

Vergaderjaar 2020–2021

35 207

China

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Hierbij biedt het kabinet zijn reactie aan op de analyse van de Europese Rekenkamer «De respons van de EU op de Chinese staats gestuurde investeringsstrategie», zoals verzocht door de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Het kabinet wil allereerst graag zijn waardering uiten voor de analyse en aanbevelingen die de Europese Rekenkamer heeft gepresenteerd. Het kabinet is zich bewust van de kansen en risico's van China in het algemeen en Chinese investeringen in het bijzonder. Ook is het zich terdege bewust van het belang van een gecoördineerde Europese respons en zet zich daarom in voor versterking van EU-cohesie en slagvaardigheid t.a.v. China. Voor Nederland is de EU het belangrijkste kanaal in de relatie met China. Het kabinet schaart zich dan ook achter de belangrijke Europese strategische documenten t.a.v. China, zoals door de Rekenkamer op pagina 40 van het rapport genoemd. Het is goed te constateren dat naar de mening van de Rekenkamer deze strategische documenten vrijwel alle risico's en kansen bestrijken. Het kabinet gaat hieronder graag in op de vragen en aanbevelingen die de Rekenkamer in zijn rapport presenteert.

Vragen en aanbevelingen rapport

In het rapport «De respons van de EU op de Chinese staats gestuurde investeringsstrategie» wordt een aantal uitdagingen beschreven.

Ten eerste vraagt de Rekenkamer zich af, hoe er vollediger en tijdiger gegevens en statistieken kunnen worden verschaft over investeringen die deel uitmaken van de Chinese investeringsstrategie in de EU om de beleidsvorming van de EU ten aanzien van China beter te onderbouwen.

Zoals uiteengezet in de beleidsnotitie «Nederland-China: een nieuwe balans» (Kamerstuk 35 207, nr. 1), zijn verdere economische ontwikkeling en de transformatie naar een hoogwaardige kenniseconomie die grotendeels onafhankelijk is van buitenlandse kennis en technologie,

belangrijke Chinese ambities. China voert hiertoe een assertieve industrie-politiek en heeft een investeringsstrategie om dit doel te bereiken. Dit Chinese beleid kan elementen bevatten die het gelijke speelveld verstoren, schadelijk zijn voor het concurrentievermogen van Nederland op de middellange termijn en een mogelijk risico vormen voor de (nationale) veiligheid in Nederland en de EU. Daarom onderschrijft het kabinet de behoefte om vollediger en tijdiger te beschikken over gegevens en statistieken over investeringen die deel uitmaken van de Chinese investeringsstrategie in de EU. De onlangs inwerking getreden Europese FDI-screeningsverordening, een mechanisme waarmee informatie-uitwisseling tussen Europese lidstaten inzake buitenlandse investeringen wordt gefaciliteerd, kan volgens het kabinet een belangrijke bijdrage leveren aan het voldoen van deze behoefte.

Daarnaast heeft het kabinet een voorstel geschreven om in te kunnen grijpen bij verstorende effecten van subsidies van derde landen en andere discriminatoire voordelen op het realiseren van een gelijk speelveld op de interne markt.¹ Mede op basis hiervan heeft de Europese Commissie onlangs een witboek gepresenteerd over het gelijktrekken van het speelveld op de interne markt in relatie tot overheidssubsidies uit derde landen. De probleemanalyse van de Commissie komt sterk overeen met het Nederlandse voorstel voor een *level playing field instrument*. Net als Nederland stelt de Commissie een uitgebreider en strenger toezicht op de interne markt voor, omdat buitenlandse bedrijven die actief zijn op de interne markt en die door overheidssteun oneerlijk concurreren met EU-ondernemers, een toenemend probleem vormen. Zoals ook is aangegeven in de beantwoording van vragen naar aanleiding van de kabinetsappreciatie van het witboek,² worden momenteel met de Commissie gesprekken gevoerd over de verdere uitwerking van toekomstige instrumenten op dit terrein. Deze instrumenten kunnen ook bijdragen aan het tijdiger en vollediger zicht creëren op investeringen die onderdeel zijn van de Chinese investeringsstrategie.

Ten tweede vraagt de Rekenkamer zich af, hoe een geformaliseerde, allesomvattende analyse van de risico's en kansen voor de EU van de Chinese investeringsstrategie kan worden uitgevoerd.

Het kabinet sluit zich aan bij de visie van de Rekenkamer wat betreft het belang van een geformaliseerde, allesomvattende analyse van de risico's en kansen voor de EU van de Chinese investeringsstrategie en benadrukt dat de drie recente belangrijke strategische documenten over de betrekkingen tussen de EU en China³ bijna alle kansen en risico's bestrijken, m.u.v. drie risico's, waarop hieronder wordt ingegaan. Het kabinet onderschrijft dat het van toegevoegde waarde is om bij een dergelijke analyse een inschatting te geven van de waarschijnlijkheid en de potentiële impact van geïdentificeerde risico's en kansen. Het kabinet is tevens van mening dat een algehele risicoanalyse t.a.v. China de voorkeur heeft boven een aanpak op basis van deelanalyses. In het geval van China hangen de verschillende deelonderwerpen immers nauw met elkaar samen. Aan de hand van de algehele analyse kan dan per deelonderwerp worden bekeken wat van toepassing is en/of welke nieuwe kansen en risico's ontstaan. Eventuele nieuwe kansen en risico's kunnen vervolgens aan de algehele risicoanalyse worden toegevoegd.

¹ Kamerstuk 21 501-30, nr. 470.

² «Beantwoording Kamervragen over kabinetsreactie op Witboek buitenlandse subsidies op interne markt,» 16 oktober 2020, Kamerstuk 22 112, nr. 2941.

³ Het gaat hierbij om de EU-strategie ten aanzien van China uit 2016, de strategie inzake het verbinden van Europa en Azië uit 2018 en de strategische visie EU-China uit 2019 («*Strategic Outlook*»)

Het eerste risico dat volgens de Rekenkamer niet expliciet wordt benoemd in de drie meest recente strategische documenten over de betrekkingen tussen de EU en China zijn enerzijds het ontstaan van lacunes in de connectiviteitsinfrastructuur en anderzijds elkaar beconcurrerende of overlappende investeringsprojecten. Op het gebied van transport werken de EU en China al aan het bevorderen van de synergie via het *EU-China Connectivity Platform*. Wat het kabinet betreft ligt er ruimte de reikwijdte van dat platform te verbreden naar andere vormen van connectiviteit. Ook de uitrol van de *EU strategy connecting Europe and Asia* kan tegemoet komen aan de door de Rekenkamer gesignaleerde lacune. Daarbinnen acht het kabinet het vooral van belang de samenwerking op het gebied van connectiviteit te verstevigen met gelijkgezinde partners als de VS, Japan en India. Met Japan sloot de EU in september 2019 reeds een partnerschap ter bevordering van duurzame connectiviteit en kwaliteitsinfrastructuur.

Het tweede risico dat de Rekenkamer aankaart betreft de mogelijke schokken in de toeleveringsketens. De Rekenkamer lijkt daarbij uit te gaan van de aanname dat Chinese directe investeringen in de EU zorgen voor een toename van het risico op schokken in toeleveringsketens van China richting de EU. Dit ligt volgens het kabinet niet zonder meer voor de hand. Chinese investeringen in bedrijven die in de EU gevestigd zijn, zullen in eerste instantie een impuls geven aan de productie binnen de EU omdat voor die bedrijven meer kapitaal beschikbaar komt. Wel is denkbaar dat Chinese investeringen in de EU bedrijven ertoe kunnen leiden dat die bedrijven meer importeren uit China. Dit zou kunnen betekenen dat de toeleveringsketens tussen China en EU-bedrijven belangrijker worden en eventuele schokken in die keten meer impact kunnen hebben.

Het risico op schokken in de toeleveringsketen is niet voorbehouden aan toeleveringsketens vanuit China. Daarom ligt het in de rede dat de EU hier in eerste instantie generiek in plaats van landen-specifiek beleid op voert. Denk aan EU-beleid op het gebied van grondstoffenveiligheid, energieveiligheid en voedselveiligheid. Sinds Covid-19 zijn er binnen de EU nieuwe initiatieven, zoals de European Raw Materials Alliance (ERMA), ontplooid met betrekking tot de weerbaarheid van EU-waardeketens. Afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers wordt nader geadresseerd in de Trade Policy Review van de Europese Commissie. Nederland neemt actief aan deze discussie deel, waarover u in de Kamerbrief van 4 september 2020 bent geïnformeerd.⁴

Het derde door de Rekenkamer geconstateerde risico is dat door toegenomen onderlinge verwevenheid ziektes gemakkelijker kunnen worden overgebracht.

Het kabinet onderschrijft dat door globalisering en meer onderlinge verwevenheid ontstaat, en daardoor ook virussen zich eenvoudiger over de wereld verspreiden, zoals de huidige Covid-pandemie laat zien. Het antwoord op deze uitdaging zit hem echter voornamelijk in het diversifiëren van waardeketens en het optimaliseren van samenwerking op het gebied van volksgezondheid binnen de EU, niet noodzakelijkerwijs in het beperken van onderlinge verwevenheid.

Naast het ontstaan van lacunes en overlap in de connectiviteitsinfrastructuur en de vraag naar een allesomvattende analyse van de risico's en kansen voor de EU van de Chinese investeringsstrategie, ziet de Rekenkamer nog een belangrijke uitdaging. De Rekenkamer vraagt zich af hoe de uitvoering van de 74 acties, die zijn opgenomen in de strategiedocumenten waarmee het EU-beleid t.a.v. China wordt vormgegeven, kan

⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2197

worden verbeterd, in het bijzonder de acties die wederkerigheid bevorderen en verstorende effecten op de interne markt van de EU voorkomen.

Het kabinet deelt de observatie van de Rekenkamer dat monitoring van de uitvoering van de 74 doelstellingen van groot belang is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat veel van de opgenomen doelstellingen zich niet eenvoudig laten kwantificeren en sterk uiteenlopen in mate van concreetheid.

In de *Strategic Outlook* uit maart 2019 zijn vrij gerichte doelstellingen opgenomen ter bevordering van wederkerigheid in de handelsrelatie en het tegengaan van verstorende effecten op de interne markt. Op deze terreinen wordt momenteel vooruitgang geboekt middels het recent verschenen witboek over het tegengaan van marktverstorende subsidies en de uitwerking van het internationaal aanbestedingsinstrument.

De Raad van Ministers en de Europese Raad spreken steeds vaker over de EU-China betrekkingen. Het kabinet dringt er in voorbereiding op dergelijke discussies op aan dat de afspraken uit de *Strategic Outlook* zo veel mogelijk als leidraad worden gebruikt en dat inzichtelijk wordt welke stappen de EU onderneemt om genoemde doelstellingen te realiseren. Het kabinet zou een actualisering van de *Strategic Outlook* daarom verwelkomen. Daarnaast is de voortgang van de uitvoering van de afspraken, zoals opgenomen in de gezamenlijke slotverklaring bij de EU-China top in maart 2019, regelmatig onderwerp van gesprek geweest in discussies tussen de permanente vertegenwoordigers.

Ten vierde zou de Rekenkamer wensen dat EU-besluitvormers in staat worden gesteld de EU-strategie inzake China beter vast te stellen en te volgen door vooraf de EU-financiering te beoordelen die vereist is voor het uitvoeren van de acties ter bevordering van deze strategie, deze financiering te oormerken en een overzicht van de daarmee samenhangende uitgaven op te stellen.

Nieuwe strategieën vragen niet altijd om nieuwe financiering; in geval van een koerswijziging kan deze soms ook met bestaande mensen en middelen worden uitgevoerd. Bovendien bevatten de EU-beleidsdocumenten inzake de EU-China relaties voornamelijk inspanningsverplichtingen waaraan niet noodzakelijkerwijs financiële middelen gekoppeld kunnen worden. Indien sprake is van een intensivering op een bepaald onderwerp is het wel relevant om helder te hebben of en hoeveel extra middelen benodigd zijn en deze inzichtelijk te maken. Zo heeft het kabinet na uitbrengen in mei 2019 van de China notitie («Nederland-China: een nieuwe balans») middelen ter beschikking gesteld om de (nieuwe) acties in het kader van deze strategie uit te voeren.

Daarbij vraagt de Rekenkamer zich ook af hoe kan worden vastgesteld of de uitdagingen in verband met de Chinese investeringsstrategie worden aangepakt en suggereert dat versterking van de regelingen voor de prestatiemeting, monitoring, verslaglegging en analyse van de EU-strategie inzake China behulpzaam kunnen zijn.

Het kabinet ziet het belang van monitoring en prestatiemeting en monitort de uitvoering van EU-strategieën op grote lijnen via discussies op verschillende ambtelijke niveaus binnen de EU en op het niveau van de Raad van Ministers en zelfs de Europese Raad. De doelstellingen die zijn opgenomen in de door de Rekenkamer aangehaalde beleidsdocumenten raken aan de gehele EU-China relatie en zijn daardoor over het algemeen tamelijk omvattend. Hierdoor laten deze doelstellingen zich niet eenvoudig meten aan de hand van gerichte prestatie-indicatoren.

Geopolitiek is geen exacte wetenschap en het nauwkeurig monitoren van de weg van A naar B kan als onbedoeld bijeffect hebben dat realiteit en papieren werkelijkheid uit elkaar gaan lopen. Wel ziet het kabinet graag dat de doelstellingen waar mogelijk los van elkaar zoveel mogelijk worden uitgewerkt in actiepunten die kunnen worden uitgevoerd om de brede doelstelling te kunnen realiseren.

Ten slotte vraagt de Rekenkamer hoe de respons van de EU-instellingen en de lidstaten beter kan worden gecoördineerd via bijvoorbeeld de bevordering van de onderlinge uitwisseling van informatie over samenwerking tussen de EU en China.

Het optimaliseren van de samenwerking, informatie-uitwisseling en coherentie tussen de lidstaten zal binnen de EU in de relatie met China constante aandacht vragen. Dat gezegd hebbend, vindt er vanzelfsprekend al veel informatie-uitwisseling plaats. Zo wisselden lidstaten bijvoorbeeld recentelijk informatie uit over de implementatie van Raadsconclusies over Hongkong naar aanleiding van de invoering van nationale veiligheidswetgeving. Ook geeft de FDI-screeningsverordening een instrument in handen om waardevolle informatie uit te wisselen over Chinese investeringen op de interne markt. Het kabinet moedigt EDEO en Europese Commissie aan om, waar nodig, discussies over China zoveel mogelijk vorm te geven aan de hand van door lidstaten ingebrachte informatie en ervaringen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag