingen en China's oneerlijke economische praktijken, kan escaleren. De VS zetten reeds druk op Europese NAVO-bondgenoten om in dit conflict hun kant te kiezen, bijvoorbeeld door het Chinese telecombedrijf Huawei uit 5G te weren ter voorkoming van strategische afhankelijkheid. Europese landen delen veel van de Amerikaanse economische en politieke zorgen over de evolutie van China onder Xi Jinping. Ook delen wij met de VS de politieke kernwaarden van democratie, rechtsstaat en mensenrechten en zijn wij veiligheidspolitiek met de VS verbonden. Tegelijk zal Europa op punten strategische ruimte ten aanzien van Washington willen en moeten zoeken, bijvoorbeeld omdat onze belangen om redenen van geografie of industriële basis niet steeds parallel lopen aan die van de VS. Ook bestaat in de EU grote zorg over de ontwrichting van het internationale multilaterale kader door de regering-Trump (onder andere ontregeling van de WTO door onder meer het beroepsorgaan voor geschillenbeslechting te saboteren, terugtrekking uit het nucleaire akkoord met Iran, het klimaatakkoord van Parijs en de VN-Mensenrechtenraad). Dit vraagt om zorgvuldige positiebepaling: zeker geen 'equidistantie' tussen Washington en Beijing, want we staan alleen al vanwege de aard van ons democratische bestel dichterbij de VS, maar evenmin bij voorbaat navolging van elke Amerikaanse zet in de rivaliteit met China.

In dit krachtenveld – preciezer geanalyseerd in beide openingshoofdstukken van dit advies – kan Nederland zijn belangen vis-à-vis China maar beperkt in zijn eentje behartigen: het moet met onze Europese partners gebeuren. Ook het kabinet stelt dit in de Chinanotitie van mei 2019. Interne verdeeldheid binnen de Europese Unie is dan een belangrijke handicap. Dat was het uitgangspunt van de adviesaanvraag van het kabinet aan de AIV van oktober 2018.

In dit advies heeft de AIV de oorzaken van dissensus allereerst gezocht in de bilaterale relaties (hoofdstuk III). Hiertoe is voor tien van de 28 EU-lidstaten – lopend van Duitsland via onder meer Italië, Polen, Hongarije en Nederland tot België – de bilaterale band met China onderzocht (III.1). Daarbij is vanzelfsprekend gekeken naar economische factoren, zoals export- en importrelaties en/of investeringen door China. Tegelijk bleek het nuttig de bilaterale band ook vanuit historisch en politiek perspectief te beschouwen. Zo vindt bijvoorbeeld de vaak genoemde breuklijn tussen westelijke en oostelijke EU-lidstaten haar oorsprong niet alleen in de economische verschillen, maar ook in de relaties ten tijde van de Koude Oorlog tussen de Volksrepubliek en de staten in het toenmalige Sovjetblok. Ook de aanwezigheid van een grote Chinese gemeenschap in een lidstaat kan een rol spelen. Deze tien portretten van de band met China bieden een indruk van de specifieke motieven die lidstaten hebben om een bepaalde houding jegens China aan te nemen. In dit licht onderzochten we vervolgens de relatie tussen de Europese Unie in engere zin en China, zoals die sinds 1975 gestalte krijgt (III.2), alsmede een aantal regionale initiatieven, zoals het zogenaamde '17+1'-platform, waarin China samenwerkt met een groep landen in Midden-, Oost- en Zuidoost-Europa (III.3).

In een tussenconclusie constateerde de AIV dat, niettegenstaande alle verschillen tussen de 28 lidstaten, toch een zinvol onderscheid valt te maken in vier informele clusters van lidstaten. Ten eerste de grote lidstaten Duitsland, Frankrijk en het VK, met eigen economisch en/of diplomatiek gewicht in de bilaterale relatie met China en zowel veiligheidspolitieke als economische en waardenafwegingen. Ten tweede de kleinere noordwestelijke lidstaten, veelal vrijhandelaars zoals Nederland, die sinds kort ook de veiligheidspolitieke

dimensie van de relatie met China erkennen en deels gehecht blijven aan een sterk mensenrechtendiscours. Ten derde de landen in zuidelijk, oostelijk en zuidoostelijk Europa, die zich vanaf 2008 openstelden voor Chinese investeringen maar waarvan sommige inmiddels ook weer teleurgesteld zijn in wat China hun biedt. En ten slotte Hongarije, de enige lidstaat die openlijk flirt met het Chinese autocratische model (III.4).

Vervolgens heeft de AIV onderzocht hoe deze verschillen zich manifesteren in specifieke inhoudelijke kwesties tussen EU-lidstaten (hoofdstuk IV). Daartoe zijn tien beleidskwesties geanalyseerd die momenteel hetzij in relatie tot, hetzij vanwege China spelen en voor interne verdeeldheid zorgen.²¹⁹ De aandacht ging uit naar de economische relaties (o.a. markttoegang, screening van buitenlandse investeringen, wapenexport, IV.1-5). Op dit terrein hebben zich recent boeiende initiatieven en inhoudelijke bewegingen voorgedaan en neemt het besef toe dat de handelsrelatie ook in strategisch perspectief moet worden gezien. Vervolgens kwamen de mensenrechten aan bod (IV.6), een voor Nederland en andere landen wezenlijk thema waar de verhoudingen met China verschuiven, op een moment dat ook de situatie verslechtert. Tot slot onderzochten we enkele geostrategische kwesties in verband met het Chinese 'Belt-and-Road'-initiatief zoals o.a. de Westelijke Balkan en de havens (IV.7-9), alsmede het Chinese optreden in de Zuid-Chinese Zee (IV.10). Telkens analyseerden we de manieren die er bestaan, afhankelijk van politieke aard en institutionele vormgeving van het betreffende beleidsdomein, om de dissensus te boven te komen. Daarbij hebben we specifiek oog gehouden voor de Nederlandse belangen en waarden.

Om tot finale aanbevelingen te komen, acht de AIV het nuttig om enkele lijnen uit de voorgaande hoofdstukken analytisch steviger te verbinden. We doen dat in drie stappen. Eerst bezien we de onderzoeksuitkomsten door de bril van Europa's strategische bewustzijn, zoals aan het slot van hoofdstuk II geïntroduceerd. Vervolgens geven we kort een nadere duiding van de motieven van lidstaten voor een afwijkende opstelling. Ten slotte systematiseren we de manieren om deze op specifieke terreinen te overkomen.

In de loop van de tekst volgen hieruit de tien concrete aanbevelingen die de AIV doet. Deze vallen in twee categorieën uiteen. Aanbevelingen 1 t/m 5 betreffen telkens een aspect van een meer strategische kijk op China, zoals het Nederlandse kabinet binnen de EU kan bepleiten of waartoe het initiatieven kan nemen. Aanbevelingen 6 t/m 10 betreffen, indachtig de adviesaanvraag van het kabinet, specifieke suggesties om de verschillen van opvatting binnen de EU het hoofd te bieden en zo, in het belang van Nederland, het gezamenlijke handelingsvermogen ten aanzien van China te vergroten.

V.2 Vier strategische vragen

De inzet van het spel (1)

De eerste strategische vraag – die zich voor elke EU-lidstaat en voor de Unie als geheel laat stellen – luidt of een land bereid en bij machte is te bepalen wat het in de ontmoeting met China wil beschermen, in termen van veiligheid, waarden, culturele traditie of anderszins. Een dergelijk besef van de inzet van het spel schraagt de strategische reflectie.

²¹⁹ Om deze laatste reden zijn enkele zeer belangrijke beleidsterreinen voor de samenwerking met China, zoals klimaat (waar de verdeeldheid niet China-gerelateerd is), buiten het bestek van dit advies gebleven.

Als gevolg van China's toenemende (economische) invloed op onze samenlevingen doen zich nieuwe dilemma's voor. Een eerste draait om de verhouding tussen openheid versus bescherming. Tot hoeverre kan een land zijn economie, infrastructuur, universiteiten (etc.) openen voor een ander land, omdat het land daar ook zelf belang bij heeft of omdat – zoals voor Nederland – culturele en economische openheid tevens deel van het zelfbeeld uitmaakt, en toch zichzelf blijven en zijn belangen beschermen? In de recente Chinanotitie onderkent het kabinet dit dilemma expliciet. Een tweede dilemma, eveneens door het kabinet onderkend, komt voort uit de dubbele wens van Nederland om universele mensenrechten en democratische waarden uit te dragen en tegelijk onze economische, diplomatieke en veiligheidspolitieke belangen te behartigen. Deze sinds lang bestaande spanning tussen beide doelstellingen is de laatste jaren sterk toegenomen. Dat komt doordat China steeds minder geeft om reputatieschade, maar ook doordat globalisering China's mensenrechtenschendingen dichterbij de invloedssfeer van de lidstaten brengt. Bindingen van staatsburgers in EU-lidstaten worden erdoor geraakt (bijvoorbeeld familie van Chinese diaspora die inmiddels staatsburger in een EU-lidstaat zijn) en recentelijk staatsburgers uit Europa en Canada zelf (zie de zaken van de Zweed Gui Minhai, en de Canadezen Michael Kovrig en Michael Spavor). Uit het onderzoek over de bilaterale relaties van EU-lidstaten met China blijkt dat vooral Noordwest-Europese landen deze beide dilemma's inzake openheid en waarden ervaren, verschillende landen in Oost- en Zuid-Europa momenteel minder.

Een derde dilemma betreft de impact van China's opkomst op de herstructurering van de internationale orde. De spanning ligt hier tussen het verwerven van (korte-termijn) economisch voordeel door met een Chinees initiatief als het BRI mee te doen en het mogelijk (lange-termijn) ondergraven van bestaande internationale instellingen. Voor zover deze vraag de *global governance* betreft, wordt ze in Noordwest-Europa zeker als relevant ervaren, meer dan in Oost- en Zuid-Europa. Dit bleek bijvoorbeeld uit de dissensus inzake de overeenkomsten in het kader van de nieuwe zijderoute langs deze scheidslijn (hoofdstuk IV.6). Maar ook West-Europese landen aarzelen soms niet zich bij Chinese initiatieven aan te sluiten (zoals het VK, dat in 2015 als eerste EU-land meedeed met de *Asian Infrastructure Investment Bank*). Daarentegen is het besef van de geopolitieke positie van de Europese Unie als geheel nog mager.

Kortom: inzake het groeiend strategisch bewustzijn van de inzet van het spel maakt Nederland deel uit van een belangrijke groep landen, waarin ook Duitsland, Frankrijk, het VK alsmede de Scandinavische/noordelijke lidstaten, beide Benelux-partners en Ierland zich bevinden. Dit is een belangrijke conclusie. Met deze landen moet de komende jaren in het bijzonder worden opgetrokken, ervaringen gedeeld en samen over handelingsvermogen nagedacht. Tegelijk moet het gesprek open blijven met lidstaten die zaken momenteel anders doen of zien om te voorkomen dat scheidslijnen nodeloos verdiepen of worden verabsoluteerd, hetgeen Europees optreden op termijn slechts bemoeilijkt.

De AIV acht het van wezenlijk belang de strategische dilemma's waarvoor China Nederland en Europa plaatst, expliciet te onderkennen. Het kabinet doet in de Chinanotitie een belangrijke aanzet op de grondvraag openheid versus bescherming. De AIV gaat er evenwel van uit dat deze reflectie pas aan het begin staat. De afwegingen over waar we zélf voor staan, wat ons als samenleving het meest dierbaar is en welke prijs we bereid zijn te betalen om dat te beschermen, zullen de komende jaren tegelijk verfijnder en scherper moeten worden gemaakt, inclusief in het publieke debat. Dit debat kan aanvangen met de erkenning dat in de genoemde landen van de Europese Unie een historische lotsgemeenschap is gegroeid met zes wezenlijk instituties: de democratische

rechtsstaat met zijn individuele vrijheden; een sociale, duurzame markteconomie; de verzorgingsstaat; een seculiere pluralistische samenleving; wetenschap als grondslag van kennis; en engagement met de internationale rechtsorde.²²⁰ Samen geven deze een Europese manier van leven gestalte, waarvan het de publieke taak is deze te beschermen en verder te ontplooiën.²²¹

Het bespreken en beslechten van deze strategische dilemma's vraagt zowel om nieuwe politieke en diplomatieke vormen als om een publiek debat over de inhoud.

Wat betreft de *vormen* voorziet de AIV dat nieuwe gremia moeten worden opgericht, naar het voorbeeld van de recent in het leven geroepen ministeriële commissie economie en veiligheid (in Den Haag, 2018/2019), het eveneens recente mechanisme voor toetsing van buitenlandse investeringen (in coördinatie tussen Brussel en alle hoofdsteden, 2017-2019) of wat in de VS gebeurt in de *National Security Council*. Aangezien strategievorming in China weinig aan sterk gescheiden beleidssilo's gebonden is, is het van groot belang dat ook de Nederlandse en Europese besluitvorming veiligheidspolitieke, economische en strategische dimensies op het hoogste niveau integreert, overigens niet alleen ten aanzien van China maar ook van Rusland en andere geostrategische actoren.

AANBEVELING 1: De AIV beveelt de Nederlandse regering aan om in EU-verband te pleiten voor fora of plaatsen waar het gesprek over economie en veiligheid structureel kan worden gevoerd en de politieke afwegingen worden gemaakt. Het begin van de politieke EU-cyclus 2019-2024 – met een nieuwe Commissie, een nieuwe Europese-Raadsvoorzitter en een nieuw Parlement – leent zich goed voor dergelijke voorstellen. Dit kan op meerdere plaatsen in de EU-executieve gebeuren, in lijn met gedachtevorming in enkele hoofdsteden: Europese Raad, Europese Commissie, Raad van ministers, Europese diplomatieke dienst.

Ten eerste is het van belang dat China vaker wordt geagendeerd op de Europese Raad van regeringsleiders, waar veiligheidspolitieke, economische en strategische kwesties dienen samen te komen. Behalve de 28 regeringsleiders en zijn voorzitter is ook de Commissievoorzitter lid van de Europese Raad, terwijl bij buitenlandbesluitvorming tevens de Hoge Vertegenwoordiger aanschuift. De toppen verenigen zo het hoogste gezag in de hoofdsteden en 'Brussel'.²²² Voor een onderwerp als China is dit onontbeerlijk; China is immers 'Chefsache'. Aangezien het lichaam de laatste jaren zeer crisis-gedreven is, is goede voorbereiding wel cruciaal. Hoe onmisbaar het is de Europese Raad ook bij toppen met buitenlandse grootmachten te betrekken is gebleken bij de strategische voorbereiding van de meest recente EU-China-top op 9 april 2019, die voor het eerst niet door de diplomatieke dienst, maar door het kabinet van de ER-voorzitter, de secretaris-generaal van de Commissie en de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (in COREPER-II) werd voorbereid, dat wil zeggen door alle direct aan de Europese-Raadsleden aangeschakelde topadviseurs.

220 Sie Dhian Ho, M. 'Europa tussen markt en gemeenschap. De terugkeer van identiteitspolitiek', Beschermerslezing, Nationaal Monument Kamp Vught, 28 januari 2018.

221 Zie: AIV-advies nr. 108 'Coalitievorming na de Brexit: allianties voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt', juli 2018.

222 Van Middelaar, L. *Improvisatie en oppositie. De nieuwe politiek van Europa*, Groningen: Historische Uitgeverij Groningen, 2019.

Ten tweede kan, mede daartoe, de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie binnen het College van commissarissen een vicevoorzitter voor economie en veiligheid aanwijzen, die de Commissarissen in zijn of haar 'cluster' en de (voorbereidende) besluitvorming coördineert en superviseert, vergelijkbaar met wat binnen de Commissie bestaat of wordt overwogen voor de terreinen buitenlandpolitiek /defensie, klimaat/ duurzaamheid en migratie/Schengen. Ten derde zou aan de formaties waarin de Raad van ministers van de EU vergadert – een indeling die in de kern sinds 2002 niet is herzien – een Raad voor economie en veiligheid kunnen worden toegevoegd, naar voorbeeld van genoemde, nieuwe Nederlandse ministeriële commissie; een dergelijk gremium zou ook andere lidstaten stimuleren zo'n 'tafel' in te richten. Ten vierde kan de rol van de Europese diplomatieke dienst (EDEO) meer ondersteunend worden gemaakt aan de besluitvorming op chef-niveau via zowel de Europese-Raads- als de Commissievoorzitter. Indien de EDEO deze rol onvoldoende vervult, kan op termijn worden gedacht aan de oprichting van een EU-equivalent van de US *National Security Council*, dat wil zeggen een orgaan dat de hoogste politieke leiding, in de EU de Europese Raad inclusief voorzitter van de Commissie, adviseert over veiligheidspolitieke en strategische afwegingen ten aanzien van andere geostrategische actoren en die de Unie als geheel betreffen.

Wanneer evenwel het strategische gesprek over de EU en China in het komende mandaat van Commissievoorzitter, Europese-Raadsvoorzitter en Parlement niet van de grond komt langs lijnen zoals hier verkend, beveelt de AIV aan dat Nederland met gelijkgezinde landen deze strategische tafel in laatste instantie buiten de EU-structuren opzet. Conform het precedent van het Begrotingspact (2011), tijdens de eurocrisis en vanwege een Brits veto buiten het EU-verdrag tussen 25 lidstaten afgesloten, sluit dit betrokkenheid van de EU-instellingen en toekomstige inbedding in het verdrag niet uit. Voor eventuele oprichting van een dergelijke 'Eurogroep voor Economie en Veiligheid' pleit bijkomend dat gevoelige informatie over nationale veiligheid in de huidige omstandigheden niet met alle lidstaten comfortabel gedeeld kan worden.

Wat betreft de *inhoud* van het debat bepleit de AIV een scherpere focus op de Europese kernwaarden. Zoals China aan Europa bepaalde eisen stelt (bijvoorbeeld over Taiwan, Tibet en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden) en de VS inzake ons Chinabeleid ook steeds meer '*shoulds*' formuleren (zie hoofdstuk II), zo moeten ook Nederland en andere Europese landen hun 'rode lijnen' duidelijker definiëren en handhaven. Dit moet wel gebeuren in het besef dat Beijing noch Washington veel geduld hebben met gratuite kritiek of het opeisen van autonomie zonder dit te kunnen waarmaken. Ook daarom zijn voor de Europese landen in de meeste gevallen alleen gezamenlijk vastgestelde 'rode lijnen' geloofwaardig. Zonder een voorschot op dit inhoudelijke debat te willen nemen, kan de AIV zich voorstellen dat het zich rond drie clusters afspeelt: ten eerste rond onze politieke waarden (democratie en rechtsstaat, mensenrechten, privacy, godsdienstvrijheid); ten tweede rond onze sociaaleconomische kernwaarden, bijvoorbeeld te waarborgen in internationale instellingen (WTO, VN, Wereldbank) en BRI-overeenkomsten (interne marktregels, arbeidsvoorwaarden, milieustandaarden, bescherming van intellectueel eigendom); en ten derde rond onze veiligheidsbelangen en de kernbeginselen van de internationale orde (tegen ontwrichting ervan door China alsook de VS of het oprichten van een parallelle orde). Het vaststellen van rode lijnen heeft alleen zin als het gepaard gaat met de wil en middelen om deze te implementeren respectievelijk af te dwingen. Ook de Europese Chinastrategie moet die strategische beweging explicieter maken dan in 2016 gebeurde (toen deze voor de laatste maal door de 28 regeringen werd goedgekeurd) en ook dan in de inhoudelijk goede voorzet uit maart 2019 door Commissie en Hoge Vertegenwoordiger wordt voorgesteld.

Een betere beantwoording van deze strategische vragen vergt ook eenvoudigweg meer kennis van China. Hoe de Chinese staat en de Partij bewegen en opereren, welke doelen het land zich stelt en welke middelen het heeft, wat zijn sterktes en zwaktes zijn, hoe het mogelijk in het geopolitieke krachtenveld opereert, zijn onmisbare elementen voor een strategische positionering van Nederland en de EU. Het kabinet onderkent deze noodzaak van meer kennis en beveelt daartoe in de Chinanotitie de oprichting van een kennisnetwerk China aan, dat beleidsmakers van verschillende departementen, experts op verschillende terreinen in een (semi-)publieke sfeer bijeen brengt.²²³ De AIV meent dat in betere kennis van China tevens een van de sleutels ligt tot grotere Europese eenheid ten aanzien van het land. Immers, waar politici, beleidsmakers en opinieleiders op basis van relatief oppervlakkige waarnemingen²²⁴ tot oordelen en besluiten komen, kan de stemming snel de ene of de andere kant opslaan, hetgeen abrupte koerswijzigingen en soloacties van lidstaten in de hand werkt. Met een solide kennisniveau is omgekeerd geen politiek oordeel uitgesproken, maar wel de grondslag gelegd voor optimaal geïnformeerde strategische besluitvorming.

AANBEVELING 2: de Nederlandse regering kan binnen de EU bepleiten dat de volgende EU-Chinastrategie explicieter dan de vigerende versie uit 2016 stelt wat voor ons in Europa wezenlijk is en wat beschermd zal worden. Dit is de kern van strategisch handelen en van de noodzakelijke publieke overtuigingskracht. Voorjaar 2019 brachten de Commissie en Hoge Vertegenwoordiger een 'Strategic Outlook' uit als aanzet voor dit debat, dat door de lidstaten nog gevoerd moet worden. Een volwaardige, door alle lidstaten gedragen update van de Chinastrategie moet de wensen en eisen ten aanzien van China meer strategisch vertalen, in termen van 'rode lijnen' en leverage (zie onder), en duiden wat het voor onze politieke keuzes zou betekenen dat China, behalve partner en concurrent, ook een 'systeemrivaal' is.

Tevens beveelt de AIV het kabinet aan om in de context van de nieuwe politieke EU-cyclus de oprichting te bepleiten van een Europees kennisnetwerk over China, bij voorkeur in te richten binnen de Commissie, bijvoorbeeld bij de hierboven bepleite vicevoorzitter voor economie en veiligheid. Zoals geldt voor Nederland geldt voor de EU als geheel dat betere verbindingen tussen departementen in Brussel en de hoofdsteden, tussen verschillende beleidskokers en tussen China-experts uit verschillende disciplines het kennisniveau aangaande China kunnen verhogen, hetgeen een convergerende werking kan hebben op de perceptie van het land in de openbare debatten.

Het geopolitieke speelveld (2)

De tweede strategische vraag betreft niet de inzet van het spel, maar het bewustzijn van het geopolitieke speelveld. In hoeverre voelen de Europese landen de geopolitieke spanning tussen de VS en China al, in hoeverre is een land bereid en/of in staat een eigen positie te kiezen en enige bewegingsruimte te houden?

In het algemeen is dit (publieke) bewustzijn nog zwak ontwikkeld. Ook de Chinanotitie van het Nederlandse kabinet gaat aan deze kwestie voorbij, zonder richting te bieden. Voor andere lidstaten is dit weinig anders. Wie echter niet alleen kijkt naar intentieverklaringen of uitingen van bondgenootschappelijke loyaliteit jegens de VS, maar ook concrete

223 Kamerstuk 35 207, nr. 1.

224 Ter vergelijking: hoeveel meer boeken en artikelen zijn er door Europese beleidsmakers en politici over Donald Trump gelezen dan over Xi Jinping?

beleidskeuzes meeneemt, constateert dat sommige EU-lidstaten in de praktijk wel ruimte zoeken in het veld tussen de VS en China (bijvoorbeeld inzake Huawei in 5G, zie IV.4). De vuistregel is dat inzake veiligheid voor de VS wordt gekozen en als het kan inzake economie voor China, maar de vraag is juist hoelang dit nog kan gezien de verbinding van economie en veiligheid.

Het is waar dat dilemma's die het gevolg zijn van de Amerikaans-Chinese rivaliteit pas recent zijn verscherpt. Terwijl van het na 1989 ingestelde wapenembargo tegen de Volksrepubliek de scherpe kantjes af zijn (zie IV.6), neemt de Amerikaanse druk nu op een ander, breed front van hightechproducten toe. Behalve om wapenexport gaat het om onder meer halfgeleiders, *dual-use*-technologie en telecom. Momenteel komt deze druk vooral vanuit de VS, maar dit zal naar verwachting van de AIV veranderen. Naargelang de VS meer eisen stellen aan de Chinese toegang tot Europese hightech – en in het vervolg mogelijk ook inzake Taiwan en/of de Zuid-Chinese Zee – zal China riposteren met eisen aan Europa aan bedrijven, of door exportobstakels voor bijvoorbeeld zeldzame aardmetalen in te stellen.²²⁵ De meeste Europese landen ervaren nog relatief beperkte druk van beide zijden, al bestaat de zorg dat deze zal toenemen. De druk wordt pas sinds heel recent als acuut probleem op nationaal niveau ervaren (met name door 5G²²⁶), hetgeen wellicht een onderschatting was van Amerika's China-beleid en verwachtingen ten aanzien van Europa.

Het besef dat Chinabeleid tegelijk ook Amerika- en Ruslandbeleid is, en zelfs India-beleid, blijft beperkt. Dit is spijtig, want de EU moet niet alleen consistent beleid ontwikkelen ten aanzien van deze grote geostrategische actoren van de 21^e eeuw, maar dit vooral ook in samenhang doen. Lidstaten lijken ervan uit te gaan dat er ruimte is voor een eigen positie ten opzichte van China en de VS. Alleen de grote drie Europese landen hebben de ambitie geopolitiek autonoom te zijn in hun opstelling ten aanzien van Washington en Beijing, ongeacht wat de andere lidstaten doen. De overige landen zoeken een balans binnen de geopolitieke context, zonder de ambitie die context te veranderen door middel van individueel optreden of leiderschap binnen een groep.

De AIV constateert dat Europese regeringen en publieke opinies nog moeten wennen aan de krachten die vanwege de Amerikaans-Chinese rivaliteit de komende jaren zouden kunnen loskomen. Washingtons gebruik van juridische extraterritorialiteit (zoals inzake de Iransancties) of het ietwat losse gebruik van veiligheidspolitieke argumenten in handelconflicten (ook jegens de EU: de Duitse auto-industrie als zaak van *national security*) bieden een voorproefje van die zijde; wat Beijing in petto heeft blijkt ook al uit de eerste vergeldingsmaatregelen.²²⁷ Vanwege de hypothese dat de Amerikaanse druk zodanig zou toenemen dat het komt tot een '*decoupling*' van technologische waardeketens of zelfs economische blokken, zij erop gewezen dat de vergelijking met de Koude Oorlog in dit verband misleidend is. West-Europa was in de jaren 1947-1989, toen een 'Amerikaans' en een 'Sovjet'-blok tegenover elkaar stonden, bij lange na niet

225 De eerste signalen hiervan zijn zichtbaar. Zie: Sue Lin Wong en Nian Liu, 'China threatens to blacklist "non-reliable" foreign companies', *Financial Times* 31 mei 2019.

226 Zo voelt in Nederland KPN een acuut probleem en heeft het in zijn contracten met Huawei clausules opgenomen die erop anticiperen dat de Nederlandse regering Huawei mogelijk zal weren.

227 Zie: Stevenson, A. en Mozur, P. 'China steps up trade war and plans blacklist of US firms', *New York Times*, 31 mei 2019.

zo nauw economisch en technologisch met de Sovjet-Unie verbonden als vandaag met China.²²⁸ Deze ontkoppeling zou dus voor Europa economisch ontwrichtend zijn.

In dit licht beveelt de AIV kabinet en parlement aan om meer publieke aandacht te schenken aan de impact, vandaag al, van de Amerikaans-Chinese rivaliteit. Het publiek in Nederland en West-Europa zal eraan moeten wennen dat het tijdperk voorbij is dat alles 'gratis' was, in de posthistorische jaren waarin we onze veiligheid op een koopje van Amerika kregen, ons gas voor een koopje uit Rusland (en Slochteren) en ons textiel voor een koopje uit China, terwijl we voor Afrika ontwikkelingshulp hadden.

AANBEVELING 3: In het licht van de geopolitieke spanningen tussen de VS en China adviseert de AIV het kabinet om het strategische belang van economische vervlechting expliciet te onderkennen. Waar vanuit Washington druk ontstaat op NAVO-bondgenoten om specifieke economische en technologische banden met een geopolitieke rivaal door te snijden om zodoende strategische kwetsbaarheid op een gebied als 5G te verminderen, mag ook worden belicht dat economische interdependentie – op de manier waarop Rusland door gasleveranties verknoopt is met Europa – een dempende werking heeft op conflict. Op dit beginsel is vanaf 1950 zelfs de Europese integratie gebouwd, die immers begon met Frans-Duitse verzoening en samenwerking op het vlak van kolen en staal. Zo ook heeft de technologische vervlechting van de drie grote handelsblokken Amerika, China en Europa een stabiliserende werking op de internationale verhoudingen. Deze werking veronderstelt wel dat afhankelijkheden wederkerig zijn (en vraagt bijvoorbeeld inzake 5G om het behoud van de Europese bedrijven in dit veld). Deze economische en technologische band moet niet lichtzinnig worden doorgesneden, als dat al zou kunnen, omdat vanwege China's gewicht en reactiviteit (zie boven) niemand weet welke keten van gebeurtenissen mogelijk in werking wordt gezet.

De Europese kaart (3)

De derde strategische vraag is in hoeverre een lidstaat bereid is de Europese kaart te spelen bij het behartigen van de eigen belangen en waarden, zeker als dit de onvermijdelijkheid met zich meebrengt compromissen te sluiten of een enkele maal te worden overstemd uit naam van een hoger, gezamenlijk goed.

In het onderzoek naar de bilaterale relaties zagen we enerzijds een pluraliteit aan individuele historische en politieke banden met China en een verscheidenheid aan bilaterale economische betrekkingen, tussen Noord en Zuid, Oost en West, landen met havens en landen met spoor, landen met investeringsbehoefte en landen met exportdrang, etc. In dit licht wekt het bestaan van intra-Europese dissensus geen verbazing. Anderzijds constateren we dat de EU-landen toch in veel gevallen als gesloten blok optreden, niet alleen inzake het sterk institutioneel ingebedde domein van het handelsverkeer.

Hoogst relevant is evenwel dat de posities verschuiven. Drie recente bewegingen naar sterkere strategische eenheid in de Unie zijn te noemen. Ten eerste: zelfs de grote lidstaten Duitsland, Frankrijk, Spanje en het op de drempel van uittreding staande Verenigd Koninkrijk erkennen hun individuele kwetsbaarheid en kiezen zichtbaar het

²²⁸ Afgezien van de specifieke situatie van het in 1945 in vier bezettingszones verdeelde Duitsland, waar onder een voor de Sovjet-Unie.

Europese verband om hun belangen te behartigen.²²⁹ Ten tweede: de kleinere en/of minder welvarende lidstaten in zuidelijk en oostelijk Europa die gespitst waren op Chinese investeringen keren deels op hun schreden terug. Ten derde: het besef groeit, ook bij de vrijhandelaars in noordwestelijk Europa zoals Nederland, dat een puur economische blik op bijvoorbeeld de privatisering van vitale infrastructuur (elektriciteitsnet, havens), of een afwijzing van elke strategische economische politiek (bijvoorbeeld via innovatie- en industriebeleid), onverstandig is. Deze groep toont zich bereid dit in gezamenlijk verband te coördineren.

Tegelijk zijn deze bewegingen en bijstellingen van regeringen en beleidsmakers nog nauwelijks vertaald in een helder publiek besef, namelijk dat zonder de EU de belangen niet meer te verdedigen zijn. Het Nederlandse kabinet doet in de Chinabrief een aanzet, maar vertaalt buitenlandpolitieke *mission statements* nog onvoldoende in binnenlandse overtuigingskracht en aan het publiek voorgelegde keuzes. In het publieke debat gaat veel aandacht uit naar onderhandelingen en kleine conflicten met Europese partners en burens, waarvan het belang in sommige gevallen verbleekt in het licht van de grote strategische uitdagingen waarvoor de opkomst van China ons stelt, zowel op het vlak van economische modernisering en investeringen in technologieën van de toekomst als in geopolitieke zin.

AANBEVELING 4: De AIV stelt vast dat er te midden van alle aandacht voor incidenten, dwarsliggers en fragmentatie, ook een onmiskenbare beweging naar Europese eenheid inzake China is te onderkennen en beveelt het kabinet aan deze te benoemen en zich daarbij aan te sluiten. Waar Nederland vanouds bijzonder gevoelig was voor groepsvorming van enkele grote lidstaten (‘de grote jongens’), verwelkomt de AIV dat grote EU-lidstaten in de geopolitieke woelingen vaker gezamenlijk naar buiten treden en eenheid jegens China uitstralen. De AIV ontwaart hier een kern van het noodzakelijke Europees handelingsvermogen en adviseert het kabinet zulke initiatieven niet af te wijzen maar zich erbij aan te sluiten en/of aan te moedigen dat de EU-instellingen dat doen.

Eigen troeven en handelingsvermogen (4)

In Europa is weinig strategisch debat over welke troeven en drukmiddelen we in de ontmoeting met China hebben. Het veronachtzamen van deze vierde strategische vraag is kostbaar. Het is maar zeer de vraag of landen die China iets ‘geven’ daarvoor wel voldoende terugvragen en -krijgen. Zo ontving Griekenland in 2016 EUR 280 miljoen bij de verkoop van 51% van de aandelen in het havenbedrijf van Piraeus alsmede aanvullende Chinese investeringen in de haven en – dankzij steun vanuit Chinese rederijen – een sterk toegenomen containeroverslag. Dat lijkt relatief weinig voor wat China verkreeg, namelijk het operationele beheer van een grote zeehaven in de EU en een succesverhaal voor het ‘Belt and Road’-initiatief. Overigens betrof het beperkte besef van de strategische betekenis van deze transactie in eerste instantie de EU, die samen met het IMF de verkoop van staatsdeelnemingen zoals in het havenbedrijf had

²²⁹ Voor deze vier lidstaten, zie Peter Altmaier over hun coördinatie inzake BRI in: Daly, T., Europe wants to deal with China as a group: German minister’, *Reuters*, 26 April 2019. Voor Frankrijk en Duitsland, zie de uitnodiging van Macron aan Merkel en Juncker om de top met Xi van maart jl. bij te wonen (zie III.1 Frankrijk).

opgelegd aan Griekenland.²³⁰ Andere voorbeelden van ‘geven’ zijn het tekenen van samenwerkingsovereenkomsten over BRI, deelname op regeringsleidersniveau aan BRI-fora of aan de openingsceremonie van de Olympische Spelen in Beijing (2008 en 2022), lidmaatschap van 17+1 of van de AIIB, maar het kan ook gaan om de voorwaarden waaronder China wordt toegelaten tot de Europese markt.

Europa heeft meer drukmiddelen dan het zich bewust is. Als belangrijkste internationale partner van de VS, als hoogontwikkelde en omvangrijke markt, en als buur van Rusland zijn de EU-landen voor zowel China als de VS van grote strategische waarde. Alleen de regio Oost-Azië (met Japan, Zuid-Korea, Noord-Korea, Taiwan, Vietnam, Singapore en Indonesië als belangrijkste economieën) heeft een vergelijkbaar geopolitiek gewicht in de relatie tussen beide 21^e-eeuwse grootmachten. De rol van de EU is in deze context uniek: door het bestaan van de Unie is Europa niet alleen een regio maar ook een actor. Europa is dus niet uitgeleverd aan een titanenstrijd, maar kan ook zelf handelen. Onderstaand identificeert de AIV vijf terreinen waarop de EU handelingsvermogen ten opzichte van China heeft. De vraag hierbij is steeds hoe we deze *leverage* kunnen vergroten, als Nederland binnen Europa.

1. Markttoegang

De mogelijkheid om toegang tot de Europese markt te beperken is de meest gebruikte bron van Europees handelingsvermogen. Gezien het streven van de EU naar open markten en non-discriminatie is de bewegingsruimte op dit terrein echter altijd beperkt geweest, al werden binnen de WTO-regels ‘defensieve’ maatregelen als antidumping en compenserende rechten (*countervailing duties*) wel enigermate gebruikt. De koerswijziging van Duitsland sinds 2016 kan toegeschreven worden aan het toegenomen inzicht dat China een strategische concurrent is, maar geeft ook blijk van een besef dat Duitsland tot dan te veel had ‘weggegeven’ aan China. Frankrijk en de Commissie bewegen in dezelfde richting: Chinese toegang tot de Europese markt wordt nu meer dan voorheen afhankelijk gemaakt van Europese toegang tot de Chinese markt. De recente ontwikkeling richting een meer China-specifieke (maar nog altijd formeel generieke) aanpak en een grotere nadruk op wederkerigheid opent nieuwe mogelijkheden die de EU moet leren benutten, mede ten gunste van de bestaande multilaterale kaders en actie op het terrein van intellectueel eigendom.

De instelling van een EU-breed afstemmingsmechanisme voor investeringstoetsing heeft een dubbele strategische functie. Enerzijds kan het Europa meer greep geven op buitenlandse investeringen in strategisch belangrijke bedrijven. Anderzijds wordt de aantrekkingskracht van de EU als investeringsmarkt op deze manier gebruikt om de onderhandelingspositie van Europa tegenover China te verstevigen. Dit vraagt van Nederland het strategische besef dat ook de ‘offensieve’ handelspolitiek die past bij de nationale exportbelangen spoedig tandoel wordt ten aanzien van China, wanneer deze niet gepaard gaat met de bereidheid ‘defensieve’ handelspolitiek als drukmiddel in te zetten. Anders gezegd, wie marktopening (door China) wil bereiken moet ook zijn eigen marktsluiting tactisch kunnen inzetten. ‘Reciprociteit’ is hierbij een belangrijk uitgangspunt, met name voor openbare aanbestedingen, en is conform WTO-regels. Mogelijk optreden tegen massaal ondersteunde staatsondernemingen is onderwerp van een ander groot, opkomend debat inzake de strategische economische politiek van de EU (zie IV.2).

230 Van de zijde van de Griekse regering en het havenbedrijf van Piraeus is de Nederlandse regering destijds informeel benaderd of het havenbedrijf van Rotterdam interesse had in de overname van Piraeus, “want anders kopen de Chinezen het”. Dit aanbod is afgeslagen.

2. Technologie

Toegang tot Europese technologie is voor China van groot strategisch belang om in internationale waardeketens op hoger niveau mee te spelen en om de Chinese strijdkrachten verder te moderniseren. Nu de VS recent nieuwe obstakels opwerpen voor de Chinese toegang tot Amerikaanse technologie neemt de waarde van Europa voor China verder toe. Chinese toegang tot Europese technologie was lange tijd grotendeels onbelemmerd; ze vond plaats door middel van wetenschappelijke en commerciële samenwerking en door Chinese overnames van Europese bedrijven.

Om technologie als drukmiddel te behouden is het nodig om de technologische voorsprong (op deelgebieden) te handhaven, dan wel geen achterstand op te lopen. Ook FDI-screening kan de EU meer greep geven op het behoud van technologische voorsprong. Het probleem is dat Europa een groeiende technologische achterstand heeft ten opzichte van zowel VS als China (kunstmatige intelligentie, elektrische auto's en batterijen, nieuwe data-gebaseerde industriële organisatievormen), waardoor het de boot dreigt te missen bij de nieuwe technologische revolutie. Frankrijk en Duitsland onderkennen dit gevaar. Het vergt een sprong vooruit en massale investeringen in R&D, nationaal en Europees. Ook Nederland kan zelf meer investeren in de nationale hightech-industrie en in EU-verband inzetten op een modernisering van de EU-begroting en forse verhoging van het onderzoeksbudget daarbinnen.

In discussies over industriële en technologische normen zou Europa meer het voortouw kunnen nemen, zeker nu de VS zich hieruit terugtrekken. De handelspolitieke macht van de EU staat dit toe: als 's werelds grootste consumentenmarkt is ze via vrijhandelsakkoorden met bijna 70 landen een invloedrijke normerende macht, die EU-normen en -standaarden gemeengoed maakt.

De werking van wapenexport als mogelijk drukmiddel ten aanzien van China is sinds het neerslaan van de Tiananmen-protesten in 1989 grotendeels beperkt tot de mogelijkheid het wapenembargo af te schaffen en daar iets voor terug te krijgen. In 2005 werd echter duidelijk dat de EU niet bereid is om hierover de confrontatie met de VS aan te gaan, waarmee die praktische mogelijkheid verviel. Intussen zijn echter nieuwe mogelijkheden ontstaan doordat de China's afhankelijkheid van geïmporteerde technologie voor militaire modernisering steeds meer buiten de traditionele defensie-industrie ligt, op het vlak van technologie (zie IV.5).

3. Legitimiteit

China zoekt van Europa erkenning en legitimiteit. Daarom is een derde bron van *leverage* het openlijk bekritisieren van China's gedrag inzake mensenrechten en internationaal recht. Hiermee kan de EU tot op zekere hoogte China's legitimiteit als actor op het wereldtoneel ter discussie stellen. Vaak heeft de EU dit ook binnen internationale coalities gedaan, met landen als de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Openlijke kritiek op mensenrechten werd eind jaren 1990 deels vervangen door de EU-China mensenrechtendialoog, die achter gesloten deuren plaatsvindt en door China steevast als een tweerichtingsdialoog tussen moreel gelijken wordt benaderd. Hoewel de Europese buitenlandse dienst en het Europees Parlement China-kritische verklaringen blijven uitbrengen – meestal over mensenrechten – lijkt de gevoeligheid van China daarvoor eerder af- dan toe te zijn genomen.

Om dit drukmiddel te versterken is het nodig om China's kritiek op de internationale normen en standaarden als 'westers' te weerstreven. Dit vraagt steun van de (democratische) ontwikkelingslanden, verenigd in de 'G77', tegenwoordig een groep van

ruim 130 landen met India, Indonesië, Brazilië en Zuid-Afrika als belangrijke spelers. Zonder deze steun oogt Europese kritiek snel als neokolonialisme of een uiting van *'the West against the rest'*. Dit is overigens een van de vele redenen – net als migratiebeleid, grondstoffen en toekomstige relaties op een continent waarin China vol investeert – voor Europa om meer politieke en diplomatieke energie aan Afrika te besteden, iets dat ook de Nederlandse regering binnen de EU kan bepleiten. Een primair forum wat betreft mensenrechtennormen is de VN-Mensenrechtenraad, waar China dankzij steun van veel ontwikkelingslanden een invloedrijke positie heeft opgebouwd.

4. Diplomatiek gewicht: lidmaatschap van EU en internationale organisaties

Het lidmaatschap van de EU is voor individuele landen een troef in de relatie met China. China wil vrienden hebben, waarmee het toegang krijgt tot informatie of de Europese markt. Wie dat geeft kan gunsten vragen, die de Unie als geheel in veel gevallen schaden (Hongarije e.a.). Andersom kunnen (grote) lidstaten de zaken moeilijk maken voor China dankzij het consolideren van hun positie op EU-niveau (Duitsland), of een bepaalde China welgevallige positie vertegenwoordigen (zoals Nederland post-Brexit inzake vrijhandel). Voor de Unie is de vraag hoe te vermijden dat individuele lidstaten het EU-lidmaatschap misbruiken om bij China in de gunst te komen. Over de strategieën daartoe komt dit advies verderop terug (zie V.3).

Europese landen ontlenen ook een troef aan het lidmaatschap van internationale organisaties, anders dan de EU. Dit geldt in het bijzonder voor het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk als permanente leden van de Veiligheidsraad of andere EU-lidstaten in perioden van tijdelijk V-raadlidmaatschap. Wie als VN-lid stemmen inbrengt van zichzelf of een groep landen, heeft ook wat te bieden (zie opnieuw Afrika, hierboven). Ook de EU als zodanig heeft een diplomatieke status in de VN, zoals ze ook deelneemt aan de G20. Dit maakt China tot een belangrijke en soms onmisbare partner op het internationale podium, bijvoorbeeld inzake het mondiale klimaatakkoord of Iran, maar aangezien het hier doorgaans doelen betreft die de EU ook zonder China nastreeft, kan ze hieraan geen drukmiddel ontlenen.

5. Geopolitiek gewicht: Europa als blok in de machtsbalans

In de mondiale *balance of power* tussen de VS en China is het voor beide partijen van groot belang aan welke zijde de Europese landen (en Rusland) staan. Als de concurrentie tussen de VS en China toeneemt, wordt het belang van Europa dus groter, zelfs een van de hoofdprijzen (met Oost-Azië, zie boven). Momenteel zit Europa om evidente veiligheidspolitieke en andere redenen in het Amerikaanse kamp; dit geldt voor alle NAVO-lidstaten.²³¹ Niettemin biedt de geopolitieke rivaliteit tussen VS en China Europa in beginsel meer mogelijkheden om bovenstaande vier drukmiddelen in te zetten en te versterken, zoals recente voorbeelden aantonen.²³² Daarnaast ontstaan nieuwe bronnen. Europa heeft namelijk pas serieus *leverage* ten aanzien van China, wanneer het bewegingsruimte heeft ten aanzien van de VS. Dit was de les van het wapenembargo: vanwege Amerikaanse druk kon de EU het embargo niet opheffen en verviel het

231 22 van de 28 EU-lidstaten zijn NAVO-lid (alle behalve Cyprus, Finland, Ierland, Malta, Oostenrijk, Zweden) net als enkele kandidaat-lidstaten (Turkije, Montenegro en Albanië).

232 Zo zagen waarnemers een verband tussen de voor de EU succesvolle EU-Chinatop van 9 april 2019, tijdens welke China economische toezeggingen deed en bovendien voor het eerst in lange tijd een verwijzing naar de 'universele' mensenrechten aanvaardde, en de gelijktijdige spanningen tussen de VS en China. Wellicht kon Beijing zich geen problemen op twee 'fronten' veroorloven en kon de EU daarom meer 'vragen'.

eigen drukmiddel tegenover China. Omgekeerd staat Europa met een verminderde afhankelijkheid van de VS, ook al is het maar een klein stapje, dus sterker tegenover China.

De beste manier om de potentiële druk ten aanzien van de VS – en dus van China – te vergroten is het versterken van de positie van de euro ten opzichte van de dollar. De euro is 's werelds tweede reservevaluatie. Deze positie versterken vergt de vervolmaking van de bankenunie waaraan de EU sinds 2012 werkt, de uitbouw van een kapitaalmarktunie en uiteindelijk een vorm van 'safe assets'.²³³ Een ander sterk signaal zou zijn, zoals door de Europese Commissie gesuggereerd, om voortaan olie-importen in euro's af te handelen.²³⁴ Ook met een internationale vertegenwoordiging van de euro, in het IMF of de Wereldbank, neemt het gewicht van de munt toe.

Waar het streven naar verminderde afhankelijkheid van de *US Dollar* relatief kansrijk is, ligt dit, zeker op korte termijn, anders voor de afhankelijkheid van het Amerikaanse conventionele militaire vermogen en van het door de VS geborgde strategische nucleaire afschrikkingsevenwicht. Zoals de AIV bepleitte in het advies 'Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid' (2019) is het van groot belang dat Europa met prioriteit invulling geeft aan een grotere militaire zelfstandigheid op conventioneel gebied. Dit is niet alleen nodig om zo snel mogelijk een evenwichtiger relatie met de VS tot stand te brengen en in militaire zin een serieuze bijdrage aan de NAVO te kunnen leveren, maar ook om in een onzekere wereld op voor Europa onzekere ontwikkelingen te zijn voorbereid.²³⁵ In beginsel zou ook een verbeterde relatie met Rusland, voor EU-landen op de oostflank een directe dreiging, strategische afhankelijkheid van de VS verminderen. Hoewel de speelruimte in de huidige omstandigheden gering is, moet een toenadering tot Moskou voor de toekomst niet worden uitgesloten. De EU heeft er evenmin belang bij dat Moskou in de armen van Beijing wordt gedreven.

Een derde drukmiddel jegens China in dit verband is Europa's geopolitieke gewicht in te zetten als deelnemer aan een 'kring van democratieën' in de Pacific om de Volksrepubliek heen. Het betreft hier een coalitie van gelijkgezinde, of althans democratische landen met India, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland. In het bijzonder moet de Europese aandacht voor India toenemen: het land is immers de grootste democratie ter wereld, zal China in bevolkingsomvang spoedig inhalen en neemt ook ten aanzien van het eveneens snel groeiende (oostelijk) Afrika een strategische geografische positie in, die de Indische Oceaan de komende decennia tot cruciaal economisch knooppunt zal maken. De VS werkten met landen uit deze groep (maar zonder India) aan een breed handelsakkoord (TPP), maar trokken zich daar onder president Trump uit terug. De EU staat in beginsel weinig in de weg om de opengevallen plek in te vullen; in zekere zin gebeurt dit al impliciet vanwege de afgesloten vrijhandelsakkoorden ('deep and comprehensive FTA's') met Zuid-Korea, Japan, Singapore, Vietnam en de Filippijnen,

233 Zie: AIV-advies nr. 105, 'Is de eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU', augustus 2017.

234 Zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad (Eurotop), de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's 'Naar een sterkere internationale rol van de EUR', 5 december 2018, COM (2018) 796 Final.

235 Zie: AIV-advies nr. 109, 'Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid. Hoog tijd voor nieuwe wapenbeheersingsinitiatieven', januari 2019.

waarbij nieuwe met Indonesië, Australië en Nieuw-Zeeland in voorbereiding zijn. Ook hier komt de handelspolitieke macht van de EU tot zijn recht.

AANBEVELING 5: De lidstaten van de Europese Unie, waaronder Nederland, moeten onderkennen dat en waar ze gezamenlijk drukmiddelen hebben ten aanzien van China. Er zijn vijf bronnen van zulke leverage te onderscheiden: markttoegang, technologie, legitimiteit, diplomatiek gewicht en geopolitiek gewicht. De AIV beveelt het kabinet aan alle vijf te vergroten, te beginnen met wat Nederland zelf al kan doen en vervolgens in EU-verband. In sommige gevallen vergt dit keuzes die mogelijk op publieke weerstand stuiten, voor Nederland bijvoorbeeld inzake meer investeringen in technologie via het EU-budget of inzake de versterking van de euro, naar het oordeel van de AIV essentiële onderwerpen. Dit maakt het des te belangrijker dat deze keuzes in de openbaarheid worden bediscussieerd, in het licht van een 'strategische visie' en met een lange-termijn-perspectief.

V.3 Zes motieven

Het is van belang te onderkennen dat verschillende soorten motieven ten grondslag kunnen liggen aan de standpunten die lidstaten, alleen of in groepsverband, ten aanzien van China innemen. Hieronder zijn er zes opgesomd. Deze motieven zijn niet wederzijds uitsluitend en de lijst is evenmin uitputtend. Het geheel biedt wel een overzicht van de diversiteit die telkens weer moet worden samengebracht in gezamenlijke EU-besluiten. Het verklaart tevens waarom bepaalde vormen van dissensus hardnekkig kunnen zijn en China soms weinig hoeft te doen om verdeeldheid te 'oogsten' ten bate van zijn eigen belang.

Historische lotsverbondenheid – Uit de bespreking van bilaterale relaties bleek dat sommige lidstaten een band met China hebben die ver teruggaat. De belangrijkste recente scheidslijn is die uit de Koude Oorlog (1947-1989) tussen Oost- en West-Europa. De landen ten oosten van het IJzeren Gordijn kennen het Chinese volk – de toenmalige spanningen tussen Moskou en Beijing niet te na gesproken – als “communistisch broedervolk” in een mondiale strijd. Die gedeelde herinnering vergemakkelijkte het bijvoorbeeld voor Hongarije onder premier Orbán om de draai te maken van prowesterse mensenrechtenkritiek op China (1998-2002) naar ideologisch aanhaken bij de huidige Chinese leiding (sinds 2010). Omgekeerd bestaat in de landen van West-Europa, waaronder Nederland, een grote gehechtheid aan de Atlantische band en een blijvende waardering voor de rol van de VS als beschermer tegen de Sovjet-Unie en bevrijder in 1917-18 en 1944-45. Deze historische ervaringen werken door in hedendaagse posities.

Economische nood – EU-lidstaten in economische problemen ontwikkelen een honger naar buitenlandse investeerders. Dit gold voor meerdere landen in oostelijk Europa vanaf de financieel-economische crisis van 2008, en voor meerdere landen in zuidelijk Europa, zoals Griekenland en Portugal, in nog grotere mate na de eurocrisis vanaf 2010. Landen in noordwestelijk Europa zijn eveneens uit op investeringen, maar kunnen daarbij als sterkere economieën met meer omzichtigheid te werk gaan. Dit verschil uit zich sterk in de opstellingen ten aanzien van de BRI-memoranda.

Handelsstromen – Er is een verschil tussen lidstaten die veel exporteren naar China met een handelsbalans die bijna in evenwicht is (zoals Duitsland en Nederland) en de meeste andere lidstaten waarvan de handelsbalans negatief is, omdat ze, ondanks soms substantiële exporten, zelf nog meer uit China importeren. Zoals bleek bij de

bespreking van de kwestie markttoegang (zie IV.1), leidt dit tot een verschillende appreciatie van de prioriteiten in het EU-handelsbeleid (hoewel dit de besluitvorming doorgaans niet blokkeert, dankzij het sterke institutionele kader). Uit export- en importrelaties kunnen twee soorten kwetsbaarheid ontstaan als bronnen van (potentiële) dissensus. Importeurs kunnen afhankelijk raken van bepaalde onmisbare producten, terwijl het (grote) exporteurs kan gebeuren dat zonder de Chinese afzetmarkt een deel van hun industriële basis en dus werkgelegenheid onder druk komt.

Democratisch zelfbewustzijn – De meeste EU-lidstaten zijn sterk gehecht aan democratische instituties, mensenrechten en de multilaterale orde, politieke waarden die overigens ook in het EU-verdrag prominent zijn opgenomen.²³⁶ Dit geldt met name voor de noordwestelijke landen. Binnen die groep kiezen de drie grote lidstaten vaak (ook) voor diplomatie achter de schermen, terwijl o.a. Nederland en Zweden eraan hechten deze positie soms ook zichtbaar en hoorbaar uit te dragen. Op dit punt is het beeld in oostelijk en zuidelijk Europa verdeeld en soms mede afhankelijk van bezetting van leiderschapsfuncties (zo bestaat in Tsjechië momenteel onenigheid tussen president en premier op dit punt).

Veiligheidspolitiek – Slechts twee EU-lidstaten zijn in staat zich militair te verdedigen dankzij hun bezit van een kernwapen en een (naar Europese maatstaven) sterke krijgsmacht: het VK en Frankrijk. Beide landen wensen dit veiligheidspolitieke vermogen eveneens te ontplooiën, inclusief via hun defensie-industrie. Dit beïnvloedt hun posities op tal van geopolitieke kwesties (Zuid-Chinese Zee, wapenexport). Dit neemt niet weg dat in het algemeen de EU-verdeeldheid inzake veiligheidskwesties relatief beperkt blijft.

Geografie – De geografische ligging van een lidstaat kan kwetsbaarheid met zich brengen. De westelijke burens van Rusland, zoals Polen, de Baltische staten en Finland, ervaren een militaire dreiging en onzekerheid die voor de Atlantische en/of mediterrane landen minder invoelbaar is. De geografie kan omgekeerd ook een troef zijn. Zo bevinden sommige lidstaten zich op een knooppunt van transportwegen en/of beschikken ze over havens, hetgeen hen in staat stelt China gunsten te verlenen waarover andere lidstaten niet beschikken, en die dus de verleiding van unilaterale stappen vergroten.

Een blik op deze onderscheiden motieven roept ook de vraag op in hoeverre actief beleid van China zelf een rol speelt bij het ontstaan van Europese verdeeldheid. In zijn adviesaanvraag vraagt het kabinet de AIV deze factor te wegen. Zoals blijkt uit bovenstaande lijst is de vraag moeilijk in haar algemeenheid te beantwoorden. Het beeld dat uit onderzoek en gesprekken in Den Haag, Brussel en Beijing oprijst, is evenwel dat de Chinese zijde ook zonder een actieve ‘verdeel- en heerspolitiek’ vrij eenvoudig op bestaande breuklijnen kan inspelen. In sommige gevallen zijn het de lidstaten zelf die, kennelijk ongevraagd, uit opportunisme het initiatief nemen en zo de eenheid doorbreken (*‘breaking ranks’*) om zo bij China in de gunst te komen. Dit bleek bijvoorbeeld bij de oprichting van de *Asian Infrastructure Investment Bank* (met het VK) of bij de oprichting van het 16+1-platform (waarbij aan Europese zijde Polen instrumenteel was). Vanuit Beijing gezien: zelfs als China zich inspant de EU-lidstaten niet actief te verdelen,

236 Artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie: ‘De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.’

“maken jullie het ons soms erg moeilijk” en ziet het er toch als *divide-et-impera* uit. China heeft al sinds de keizertijd een sterke voorkeur voor individuele bilaterale relaties, vindt liever niet een groep of blok landen tegenover zich en heeft daar in de diplomatieke traditie vele strategieën voor ontwikkeld (“de barbaren verdelen”). In die zin passen hedendaags bilateralisme en het ‘serieel bilateralisme’ van regionale fora als ‘17+1’ in een patroon. Natuurlijk moeten individuele (grote) lidstaten en de EU-vertegenwoordigers China op dit punt blijven aanspreken. Realistischerwijs moet het belangrijkste werk om tot grotere Europese eenheid te komen echter binnen de EU zelf gebeuren. Over de strategieën die daarvoor kunnen worden benut, gaat de volgende paragraaf.

Voor zover de hand van China zelf aanwijsbaar is bij Europese verdeeldheid, springt zeker de oprichting van het (toen nog) ‘16+1’-platform met oostelijke (kandidaat-) lidstaten in 2011-2012 het oog. Dit initiatief was een gewaagde zet van China, dat tegen het belang van de EU inging. De eerste reactie van EU-vertegenwoordigers en van lidstaten als Duitsland en Frankrijk was sterk afwijzend en kritisch. De Europese platformleden, ziende dat bijvoorbeeld de Duitse bondskanselier een jaarlijkse topontmoeting met de Chinese politieke leiding heeft, zagen niet meteen waarom een platform dat ook hun in de kern een jaarlijks onderhoud met de Chinese premier biedt, in hun geval wel verwijtbaar zou zijn. In een tweede fase heeft de EU een adviserende rol aan de zijlijn gekozen: de EU is formeel waarnemer van ‘17+1’; de diplomatieke dienst (EDEO) toetst o.a. slotverklaringen vooraf informeel. Het platform bestaat inmiddels al zeven jaar. Hoewel sommige EU-lidstaten in hun verwachtingen zijn teleurgesteld (zie o.a. III.3), gaat het niet verdwijnen.

AANBEVELING 6: De AIV beschouwt het ‘17+1’-platform als een configuratie die idealiter niet zou bestaan, maar acht het tijd dat de EU zich er actiever toe verhoudt om de verdelende effecten te dempen. Een mogelijkheid zou zijn om de EU op te waarderen van ‘waarnemer’ naar ‘lid’, die ook namens de niet-deelnemende lidstaten toeziet op het respecteren van de bevoegdheden van de EU en van de belangen van de afwezigen. Een vergelijkbare formule bestaat voor de deelname van de EU aan de G7/8 en de G20, waar ook maar een beperkt aantal EU-lidstaten deel van uitmaakt en waar de EU-voorzitters in politiek opzicht mede namens de afwezigen spreken.²³⁷ Terwijl het aanvankelijke EU-motief om van lidmaatschap af te zien lag in de wens het platform niet te ‘legitimeren’ (vandaar de keuze voor advisering aan de zijlijn), zou actief meedoen de belangen van de EU als geheel beter kunnen waarborgen en een signaal zijn van een groter Europees strategisch zelfbewustzijn ten aanzien van China.

V.4 Zeven strategieën om dissensus te overkomen

In verscheidenheid verenigd hebben Europese actoren in de loop van decennia Europese samenwerking en integratie een breed palet aan strategieën ontwikkeld om uiteenlopende belangen en standpunten het hoofd te bieden. Afhankelijk van de context zijn deze meer of minder passend om dissensus te boven te komen over beleid en posities ten opzichte van China. Die context wordt bepaald door het institutionele kader in het betreffende beleidsdomein en door de aard van de motieven van de EU-lidstaten.

237 Op deze grond werd in 1977 de EEG, mede op verzoek van Nederland, tot de G7 toegelaten, opdat ook de vijf afwezige kleine lidstaten een stem hadden; vertegenwoordiging vond plaats via de Commissie en het roterende (Europese-)Raadsvoorzitterschap.

Overstemmen – In de Europese verdragen is bepaald in welke domeinen lidstaten hebben afgezien van hun veto. In opeenvolgende rondes van verdragswijziging is het aantal domeinen waar meerderheidsbesluitvorming van toepassing is uitgebreid. Sinds inwerkingtreden van het verdrag van Lissabon (2009) is gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad zelfs de hoofdregel. Hoewel er een cultuur van consensusvorming bestaat in de Europese Unie, weten lidstaten op deze ‘communautaire’ beleidsterreinen dat overstemmen van een minderheidsstandpunt in laatste instantie mogelijk is.

De eerste kwestie is of de meerderheidsstem altijd moet worden gebruikt. In sommige gevallen is het juridisch wel mogelijk maar politiek een bruto middel met grote kosten, bijvoorbeeld omdat het specifieke belangen, bijzondere sociaaleconomische arrangementen of voor een lidstaat zwaarwegende waarden raakt – en dus repercussies kan hebben voor de legitimiteit en de daadwerkelijke uitvoering van het besluit.²³⁸ (Dit laatste geldt uiteraard niet voor verklaringen.)

De tweede vraag is of het bereik van de meerderheidsbesluitvorming zou moeten worden uitgebreid. Daartoe zijn twee routes. In sommige gevallen is verdragswijziging noodzakelijk, met dubbele unanimiteit (bij verdragsondertekening en ratificatie). Dit is naar het oordeel van de AIV in de huidige constellatie geen begaanbaar pad. De tweede route is een lichte procedure voor verdragswijziging, specifiek voor afschaffing van veto's, via het gebruik van hiertoe in het verdrag voorziene ‘passerelles’. Vanwege die laatste heeft de Commissie een ambitieuze mededeling gepubliceerd voor uitbreiding van de mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming in het buitenlandbeleid (GBVB).²³⁹ Hierop zinspeelde ook het Nederlandse kabinet in de Staat van de Unie 2019.²⁴⁰

AANBEVELING 7: De AIV vindt dat het middel van de meerderheidsbesluitvorming inzake buitengewoon gevoelige, buitenlandpolitieke onderwerpen terughoudend moet worden gebruikt. Tegenover de winst van toegenomen handelingsvermogen staan in veel gevallen hoge politieke kosten. Daarbij moet worden gewaakt voor hypocrisie van lidstaten die menen zich altijd in de meerderheid te zullen bevinden en zelf blijven hechten aan het veto op thema's die hun dierbaar zijn maar waar ze potentieel in de minderheid verkeren. Dit neemt niet weg dat van de dreiging met de agendering van een constitutionele discussie (uitbreiding van de mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming) een disciplinerende werking kan uitgaan inzake concrete, lopende kwesties.

Verminderen – In het licht van grote diversiteit tussen lidstaten op terreinen waar de Europese Unie weinig of geen bevoegdheden heeft, of waar sprake is van gevoelige kwesties, is veelal gekozen voor strategieën die bijdragen aan geleidelijke convergentie. Gestructureerde processen van informatie-uitwisseling, *monitoring*, *benchmarking*, leren van elkaar, en niet-bindende coördinatie zijn door de jaren heen toegepast op terreinen zoals het macro-economisch beleid, sociaal beleid en justitie en binnenlandse zaken.

238 Een lot dat het juridisch aanvaardbare maar politiek controversiële meerderheidsbesluit van de Raad van 21 september 2015 over ‘asielquota’ beschoren was.

239 Zie: Mededeling van de Europese Commissie aan de Europese Raad, het Europees Parlement en de Raad ‘Een krachtiger rol op het wereldtoneel : efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU’, 12 september 2018, COM(2018)647.

240 Zie: Kamerstuk 35 078, nr. 1.

In dit kader stelt de AIV vast dat bijvoorbeeld van de agendering van FDI-screening, als niet-bindend instrument, een beweging naar eenheid is uitgegaan. Dit werkt, zoals uit dit door Duitsland met Franse en Italiaanse steun gelanceerde initiatief blijkt, het beste wanneer een sterke groep lidstaten het agendeert. Twee jaar later valt te constateren dat ook lidstaten die aanvankelijk aarzelden over deze toetsing (zoals Nederland of Finland), deze tegenstand hebben laten varen, wellicht door *peer pressure* en/of gewijzigd inzicht. Alleen al het feit dat een dergelijk initiatief publiekelijk wordt besproken in alle lidstaten (tussen departementen, met het parlement), kan ervoor zorgen dat ‘verkokerde’ posities waarin één beleidsperspectief domineert (bijv. de economische belangen op investeringen) vanuit een overkoepelend strategisch perspectief worden gezien en zo convergeren. Dit openbare debat kan de verschillen tussen lidstaten dempen, aangezien de dilemma’s en afwegingen waar ze alle mee te maken hebben, dan in beginsel ook alle in de besluitvorming moeten worden betrokken.

AANBEVELING 8: De AIV constateert dat op terreinen van aanzienlijke dissensus ook niet-bindende coördinatie-initiatieven kunnen leiden tot convergentie. De buitenlandse-investeringsstoetsing (FDI-screening) is een goed voorbeeld. De coördinatie op het vlak van 5G-aanbestedingen is een ander, nog lopend initiatief, met ongewisse uitkomst. Deze initiatieven blijken het kansrijkst wanneer grote lidstaten aan boord zijn; niets belet echter dat ook kleinere lidstaten zoals Nederland het voortouw nemen. Daarom beveelt de AIV het kabinet aan om het middel van coördinatie-initiatieven in de EU actief te bepleiten, bijvoorbeeld op het terrein van exportcontrole (‘wapens 2.0’). Ook valt te denken – onder lidstaten die er nog geen hebben getekend – aan coördinatie inzake memoranda van overeenkomst (MoU’s) over het Belt-and-Road-initiatief, als vervolg op de afstemming die vier grote lidstaten dit voorjaar aankondigden.

Afruilen – In de consensusmachine EU is het afruilen van diversiteit door ‘package deals’ en ‘linkage politics’ soms toegepast om voor een reeks niet inhoudelijk verbonden beslissingen te borgen dat iedere lidstaat een gekoesterd punt in de onderhandelingen binnenhaalt.

Van deze strategie heeft de AIV inzake China nog geen concrete voorbeelden aangetroffen. Er zijn hypothetische afruilen denkbaar om met name Hongarije te bewegen terug in het Europese kamp te komen (bijvoorbeeld door het land uitzonderingen te gunnen op andere thema’s). De prijs hiervan moet echter goed in het oog worden gehouden en mag wat betreft de AIV niet ten koste gaan van de legitimiteit van de Europese Unie als verband van democratieën.

Een tegenbod doen – Economische behoefte of nood heeft Europese (kandidaat-) lidstaten ertoe gebracht buitenlandse investeringen te verwelkomen. Waar andere Europese lidstaten dit om strategische redenen (bij nader inzien) onwenselijk vinden, staat de mogelijkheid open om aantrekkelijke Europese alternatieven voor deze investeringen te ontwikkelen en aan te bieden.

In dit verband heeft de EU in 2018 de ‘EU-connectiviteitsstrategie’ gelanceerd ter verbetering van infrastructuur en intercontinentale verbindingen tussen Europa en Azië, en als antwoord op het Chinese BRI. Het oogmerk is dat (aanbestedings-)projecten plaatsvinden volgens EU-normen op het vlak van transparantie, milieu- en arbeidsomstandigheden en deelnemende landen niet van Chinees krediet afhankelijk worden.

Om de Chinese invloed op de landen van de Westelijke Balkan terug te dringen heeft de EU sterke middelen tot haar beschikking. De kaart van toekomstig EU-lidmaatschap

hoort hiertoe; deze moet als perspectief geloofwaardig blijven maar hoeft niet onmiddellijk te worden uitgespeeld. Het is ook mogelijk reeds nu andere voorstellen te doen, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructurele investeringen. Voor sommige Balkanlanden zou ook NAVO-lidmaatschap een tussenstap kunnen zijn (al geldt dit niet voor Servië, dat liever niet tussen Moskou en Washington kiest).

AANBEVELING 9: Geplaatst voor de strategische uitdaging van China en de aantrekkingskracht die het uitoefent onder haar leden en in haar omgeving, hoeft de Europese Unie niet alleen af te wachten maar staan haar ook inhoudelijke en financiële middelen ter beschikking om andere lidstaten of kandidaat-lidstaten te bewegen zich bij Europese posities te voegen. Hierbij kan het gaan om 'uitruil' van inhoudelijke wensen of het doen van een 'tegenbod' op een voorstel van China. De AIV beveelt het kabinet aan de inzet van zulke middelen niet uit de weg te gaan en telkens op strategische grond te beoordelen of de (vaak korte-termijn) kosten niet toch opwegen tegen (lange-termijn) strategische baten. In dit licht moet in het bijzonder naar de Westelijke Balkan worden gekeken. Ook hier geldt: de opkomst van China vraagt van EU-lidstaten om heldere keuzes, die publiek verdedigd kunnen en moeten worden.

Accommoderen – Aangezien overstemmen niet altijd mogelijk of wenselijk is, vermindering van diversiteit slechts na enige tijd vruchten afwerpt en inhoudelijk afruilen of overbieden niet alle dissensus kan wegnemen, heeft de EU in de loop der tijd ook strategieën ontwikkeld om gezamenlijk op te treden zonder dat alle lidstaten meedoen. Zulk gezamenlijk optreden met minder dan alle lidstaten kan in de kern op drie manieren gebeuren: binnen het verdrag (accommoderen), buiten het verdrag (omzeilen) of 'ondanks' het verdrag (negeren).

Ten behoeve van *accommodatie* van diversiteit, ten eerste, zijn verdragsmatige instrumenten van 'gedifferentieerde Europese samenwerking' of 'flexibele integratie' ontwikkeld van tijdelijke of permanente aard.²⁴¹ Hiermee wordt aanvaard dat de lidstaten op een bepaald terrein verschillende rechten en plichten hebben. Niet-deelname is zo juridisch verankerd, hetgeen zowel aan een meerderheid/kopgroep die gezamenlijk wil optreden als aan niet-deelnemers juridische zekerheid biedt.

Een vorm van accommodatie op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is *constructieve onthouding*, een mogelijkheid die bestaat sinds het Verdrag van Amsterdam (1997). In dit geval kan een lidstaat zich van stemming onthouden en niet tegen een besluit stemmen. De Raad kan zo een besluit aannemen zonder dat alle lidstaten expliciet vóór dat besluit hoeven te stemmen. De lidstaat die zich van stemming onthoudt, kan een formele verklaring afleggen waarom hij dat doet, en is dan niet verplicht het genomen besluit toe te passen. Met die verklaring erkent die lidstaat echter wel dat het besluit bindend is voor de Europese Unie en dat het geen acties mag ondernemen die in strijd zijn met het genomen besluit of de uitvoering van dat besluit belemmeren.

Omzeilen – In sommige gevallen hebben EU-lidstaten de noodzaak gezien om blokkades van de besluitvorming binnen de EU te doorbreken door met een beperkt aantal lidstaten intergouvernementeel buiten de kaders van de EU samen te werken. Zo besloten 25 lidstaten tijdens de eurocrisis, vanwege een Brits veto op verdragswijziging in december

241. Zie hierover onder meer: AIV-advies nr. 98, 'Gedifferentieerde integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking', november 2015.

2011, een ‘Begrotingspact’ te sluiten buiten het EU-verdrag. Daarbij werd wel de EU-instellingen een rol toegewezen en de afspraak gemaakt de afspraken op termijn te integreren in EU-kader.

Omzeilen van het EU-kader moet niet lichtzinnig gebeuren, aangezien het opzetten van parallelle structuren verzwakkend kan werken op dit kader en tot ressentiment bij de wegblijvers respectievelijk buiten-geslotenen kan leiden. Toch zijn er naar het oordeel van de AIV omstandigheden denkbaar – van bijvoorbeeld langdurige obstructie op een wezenlijk punt voor het gezamenlijke belang van een grote groep landen en de EU als geheel – die het legitiem maken om in laatste instantie Europees handelingsvermogen op deze manier te verwezenlijken.

Negeren – In laatste instantie, als een enkele lidstaat structureel dwarsligt op een terrein waar geen meerderheidsbesluitvorming van toepassing is, dan wel als deze lidstaat geen gebruik wenst te maken van constructieve onthouding op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, terwijl alle andere EU-lidstaten een gemeenschappelijke positie innemen, valt te overwegen als ‘EU minus één’ naar buiten te treden. Dit ‘negeren’ gebeurt inmiddels in de praktijk met Hongarije inzake mensenrechtenverklaringen over China; recent kwam ook in de openbaarheid hoe een Hongaars veto op Israël werd genegeerd.²⁴² Wanneer de andere 27 lidstaten een mensenrechtenverklaring zonder één lid doen uitgaan, dat zich niet constructief onthoudt, is dit juridisch gezien geen ‘EU-verklaring’ in volle zin. Het politieke gewicht van de verklaring is er evenwel niet minder om wanneer de 27 uitstralen: “vergeet die ene, wij zijn Europa.” Wanneer men bovendien aansluiting zoekt bij gelijkgezinde landen in de Pacific-regio, zoals India, Australië en Nieuw-Zeeland, doet het politieke gewicht van één ontbrekende handtekening zich nog minder voelen.

AANBEVELING 10: De AIV beveelt aan dat de landen die niet willen meedoen met mensenrechtenverklaringen gebruik maken van de mogelijkheid tot constructieve onthouding die het EU-verdrag op dit terrein biedt. In de mate dat lidstaten dit doen, is agendering van het Commissievoorstel voor uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming in het GBVB (zie boven onder Overstemmen) minder nodig, hetgeen ook in het belang van de ‘onthouders’ kan zijn. Het belang voor de Europese Unie is dat één dwarsligger niet alle andere belet zich gezamenlijk als EU uit te spreken. Wanneer een dwarsligger ook dit middel structureel weigert, valt te overwegen deze te negeren door die verklaring desondanks als Europese Unie uit te brengen en zo tenminste het politieke gewicht van de andere te doen gelden.

V.5 Een publieke zaak

Wat in China en het Verre Oosten gebeurt, is van enorm belang voor de toekomst van samenlevingen en economieën als die van Nederland. Maar terwijl de diplomatieke en publieke aandacht afgelopen jaren vooral is uitgegaan naar wat van binnenuit (eurocrisis, Brexit), van dichtbij (Syrië, Noord-Afrika, Rusland) en van over de Atlantische Oceaan (VS) aan onregelende gebeurtenissen op ons afkwam, bleef deze uitdaging lange tijd onderbelicht. Naar het oordeel van de Adviesraad is het zaak politici en publieke opinies indringend bewust te maken van de impact van China’s gestage opkomst om de keuzes op korte en middellange termijn waarvoor Nederland en Europa staan zo adequaat mogelijk beantwoorden.

242 Zie: Rettman, A. ‘EU ignores veto on Israel, posing wider questions’, *EUObserver*, 1 mei 2019.

Zoals hierboven beargumenteerd, vergt dit besef allereerst eenvoudigweg meer kennis van China (zie bij aanbeveling 2). Toch is dat niet alles. Een krachtige beantwoording van de strategische vragen waarvoor China ons stelt, vraagt ook om een historisch ingebed en naar de toekomst vooruitblikkend verhaal over wie en wat Nederland en Europa in de wereld van de 21^e eeuw zijn en willen zijn. Dit is niet enkel een kwestie van kennis en feiten maar ook van publieke overtuigingskracht, zoals men in Beijing, Moskou en Washington goed weet. De AIV constateert met genoegen dat het Nederlandse kabinet in de Chinanotitie zeer expliciet pleit voor behartiging van de Nederlandse belangen inzake China via de Europese Unie. De AIV wijst er tot slot op dat deze fundamentele keuze weliswaar door de politieke leiding kan (en wat de AIV betreft: moet) worden ingezet, eveneens door beleidsmakers kan worden voorbereid en deels uitgevoerd, maar uiteindelijk geschraagd moet worden door de steun van de publieke opinie, in de Eerste en Tweede Kamer en daarbuiten. Dit vraagt van Nederlandse politici een manier van spreken over Europa – immers uitgeroepen tot hét vehikel om de kern van wat wij als Nederlandse samenleving willen openhouden en beschermen – waarin behalve aan diversiteit en specifiek-Nederlandse intra-Europese zorgen, nadrukkelijker wordt gewezen op wat ons als Europeanen – van Ieren tot Zweden, van Portugezen tot Bulgaren – vanuit onze eigen geschiedenis en in het bredere strategische landschap van de 21^e eeuw verenigt.

V.6 Tien aanbevelingen

Gebaseerd op de analyse in het advies komt de AIV tot tien aanbevelingen.

Vijf aanbevelingen om strategischer te handelen ten aanzien van China:

1. Ontwikkel in EU-verband gremia voor de afweging van economische, waarden- en veiligheidsbelangen waartoe China's opkomst aanzet, op de geëigende plaatsen; neem indien dit niet lukt in laatste instantie met gelijkgezinde lidstaten het initiatief tot een strategisch gremium buiten het EU-kader.
2. Bepleit een update van de EU-China-strategie (2016) die wensen en eisen ten aanzien van China strategisch vertaalt in termen van 'rode lijnen' en potentiële drukmiddelen; bepleit tevens de oprichting van een kennisnetwerk China binnen de nieuwe Europese Commissie.
3. Erken dat een economische en technologische 'ontkoppeling' van de drie grote handelsblokken de VS, Europa en China voor specifieke producten om veiligheidspolitieke redenen kan worden bepleit, maar ook strategische risico's in zich draagt, aangezien economische interdependentie dempend werkt op mondiale conflicten.
4. Sluit aan bij initiatieven van grote EU-lidstaten die gezamenlijk naar buiten treden ten aanzien van China en/of moedig de EU-vertegenwoordigers aan dit te doen.
5. Vergroot de potentiële drukmiddelen die Europa heeft ten aanzien van China (markttoegang, technologie, legitimiteit, alsmede diplomatiek en geopolitiek gewicht), te beginnen met wat Nederland zelf kan doen door bijvoorbeeld meer investeringen in technologie.

Vijf aanbevelingen om de dissensus binnen de EU ten aanzien van China te boven te komen:

6. Waardeer de EU op van waarnemer tot lid van het '17+1'-platform tussen China en een groep Midden-, Oost- en Zuidoostelijke EU-lidstaten, om de belangen van de EU en de afwezigen beter te kunnen behartigen.
7. Betoon enige terughoudendheid met (pleidooien voor) meerderheidsbesluitvorming

op gevoelige thema's. De politieke kosten van overstemmen van lidstaten zijn vaak hoog. Op terreinen waar nog niet in de mogelijkheid van meerderheidsbesluitvorming voorzien is, is het vooralsnog politiek onhaalbaar om via een gewone of een lichte verdragswijziging de mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming uit te breiden. Er zijn andere manieren om Europese eenheid te versterken.

8. Neem initiatieven op het vlak van informele coördinatie van springende kwesties zoals de MoUs in het kader van 'Belt and Road' of (wapen-)exportcontrole, naar het voorbeeld van de recent ingestelde toetsing van buitenlandse investeringen.
9. Overweeg inhoudelijke uitruil of het doen van een 'tegenbod' opdat lidstaten of buurlanden zich achter strategisch belangrijke gezamenlijke posities scharen.
10. Bepleit dat op buitenlandpolitiek terrein dwarsliggende lidstaten gebruik maken van 'constructieve onthouding' in plaats van hun veto; overweeg in laatste instantie om – naast specifieke acties met groepen van gelijkgezinde lidstaten – mensenrechtenverklaringen van 'allen minus één' uit te brengen, opdat de Europese Unie haar politieke gewicht toch kan doen voelen.



Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
Onze referentie
Minbuza.2018.958756

Datum 9 oktober 2018
Betreft Adviesaanvraag EU-China

Geachte voorzitter,

China biedt de EU en NL kansen maar vormt tevens een uitdaging. Op het ene onderwerp is het land een partner, op het andere een concurrent. Op sommige terreinen gaan Chinese ontwikkelingen in tegen onze belangen. Chinese initiatieven zoals bijvoorbeeld het *Belt and Road Initiative* (BRI) kennen positieve en negatieve kanten. Ook China's inzet om een technologisch hoogwaardige maakindustrie te ontwikkelen (Made in China 2025) vraagt een antwoord van Europese beleidsmakers.

De EU heeft een EU-China strategie geformuleerd. Verder wordt er gediscussieerd over een Europees toetsingsmechanisme voor investeringen. In het najaar zal een *EU connectivity strategy* worden gepresenteerd, die net als het *Belt and Road Initiative* ingaat op de verbindingen tussen Europa en Azië. Is dit voldoende om de Europese belangen te waarborgen? Worden ook de Nederlandse belangen voldoende gediend?

In de bredere geopolitieke en economische context is er veel te zeggen voor een eensgezind optreden van de EU richting China, om zo meer impact te hebben, maar in de praktijk lukt dit niet altijd even goed. De economische concurrentie tussen lidstaten en de verschillende accenten die lidstaten leggen in de relatie met China, als ook in meer algemene zin de moeilijkheid om met de EU een gemeenschappelijk veiligheids-en buitenlands beleid te voeren, maken het lastig om met één stem te spreken. Er spelen uiteraard ook institutionele en handelspolitieke aspecten ten aanzien van grote strategische partners, die invloed hebben op de benadering van China.

Dan is er China zelf: China weet telkens zwakke plekken te vinden in het front van de EU, en daarop in te spelen, of het nu gaat om Europese kritiek op China's omgang met mensenrechten, of bepaalde Chinese handelspraktijken. Een voorbeeld daarvan is China's belofte tot investeringen in en meer import vanuit individuele lidstaten als instrument om een kritische opstelling af te zwakken. Ook regionale initiatieven zoals 16+1 (samenwerking tussen China, een aantal Oostelijke EU-lidstaten en een aantal landen buiten de EU) maken het lastiger om als EU een eensgezind geluid te laten horen.

Onze referentie

Kortom, versterking van de effectiviteit van het Europees optreden op het terrein van het Europees Veiligheids- en Buitenlands Beleid en het Handels- en Investeringsbeleid als antwoord op de rol en invloed van China in de EU, lijkt geboden. In het licht hiervan stelt het kabinet het op prijs om van de AIV een advies te ontvangen, uiterlijk eind dit jaar, aan de hand van de volgende vragen:

1. Op welke beleidsterreinen speelt het probleem van een gebrekkig Europees eensgezind optreden richting China en hoe manifesteert het zich? Kan de Adviesraad in kaart brengen wat hieraan aan EU-zijde ten grondslag ligt, en welke rol China hierin speelt?
2. Kan de Adviesraad aangeven wat de (politieke en economische) gevolgen voor Nederland zijn van een gebrek aan eensgezind effectief Europees optreden?
3. Kan de Adviesraad benoemen hoe (voor Nederland relevant) Europees eensgezind effectief optreden ten aanzien van China vergroot kan worden? Welke rol zou Nederland kunnen spelen om hieraan een bijdrage te leveren?
4. Wat zijn de specifieke belangen en positie van Nederland hierbij? In welke mate moeten en kunnen we Nederlandse belangen via de EU behartigen of moet dat op een andere manier gebeuren?



Stef Blok
Minister van Buitenlandse Zaken

Lijst van geraadpleegde personen

mr. drs. J.M. (Joanneke) Balfoort	Ambassadeur Politiek en Veiligheidscomité, PV EU, Brussel.
A. (Asad) Beg MBA	Ambassaderaad en hoofd politieke, pers- en informatieafdeling, EU-delegatie, Beijing.
mr. M.F. (Marcel) van den Bogaard	Plaatsvervangend hoofd politieke afdeling, Nederlandse Ambassade, Beijing.
E. (Erik) Brattberg MSFS, MA	Directeur Europa Programma, <i>Carnegie Endowment for International Peace</i> , Washington DC.
drs. Th.J.A.M. (Tom) de Bruijn	o.a. voormalig Permanent Vertegenwoordiger EU, Brussel, voormalig Directeur-Generaal Europese Samenwerking, voormalig speciaal adviseur EU-Taskforce voor Griekenland.
dr.mr. V.K. (Vincent) Chang	Docent en onderzoeker <i>Leiden Asia Centre</i> .
dr. N. (Nicolas) Chapuis MA	Ambassadeur, EU-delegatie, Beijing.
M. (Marco) Chirullo MA	Plaatsvervangend Directeur, Afdeling Verre Oosten, Directoraat-Generaal Handel, Europese Commissie.
dr. U. (Uwe) Corsepius	Europa-adviseur Duitse bondskanselier Merkel.
dr. R.J.E.H. (Rogier) Creemers	Postdoctorale onderzoeker Chinees recht en beleid, Universiteit Leiden.
dr. I.M.A. (Ingrid) d'Hooghe	Senior onderzoeker Instituut Clingendael.
drs. E. (Esther) van Damme	Projectleider China-notitie, Directie Azië en Oceanië, ministerie van Buitenlandse Zaken.
R. (Robert) Daly MA	<i>Director Kissinger Institute on China and the United States, Wilson Center</i> , Washington DC.
drs. Y. (Yvette) van Eechoud	Directeur Europese en Internationale Zaken, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
M. (Michael) Every MA	Hoofd onderzoek financiële markten in Azië, Economisch onderzoek, Rabo-Research.
mr. S. (Said) Fazili	Assistent Permanent Vertegenwoordiger en coördinator Coreper II, PV EU, Brussel.
dr. E.A. (Evan) Feigenbaum	<i>Vice-president for studies, Carnegie Endowment for International Peace</i> , Washington DC.
L. (Luca) Franza MA	Onderzoeker Instituut Clingendael.

G.G. (Gilles) Goedhart MA	Eerste secretaris politieke zaken, Nederlandse ambassade, Beijing.
J.P.B. (Jos) Goffin	Assistent defensie attaché, Nederlandse Ambassade, Beijing.
drs. R.E. (Robert) de Groot	Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, Brussel.
P. (Paul) Haenle MA	Directeur Carnegie-Tsinghua Centrum, Tsinghua Universiteit, Beijing.
L. (Linna) Hai	Derde secretaris, afdeling Wereldhandelsorganisatie, Chinese ministerie van handel, Beijing.
dr. M. (Melanie) Hart	<i>Director China Policy, Center for American progress, Washington DC.</i>
drs. A. (André) Haspels	Directeur-Generaal Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken.
J. (Jonathan) Hatwell	Afdelingshoofd China, Hong Kong, Macao, Taiwan, Mongolië, Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), Brussel.
J. (Joost) van Hees LL.M.	<i>Director government and external relations, ASML.</i>
M.J. (Maarten) Heetderks MSc	Tweede secretaris politieke zaken, Nederlandse ambassade, Beijing.
dr. E. (Elmar) Hellendoorn	Postdoctorale onderzoeker <i>Belfer Center, Harvard Kennedy School, Cambridge, VS.</i>
drs. M.S.M. (Maryem) van den Heuvel	Ambassadeur, Brussel.
X. (Xiaobing) Hong	Eerste secretaris, afdeling Europese Zaken, Chinese ministerie van Buitenlandse zaken.
W. (Weinian) Hu	Onderzoeker <i>Center for European Policy Studies (CEPS), Brussel.</i>
drs. P.H.A.M. (Paul) Huijts	Secretaris-Generaal, ministerie van Algemene Zaken.
C.K. (Christopher) Johnson MA	<i>Senior Adviser, Freeman chair in China studies, Center for Strategic International Studies, Washington DC.</i>
dr. K. (Katrin) Kinzelbach	Plaatsvervangend Directeur Global Public Policy Institute (GPPi), Berlijn en professor <i>Central European University, Budapest.</i>
D. (Dirk) Klaassen LL.M.	Plaatsvervangend afdelingshoofd Handel, Trans-Atlantische relaties, PV EU, Brussel.

drs. P.J. (Pieter Jan) Kleiweg de Zwaan	Plaatsvervangend Directeur-Generaal Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken.
dr. D.M. (Daniel) Kliman	<i>Senior fellow, Director Asia-Pacific security program, Center for a New American Security (CNAS), Washington DC.</i>
mr. E. (Ed) Kronenburg	Ambassadeur, Nederlandse ambassade, Beijing.
T. (Thomas) Langelaar	Ambassaderaad handel en investeringen, EU delegatie, Beijing.
drs. J.C.N. (Jos) Leenheer	Senior coördinerend adviseur cyber security, ministerie van Justitie en Veiligheid.
dr. J.A. (James Andrew) Lewis	<i>Senior vice president and director Technology Policy Program, Center for Strategic and International studies, Washington DC.</i>
Z. (Zhenhua) Li	Plaatsvervangend directeur, afdeling Europese Zaken, Chinese ministerie van handel, Beijing.
W. (Walter) Lohman MA	<i>Director Asian Studies Centre, Heritage Foundation, Washington DC.</i>
Dr. S. (Sanne) van der Lugt	Freelance beleidsadviseur, onderzoeker Instituut Clingendael.
D.M.E. (Doudouce) Luitse MA	Eerste secretaris politieke zaken, Nederlandse Ambassade, Parijs.
M. (Maria) Martin-Prat LLM, MSc	Directeur Diensten en Investerings, intellectueel eigendom en publieke aanbestedingen, Directoraat-generaal Handel, Europese Commissie.
O. (Olaf) Merk	<i>Administrator Ports and Shipping, OESO, Parijs.</i>
R. (Rachel) Morarjee BA	Directeur bedrijfsnetwerk, <i>The Economist</i> , Beijing.
drs. A.D.S.M. (Annette) Nijs	<i>Founder The China Agenda.</i>
D. (Daniel) Peck MA	<i>Executive Director US-China Economic and Security Review Commission, Washington DC.</i>
prof.dr. M. (Michael) Pettis	Professor management, <i>Guanghu School of Management</i> , Universiteit van Beijing.
drs. P.C. (Peter) Potman	Directeur Azië en Oceanië (DAO), ministerie van Buitenlandse Zaken.
B.C.M. (Bas) Pulles BBA	Plaatsvervangend ambassadeur, Nederlandse ambassade, Beijing.

Brig. Gen. C. (Carsten) Rasmussen	Brigadegeneraal, Defensie Attaché Deense Ambassade, Beijing.
M. (Mattis) Raustøl	Minister Counsellor, Noorse ambassade in Beijing.
O. (Olivier) Richard	Plaatsvervangend Hoofd Missie, Franse Ambassade in Beijing.
D. (David) Ringrose MA	Hoofd Internationale Zaken, directoraat-generaal communicatienetwerken en technologie, Europese Commissie, Brussel.
H. (Harvey) Rouse MA	Hoofd Internationale Zaken, directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer, Europese Commissie, Brussel.
dr. H.D. (Hans Dietmar) Schweisgut	o.a. voormalig EU-ambassadeur in Beijing.
V. (Victor) Schoenmakers	Directeur Europese & Internationale zaken, havenbedrijf Rotterdam.
prof.dr. Z. (Zhiqin) Shi	Professor en decaan instituut voor internationale studies, Universiteit Tsinghua, Beijing.
P. (Pier) Stapersma MSc	Senior onderzoeker, Instituut Clingendael.
drs. M.A. (Michael) Stibbe	Raadadviseur kabinet Minister-President, ministerie van Algemene Zaken.
Y. (Yun) Sun MA, MIPP	<i>Director China-Program, Stimson Center, Washington DC.</i>
Brig. Gen. C.W. (Christof) Tatschl	Brigadegeneraal, Defensie Attaché Oostenrijkse Ambassade, Beijing.
M. (Matthew) Turpin MA	<i>Director for China, National Security Council, Washington DC.</i>
Brig. Gen. J.K. (Jürgen Karl) Uchtmann	Brigadegeneraal, Defensie Attaché Duitse ambassade, Beijing.
H. (Hanneke) Veringa MSc	Hoofd <i>institutional business</i> , AXA Investment Managers Nederland.
mr. U. (Ulrich) Weigl	Ambassaderaad en hoofd handelsafdeling, EU-delegatie, Beijing.
dr. A.H.E.M. (Nout) Wellink	Toezichthouder bestuur van de Chinese Staatsbank <i>Bank of China</i> .
C. (Chris) Wensink MSc	Adviseur transport en mobiliteit, Panteia.

G. (Gunnar) Wiegand MA	Directeur Afdeling Azië en regionale samenwerking, Europese dienst voor extern optreden.
drs. D.J. (Dirk Jan) Wierenga	Eerste secretaris politieke afdeling, EU-delegatie, Beijing.
J. (Joerg) Wuttke BS	Vicepresident en vertegenwoordiger <i>Badische Anilin- & Soda-Fabrik</i> (BASF), Beijing.
G. (Guangyuan) Yang	Directeur afdeling Europese Zaken, Chinese ministerie van handel, Beijing.
Drs. R.A. (Robert) Zimmerman	Eerste ambassadesecretaris politieke zaken, Nederlandse Ambassade, Parijs.
F. (Fei) Zhao	Directeur-generaal bureau West- Europese Zaken, Centraal Comité, Chinese communistische partij (CCP).
Dr. J. (Jian) Zhang	Directeur en onderzoeksprofessor, Instituut voor Europese studies, <i>China Institutes of Contemporary International Relations</i> (CICIR), Beijing.
X. (Xinsheng) Zhang MCP	President Internationale unie voor de conservatie van de Natuur (IUCN).

Lijst met afkortingen

ADB	Asian Development Bank
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ASEM	Asia-Europe Meeting
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
CAT	Convention against Torture
CCP	Chinese Communistische Partij
CEDAW	Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women
CEI	Commissie Europese Integratie
CFIUS	Committee on Foreign Investments in the United States
CRC	Convention on the Rights of the Child
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EU	Europese Unie
EUR	Euro
FDI	Foreign Direct Investment
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IFRI	Institut français des relations internationales
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPTO (ADMIE)	Independent Power Transmission Operator
MES	Minimum Efficient Scale
MoU	Memorandum of Understanding
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PHA	Permanent Hof voor Arbitrage
PIS	Prawo I Sprawiedliwość (Recht en Rechtvaardigheid)
R&D	Research & Development

TTIP	Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag
TU	Technische Universiteit
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VOC	Verenigde Oost-Indische Compagnie
VS	Verenigde Staten
WOII	Tweede Wereldoorlog
WTO	World Trade Organization (Wereldhandelsorganisatie)
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
USD	United States Dollar
ZTE	Zhongxing Telecommunication Equipment Corporation

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS–EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSYSTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015***
- 98 GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE: verschillende routes in de EU-samenwerking, *oktober 2015*
- 99 DAADKRACHT DOOR DE DUTCH DIAMOND: ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen, *januari 2016*
- 100 GOED GESCHAKELD? Over de verhouding tussen regio en de EU, *januari 2016*
- 101 VEILIGHEID EN STABILITEIT IN NOORDELIJK AFRIKA, *mei 2016*
- 102 DE BESCHERMING VAN DE BURGERBEVOLKING IN GEWAPEND CONFLICT: over gebaande paden en nieuwe wegen, *juli 2016*
- 103 ‘BREXIT MEANS BREXIT’: op weg naar een nieuwe relatie met het VK, *maart 2017*
- 104 DE WIL VAN HET VOLK?: erosie van de democratische rechtsstaat in Europa, *juni 2017*
- 105 IS DE EUROZONE STORMBESTENDIG?: over verdieping en versterking van de EMU, *juli 2017*
- 106 DE TOEKOMST VAN DE NAVO EN DE VEILIGHEID VAN EUROPA, *oktober 2017*
- 107 FUNDAMENTELE RECHTEN IN HET KONINKRIJK: EENHEID IN BESCHERMING: theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen, *juli 2018*
- 108 COALITIEVORMING NA DE BREXIT: Allianties voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt, *juli 2018*
- 109 KERNWAPENS IN EEN NIEUWE GEOPOLITIEKE WERKELIJKHEID: hoog tijd voor nieuwe wapenbeheersingsinitiatieven, *januari 2019*
- 110 DUURZAME ONTWIKKELINGSDOELLEN EN MENSENRECHTEN: een noodzakelijk verbond, *mei 2019*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*

- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *april 2015*
- 28 Briefadvies DE TOEKOMST VAN SCHENGEN, *maart 2016*
- 29 Briefadvies TOEKOMST ODA, *november 2016*
- 30 Briefadvies ASSOCIATIEOVEREENKOMST EU-OEKRAÏNE: de noodzaak tot ratificatie, *december 2016*
- 31 Briefadvies RUSLAND EN DE NEDERLANDSE DEFENSIE-INSPANNINGEN, *maart 2017*
- 32 Briefadvies DE VERTEGENWOORDIGING VAN NEDERLAND IN DE WERELD, *mei 2017*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*