



JANUARI 2021

Naar een maritieme Chinastrategie

Dit whitepaper beoogt bij te dragen aan een strategischere positionering van Nederland ten opzichte van China in het maritieme domein door in te gaan op twee vragen:

1. Waarom en hoe is China relevant voor de maritieme sector en voor Nederland?
2. Wat zijn relevante bouwstenen voor een strategische positionering?

Achtergrond en doel¹

Op 15 mei 2018 verzocht de Tweede Kamer de regering een Chinastrategie op te stellen en die binnen een jaar aan de Kamer voor te leggen. Aanleiding voor het verzoek was de constatering dat China's groeiende invloed grote gevolgen heeft voor Nederland en de EU, maar dat niet duidelijk is hoe deze hierop gaan inspelen. De Kamer vroeg daarom om een 'actuele, geïntegreerde, heldere en toekomstbestendige strategie'.² Exact een jaar later stuurde Minister Blok van Buitenlandse Zaken de beleidsnotitie 'Nederland-China: een nieuwe balans' naar de Kamer.³ Hiermee was volgens Minister Blok voldaan aan het verzoek van de Kamer voor wat betreft de Nederlandse Chinastrategie.⁴ Voor wat betreft de

Chinastrategie op Europees niveau verwees hij naar twee EU-documenten uit respectievelijk juni 2016 en maart 2019.⁵

De Chinanotitie maakt duidelijk dat het kabinet inzet op samenwerking met China op terreinen waar sprake is van gedeelde belangen. Tegelijkertijd wil het Kabinet Nederland weerbaarder maken tegen China waar dat nodig is. Het kabinet streeft daarbij naar grotere wederkerigheid en het beperken van eenzijdig strategische afhankelijkheden. De uitvoering van deze strategie moet zo veel mogelijk in EU-verband plaatsvinden. De Nederlandse Chinastrategie is verankerd in deze uitgangspunten. Voor de Nederlandse maritieme sector, net als voor andere sectoren, is van belang te constateren dat de regering meer dan voorheen bereid is maatregelen te nemen om onwenselijke aspecten in de economische relatie met China aan te pakken. Tegelijkertijd blijft de

1 Dit whitepaper is tot stand gekomen op initiatief van Gemeente Rotterdam namens de Rotterdam Maritime Board in samenwerking met Nederland Maritiem Land (NML), Netherlands Maritime Technology (NMT) en Instituut Clingendael.

2 Motie van het Kamerlid Becker c.s., voorgesteld en aangenomen op 15 mei 2018, met 128 stemmen voor en 22 stemmen tegen.

3 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/05/15/nederland-china-een-nieuwe-balans>

4 De Nederlandse Chinastrategie vormt dus de inhoud van de beleidsnotitie.

5 https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf en <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

deur voor economische interactie met China grotendeels open.

De Gemeente Rotterdam, Nederland Maritiem Land (NML) en Netherlands Maritime Technology (NMT) organiseerden op 23 juni 2020 een deepdive-bijeenkomst met vertegenwoordigers uit de Nederlandse maritieme sector. Rotterdam, NML en NMT zijn partners uit het Rotterdam Maritime Capital of Europe-netwerk. Het doel van de deepdive was te bespreken in welke mate er behoefte is aan nadere uitwerking van de Chinanotitie op sectoraal niveau. Uit deze bijeenkomst bleek dat, hoewel er een grote diversiteit aan belangen bestaat binnen de maritieme sector, vervolgstappen naar een meer strategische positionering ten opzichte van China vanuit de sector wenselijk zijn.

Het doel van dit whitepaper is bij te dragen aan een meer strategische positionering van Nederland ten opzichte van China in het maritieme domein door in te gaan op twee vragen:

1. Waarom en hoe is China relevant voor de maritieme sector en voor Nederland?
2. Wat zijn relevante bouwstenen voor een strategische positionering?

Daarmee richt de whitepaper zich op het informeren en het aanbrengen van structuur.

Probleembepaling

De noodzaak voor bedrijven en voor de Nederlandse overheid om weloverwogen keuzes te maken met betrekking tot China neemt toe. Ten eerste ervaren Nederlandse bedrijven steeds meer concurrentie vanuit China. Het speelveld waarop deze concurrentie plaatsvindt is niet gelijk. De Chinese overheid speelt op de achtergrond een belangrijke rol bij het versterken van de internationale concurrentiepositie van veel grote Chinese ondernemingen. Middelen die ze daarvoor inzet omvatten onder andere het (indirect) geven van financiële steun en het deels afschermen van de omvangrijke Chinese thuismarkt. Ten tweede groeit het belang van China als afzetmarkt. De coronapandemie versnelt deze langer bestaande trend. De Wereldbank en het IMF verwachten dat China met een

groei van circa 2% als enige grote economie niet zal krimpen in 2020. Het IMF schat dat de wereldeconomie als geheel in 2020 met 4.4% zal krimpen.⁶ De rol van China als kapitaalverschaffer wordt groter naarmate westerse ondernemingen met terugvallende prestaties geconfronteerd worden. Chinese bedrijven en vermogensbeheerders die op de eigen markt goed presteren komen zo meer in de positie om te investeren in deelnames in of overnames van westerse ondernemingen.

Tenslotte neemt de politieke gevoeligheid rondom China toe. Dit is het gevolg van de opkomst van China als wereldmacht en de reactie daarop, met name van andere grote landen en in het Westen. De sterkste reactie op China is die van de Verenigde Staten. Sinds 2018 stuurt de Amerikaanse regering in toenemende mate aan op een confrontatie met China op het gebied van handel, technologie en diplomatie. Ze probeert daarmee het tempo van China's ontwikkeling te beperken en de richting ervan om te buigen zodat die niet ten koste gaat van de Amerikaanse economische en geopolitieke belangen. De Chinese regering verzet zich krachtig tegen deze Amerikaanse druk. Deze confrontatie vindt primair plaats via bedrijven, ook die van derde landen. Niet alleen Chinese en Amerikaanse maar ook Europese ondernemingen bevinden zich steeds meer in de frontlinie van de Amerikaans-Chinese geopolitieke krachtmeting. Relevante risico's zijn onder andere het getroffen worden door sancties of boetes, en het afgesneden raken van klanten, toeleveranciers of bronnen van arbeid, kapitaal of technologie.

De combinatie van deze factoren maakt het nodig voor Nederland en Nederlandse bedrijven actief te sturen op het terugdringen van staatsgesteunde concurrentie, het benutten van kansen en het beheersen van politieke risico's en in de relatie met China. Terwijl de noodzaak om actief te sturen toeneemt, wordt de ruimte om dat te doen juist kleiner. Het internationale economische domein is deels aan het verstatelijken.

⁶ <https://news.cgtn.com/news/2020-10-13/World-GDP-to-drop-4-4-in-2020-IMF--UyNuoUIFIC/index.html>

Marktfactoren zijn minder dominant dan voorheen, en politieke factoren worden krachtiger. In een dergelijke context krijgt de nationaliteit van economische spelers een groter gewicht. Bedrijven afkomstig uit geopolitiek invloedrijke landen hebben daarmee een concurrentievoordeel ten opzichte van bedrijven uit kleinere of minder krachtige landen. Markt- en ketenmacht komen op termijn steeds meer bij grote bedrijven uit machtige staten terecht. Deze trend bedreigt niet alleen het verdienvermogen van Nederlandse ondernemingen, maar maakt het ook moeilijker voor ze om zelfstandig hun internationale strategie te bepalen.

De Nederlandse Chinastrategie is eerder principieel en reactief, dan concreet en proactief van aard. Het voordeel hiervan is het behoud van flexibiliteit, maar dat voordeel kan alleen benut worden als er een bepaalde mate van autonomie is in het handelen. Het onderliggende probleem dat voortkomt uit de opkomst van China is het gevaar dat Nederland niet meer voldoende autonoom kan handelen. De uitwerking van de Chinanotitie voor de maritieme sector moet gericht zijn op het aanpakken van dit gevaar. Een meer strategische positionering van de maritieme sector ten opzichte van China is nodig om een zekere mate van keuzeruimte van regering en bedrijven in Nederland ook in de toekomst veilig te stellen.

Relevantie China voor de Nederlandse maritieme sector

De maritieme sector in Nederland is zeer divers en omvat in elk geval de (private en publieke) actoren die actief zijn op de volgende terreinen: havens, offshore, maritieme toeleveranciers, scheepsbouw, zeevaart, waterbouw, maritieme dienstverlening en kennisinstututen, binnenvaart, jachtbouw/watersportindustrie en visserij.⁷ Voor deze actoren is China potentieel

relevant op twee verschillende manieren. Ten eerste is China een afzetmarkt en een bron van kapitaal. Zoals hierboven aangegeven is met name de rol van China als snelgroeiende markt bijzonder. China is het enige grote land dat al decennialang economisch snel groeit en is op dit moment zelfs het enige grote land dat niet economisch krimpt. In toenemende mate zal China waarschijnlijk ook een bron van technologie worden. De Chinese regering richt zich actief op het versterken van de mondiale concurrentiepositie van Chinese bedrijven en kennisinstellingen op het gebied van hoogwaardige maritieme technologie, met name voor offshore-activiteiten en scheepsbouw. De andere wijze waarop China relevant is, is hier nauw aan gerelateerd: het land is in toenemende mate een concurrent voor Nederland. Chinese maritieme bedrijven worden groter, internationaler, ervarener en hoogwaardiger. Waar enkele decennia terug de concurrentie met Nederlandse tegenhangers zich vooral in China zelf afspeelde, hebben Chinese maritieme bedrijven inmiddels een sterke marktpositie in veel delen van de wereld. Ook op de interne EU-markt zijn ze in toenemende mate aanwezig.

Tot op welke hoogte Nederlandse maritieme actoren afhankelijk zijn van China of concurrentie ervaren verschilt per terrein en per actor. In de meeste gevallen is er sprake van een combinatie van afhankelijkheid en concurrentie, maar op sommige terreinen overheerst de concurrentie. De waterbouw is een voorbeeld van dat laatste. Afhankelijkheden kunnen variabel zijn, wanneer Nederlandse actoren de keuzeruimte hebben om te schakelen naar niet-Chinese markten of bronnen van kapitaal of technologie. Ze kunnen echter ook vast zijn, als er geen alternatieven beschikbaar zijn.

Terwijl de concurrentiedruk vanuit China over een periode van meerdere decennia groeit, verschuift geleidelijk ook de afhankelijkheid van variabel naar vast. Dit is niet alleen het gevolg van de voortgaande groei van de Chinese economie. Het Chinese overheidsbeleid richt zich op het afbouwen van China's eigen afhankelijkheden. Dat doet de overheid onder andere door China's capaciteit op het gebied van hoogwaardige technologieën te versterken, waardoor het die

⁷ <https://www.maritiemland.nl/>. De Koninklijke Marine, die eveneens deel uitmaakt van de maritieme sector, wordt in deze whitepaper buiten beschouwing gelaten.

minder uit het buitenland moet importeren. In 2015 lanceerde de Chinese regering 'Made in China 2025' (MiC2025), een zeer ambitieus industrieel masterplan. Het domein 'maritieme apparatuur en hightech schepen' is een van de sectoren waarin China door middel van MiC2025 wereldwijd toonaangevend wil worden.⁸ Ook relevant voor het maritieme gebied is het Chinese strategische beleidskader Maritieme Zijderoute, dat sinds 2013 bestaat.⁹ Daarmee stimuleert de regering Chinese bedrijven en kennisinstellingen om internationaal een sterke marktpositie op te bouwen op alle terreinen van de maritieme sector. Een voor Nederland belangrijk aspect hiervan is het Chinese streven meer grip te krijgen op internationale transportcorridors, waaronder die tussen China en Europa. Chinese staatsbedrijven zijn uitgegroeid tot krachtige spelers in de containervaart tussen Europa en de rest van de wereld, maar ook in veel Europese containerterminals. De combinatie tussen beide activiteiten maakt Europese zeehavens afhankelijker van Chinese actoren. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat China het grootste handelsland te wereld is: veel goederenstromen lopen tussen China en de rest van de wereld. Voor Nederland is een fundamentele bijkomstigheid dat Duitsland onze belangrijkste handelspartner is, mede doordat de buitenlandse handel van Duitsland voor een groot deel via Nederland, en meer specifiek de Rotterdamse haven loopt. De grootste handelspartner van China in de EU is Duitsland, en voor Duitsland zelf is dat China.¹⁰ De mate waarin de haven van Rotterdam een schakel is in de Duits-Chinese handel is van groot belang voor Nederland, maar wordt in de toekomst mogelijk steeds minder door marktfactoren en steeds meer door politieke factoren bepaald.¹¹ China's investeringen in diverse

Europese havens stimuleren Chinese reders om ook actiever te worden in shortsea shipping in Europa. Zo lanceerde COSCO in oktober 2020 een wekelijkse shuttle service tussen Piraeus in Griekenland en Vado Ligure in Italië (allebei havens waarin COSCO belangen heeft).¹² Terwijl China zijn vaste afhankelijkheden steeds meer omzet in variabele, bewegen Europese landen in hun relatie met China juist in de omgekeerde richting. Zo wordt China ook voor Nederland steeds meer een noodzakelijke economische partner, maar ook steeds meer een economische concurrent en een bedreiging voor de eigen strategische autonomie.

Een belangrijke gemeenschappelijkheid binnen de Nederlandse maritieme sector wat China betreft is de behoefte aan behoud van vrije marktwerking. Twee basisproblemen op dat vlak zijn het bestaan van een ongelijk speelveld en het ontstaan van vaste afhankelijkheden. Voor veel maritieme actoren in Nederland biedt China belangrijke kansen, die echter niet optimaal benut kunnen worden als gevolg van deze twee factoren.

Bouwstenen voor een strategische positionering

De basis voor een strategische positionering is in de eerste plaats het *versterken van de eigen kracht* van de maritieme sector. De overheid kan een belangrijke rol spelen door als 'launching customer' Nederlandse actoren in de maritieme maakindustrie te stimuleren in innovatie te blijven investeren.¹³ Een actieve aanpak die gebaseerd is op het maximaliseren van het eigen vermogen van Nederland is essentieel, maar is onvoldoende om alle uitdagingen die voortkomen uit de opkomst van China aan te pakken. In aanvulling hierop is aansluiting bij meer defensief georiënteerde ontwikkelingen van belang. Een tweede basiselement

8 <https://meric.org/sites/default/files/2020-04/Made%20in%20China%202025.pdf>

9 In het Engels bekend als de '21st Century Maritime Silk Road', een hoofdcomponent van de 'Belt and Road Initiative'.

10 https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile

11 https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-12/Report_European_ports_and_Chinese_influence_December_2019.pdf

12 <https://en.portnews.ru/news/304037/>

13 Zie ook het masterplan voor een emissieloze maritieme sector dat Nederland Maritiem Land in september 2020 publiceerde: <https://www.maritiemland.nl/maritieme-sector/projecten/masterplan-voor-een-emissieloze-maritieme-sector/>

is dat het handelingsperspectief voor Nederlandse actoren vooral op het niveau van de Europese Unie ligt. Nederland is in verhouding tot China te klein en te zeer een onderdeel van de EU om zelfstandig een effectieve maritieme strategie met betrekking tot China te kunnen voeren.

Op EU-niveau zijn twee actuele trends relevant voor de Nederlandse strategische opstelling. In het *economische* domein worden er sinds meerdere decennia door Europese overheden en bedrijven pogingen gedaan een meer gelijk speelveld te creëren voor Chinees-Europese concurrentieverhoudingen. De nadruk ligt daarbij op wederkerigheid. Lange tijd werd die primair gezocht in het stimuleren van de Chinese overheid de eigen markt meer op de Europese te laten lijken. Hervormingen gericht op het liberaliseren van de Chinese markt zijn echter in het begin van de eenentwintigste eeuw grotendeels tot stilstand gekomen. Sinds enkele jaren is er in de EU een groeiende bereidheid de langer bestaande inspanningen uit te breiden met middelen waarmee het Europese beleid juist meer (in beperkte, relatieve zin) op het Chinese gaat lijken. Voorbeelden zijn de groeiende acceptatie binnen de EU voor een meer offensief industriebeleid,¹⁴ wederkerigheid bij overheidsaanbestedingen en meer investeringstoetsing op basis van veiligheidsoverwegingen. De Nederlandse regering beweegt mee met deze trend naar een meer actieve bescherming tegen ongewenste effecten van China's economische macht.¹⁵ Stappen die de Europese Commissie sinds 2017 heeft gezet zijn onder andere het publiceren van een

nieuwe strategie voor industriebeleid,¹⁶ het opzetten van het IPCEI (Important Projects of Common European Interest) Strategische Forum, het publiceren van een advies voor het identificeren van zes strategische waardeketens,¹⁷ en het publiceren van een whitepaper over marktverstoringen door staatsubsidies van buiten de EU.¹⁸ De lopende onderhandelingen tussen de EU en China over een investeringsverdrag bieden mogelijkheden ook land-specifieke maatregelen te treffen.

Het *geopolitieke* domein was sinds het einde van de Koude Oorlog geen aandachtsgebied voor Nederland of voor de EU. Dat veranderde pas met de Russisch-Georgische oorlog van 2008 en de Oekraïne-crisis van 2014. Geleidelijk werd duidelijk dat Rusland (opnieuw) een machtsfactor is die potentieel destabiliserend is voor de Europese Unie als geheel. Dit in combinatie met de zeer snelle toename van Chinese directe investeringen in de EU in de periode 2012-2017, en de oplopende geopolitieke spanningen tussen China en VS, heeft ertoe geleid dat geopolitieke kwesties nu weer hoog op de politieke agenda van de Europese Commissie en de grotere EU-lidstaten staan. Al in 2016 stelde de Europese Unie dat ze streeft naar strategische autonomie.¹⁹ Diverse recente ervaringen hebben het draagvlak voor het streven naar strategische autonomie sterker gemaakt: spanningen met de VS over invoertarieven en over Europees-Chinese economische samenwerking, maar ook de coronacrisis en het inzicht dat de EU sterk afhankelijk is van China voor bepaalde medische producten. Strategische autonomie op EU-niveau betreft het

14 Het bestaande, meer defensieve, industriebeleid van de EU richt zich onder andere op innovatie en marktordening. Voorbeelden van een meer offensief industriebeleid zijn sector- en technologie-specifieke benaderingen.

15 Een voorbeeld van de actievere rol van de Nederlandse overheid is de financiële steun die de overheid in 2020 aan scheepsbouwer Royal IHC gaf om een faillissement, en tevens het risico dat het bedrijf in Chinese handen zou komen, af te wenden: <https://www.volkskrant.nl/economie/nederlandse-staat-redt-scheepsbouwer-royal-ihc-met-honderden-miljoenen~b27ae10d/>

16 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-479-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

17 Schone autonome voertuigen; waterstof-technologieën en -systemen; slimme gezondheidszorg; het industriële internet der dingen; koolstofarme industrie; en cyberbeveiliging. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6204

18 https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf

19 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

Europese vermogen op strategisch niveau zelfstandig beleidsrichtingen te kiezen, zonder gedwongen te worden door andere mogelijkheden.²⁰

Enkele voorbeelden van mogelijke bouwstenen voor een maritieme Chinastrategie zijn:

- Een rol van de overheid als launching customer in de maritieme maakindustrie die innovatieve investeringen vanuit het bedrijfsleven stimuleert;
- Nauwe betrokkenheid vanuit de sector en de Nederlandse overheid bij Europese initiatieven voor meer actieve bescherming tegen ongewenste effecten van China's economische macht, onder andere wat betreft wederkerigheid bij overheidsaanbestedingen, investeringstoetsing op basis van veiligheidsoverwegingen en het terugdringen van economische machtsconcentratie door een enkele staatsactor (de Chinese overheid) die grote internationale invloed uitoefent via een veelheid aan (Chinese) bedrijven;
- Nauwe betrokkenheid vanuit de sector en de Nederlandse overheid bij Europese initiatieven voor meer strategische autonomie, door het verkleinen van externe afhankelijkheden van de EU en/of door afhankelijkheden minder eenzijdig te maken.






Om bouwstenen daadwerkelijk te identificeren en uit te werken tot een strategische positionering is coördinatie binnen de Nederlandse maritieme sector noodzakelijk, zowel aan de kant van de niet-overheidsactoren en sub-nationale overheden als binnen de rijksoverheid.

20 Zie over het debat over strategische autonomie en de relatie met veiligheid en defensie: Dick Zandee et al., 'European Strategic Autonomy in Security and Defense: Now the going gets tough, it's time to get going', Den Haag: Clingendael, december 2020. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report_European_Strategic_Autonomy_December_2020.pdf

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

www.clingendael.org
info@clingendael.org
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg
 The Clingendael Institute
 The Clingendael Institute
 clingendael_institute
 Nieuwsbrief

Over de auteur

Frans-Paul van der Putten is Senior Research Fellow bij de EU and Global Affairs Unit van Instituut Clingendael. Zijn onderzoeksgebied betreft de geopolitieke significantie van de opkomst van China als wereldmacht. Daarnaast is Frans-Paul de coördinator van het Clingendael China Center en auteur van het boek *De wederopstanding van China* (2020).