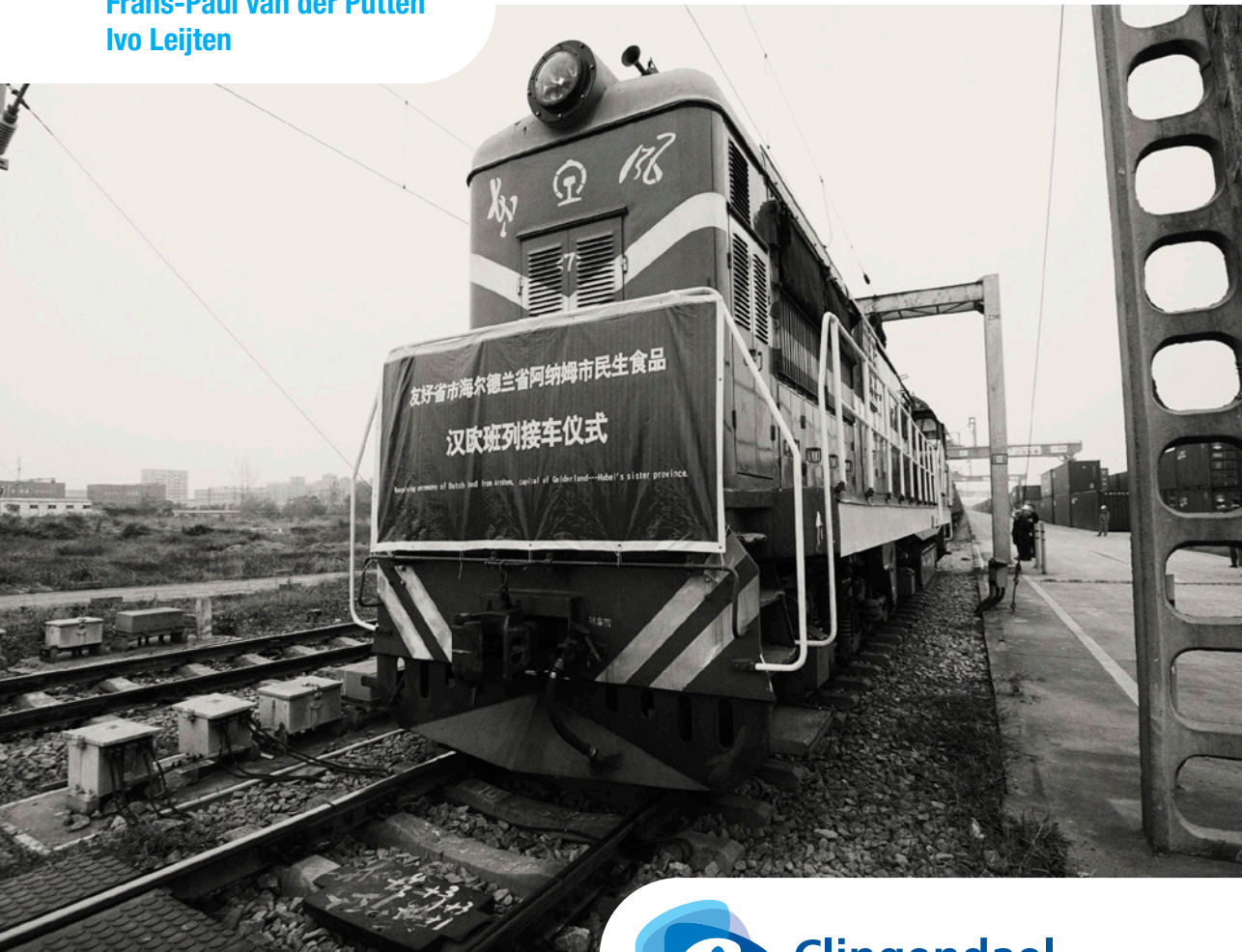


Geopolitieke relevantie van de nieuwe Zijderoute voor regionale/lokale overheden in Europa

Clingendael Rapport

Frans-Paul van der Putten
Ivo Leijten





Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Geopolitieke relevantie van de nieuwe Zijderoute voor regionale/ lokale overheden in Europa

Frans-Paul van der Putten
Ivo Leijten

Clingendael Rapport
November 2017

November 2017

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto: Voor de aankomstceremonie van goederen uit Gelderland, Hubei (CN) november 2017
© Provincie Gelderland.

Het is toegestaan de informatie in dit rapport of gedeelten eruit openbaar te maken en te vermenigvuldigen, mits dit gebeurt zonder wijziging en met vermelding van dit rapport als bron.


Over de auteurs


Frans-Paul van der Putten is Senior Research Fellow bij Instituut Clingendael.


Ivo Leijten is onderzoeksassistent Research bij Instituut Clingendael.

The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Volg ons op sociale media

 @clingendaelorg

 The Clingendael Institute

 The Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org

Website: www.clingendael.org

Inhoud

Inleiding	1
Europa vanuit Chinees perspectief	3
China's politieke belangen	9
Zijderoute en geopolitiek	12
Situering Gelderland en Arnhem ten opzichte van de Zijderoute	14
Beleidscontext	17
Bevindingen	19
Handelingsstrategieën	21
Aansturen op meer nationale en Europese afstemming	21
Versterken weerbaarheid	22
Vergroten samenwerking	22

Inleiding

Dit rapport over de 'nieuwe Zijderoute', een Chinees beleidsinitiatief ook bekend als OBOR,¹ is geschreven in opdracht van de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem. Het doel ervan is te verkennen wat de relevantie is van de nieuwe Zijderoute voor provincie en gemeente, met name in geopolitiek opzicht.² De term geopolitiek verwijst naar internationaal-politieke processen en daarbinnen meer specifiek naar de machtsverhouding tussen twee of meer statelijke actoren ten opzichte van elkaar en vooral ten opzichte van derde landen en regio's. De opkomst van China is het voornaamste geopolitieke fenomeen van deze tijd, en de nieuwe Zijderoute is de meest zichtbare uiting hiervan. Met andere woorden, het aangaan van betrekkingen met China heeft per definitie een andere geopolitieke betekenis dan het hebben van relaties met andere landen. Dit geldt in Nederland net als elders niet alleen voor de centrale overheid maar ook voor regionale en lokale overheden (evenals ondernemingen en andere niet-statelijke partijen). Zowel aan Chinese als aan Europese zijde spelen regionale en lokale overheden een belangrijke rol in de wijze waarop de Zijderoute zich ontwikkelt. Die rol en de geopolitieke aspecten ervan zijn echter nog maar zeer beperkt onderzocht.

Als beleidsinitiatief, uitgedrukt in diverse officiële documenten en speeches, biedt de nieuwe Zijderoute een strategisch kader voor Chinees overheidsbeleid op het gebied van economie en diplomatieke betrekkingen. Grote Chinese ondernemingen, en ook culturele en educatieve instellingen in China, stemmen hun activiteiten af op dit beleidsinitiatief. In toenemende mate spelen ook overheden en actoren buiten China hierop in. Centraal in het initiatief staat de financiering en aanleg van infrastructuur in Azië en Afrika, en de ontwikkeling van transportcorridors in en tussen Azië, Afrika en Europa. De nieuwe infrastructuur en corridors moeten volgens de Chinese overheid

1 OBOR is een acroniem van 'One Belt, One Road', de letterlijke vertaling van de Chinese naam van het beleidsinitiatief, 'yidai yilu' (一带一路). De Chinese overheid hanteert in formele Engelstalige communicatie echter de term 'Belt and Road Initiative' (BRI). Het initiatief omvat twee hoofdcorridors: de 'Silk Road Economic Belt' (over land van China via Centraal Azië naar Europa) en de '21st Century Maritime Silk Road' (over zee van China via de Indische Oceaan naar de Middellandse Zee). De naam Belt and Road verwijst naar deze twee componenten.

2 De, voor zover bekend, enige reeds bestaande studie over de relevantie van de nieuwe Zijderoute voor Gelderland is: Katrin Bruchmann, "The Belt and Road Initiative": Impacts of the "New Silk Road"-corridor on the city of Duisburg and the province of Gelderland', bachelor thesis Radboud Universiteit Nijmegen, augustus 2017. De auteurs van dit rapport stellen het zeer op prijs dat zij gebruik konden maken van deze scriptie.

bijdragen aan de economische ontwikkeling van China en van een groot aantal andere landen, en leiden tot een meer geïntegreerde economische mega-zone die (minimaal) het hele Euraziatische continent en delen van Afrika omvat. Er zijn geen duidelijke grenzen aan de zich steeds uitbreidende reikwijdte van het nieuwe Zijderoute-initiatief wat betreft beleidsdomeinen, economische sectoren, geografie of tijdhorizon.

Europa vanuit Chinees perspectief

De nieuwe Zijderoute omvat veel meer geografische gebieden dan alleen China en Europa, maar voor Europese regionale en lokale overheden vormen de Chinese-Europese betrekkingen de directe context waarbinnen de relevante van de Zijderoute tot uiting komt. In de relatie tussen China en de Europese Unie staan de economische betrekkingen centraal: de wederzijdse handel en investeringen zijn van groot belang voor beide partijen. De grootste economische belangen van China met betrekking tot de EU zijn toegang tot de Europese markt en toegang tot Europese kennis en technologie, inclusief de ervaring, reputatie en merken die veel Europese bedrijven in huis hebben. Binnen de EU ziet de Chinese overheid Duitsland als belangrijkste actor en gesprekspartner, vanwege het grote economische en politieke gewicht van dat land. Ook zijn de economische banden tussen de beide landen hecht en zijn de diplomatieke betrekkingen stabiel. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn eveneens belangrijk maar in mindere mate dan Duitsland wegens respectievelijk de komende Brexit en de wat beperktere omvang van de Franse economie. De relatie met de Europese Commissie is in het Chinese EU-beleid waarschijnlijk ondergeschikt aan de betrekkingen met de genoemde drie grote EU-lidstaten. Specifiek met betrekking tot de nieuwe Zijderoute richt China zich sterk op de landen van Centraal en Oost Europa en de Mediterrane landen. Griekenland en Polen (en, in Europa buiten de EU, Servië) zijn de voornaamste aandachtslanden voor China in deze context.

Chinees betrekkingen met Europa op sub-nationaal niveau zijn vooral gericht op steden en regio's waar relatief veel Chinese bedrijven zijn gevestigd en/of waar zich logistieke centra bevinden voor vervoer van en naar China. Als onderdeel van het Chinese Zijderoute-beleid is er vanuit China veel aandacht voor Europese havensteden (met Piraeus in Griekenland als belangrijkste voorbeeld,³ daarnaast ook havensteden als Rotterdam, Antwerpen, Hamburg, Riga, Genua, Venetië, Triest, Koper, Valencia, Bilbao), financiële centra (Londen), Centraal- en Oost-Europese hoofdsteden (Boedapest, Praag, Belgrado, Warschau), luchthavens (Toulouse) en spoorwegknooppunten als Łódź en Duisburg. Die laatste stad ligt in Noordrijn-Westfalen (NRW), dat als Duitse deelstaat een prominente positie inneemt in de Chinees-Europese economische betrekkingen.

3 Putten, F.-P. van der (2016). 'Greece: Piraeus and the Maritime Silk Road'. Clingendael. In: Putten, F.-P. van der (ed.), *The geopolitical relevance of Piraeus and China's new silk road*. Verkregen via: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Report_the%20geopolitical_relevance_of_Piraeus_and_China's_New_Silk_Road.pdf.

NRW is de belangrijkste bestemming voor Chinese directe investeringen in Duitsland en een populaire vestigingslocatie voor Chinese ondernemingen, een situatie die door de status van Duisburg als Zijderoute-knooppunt verder wordt versterkt.⁴

China's betrekkingen met de Europese Unie worden niet alleen door de centrale overheid in Beijing vormgegeven. Ook Chinese steden, provincies en bedrijven spelen een grote rol. Vooral de meer ontwikkelde, welvarende provincies in China hebben een hoge mate van autonomie op economisch gebied, en zijn zeer actief op internationaal niveau. Zij spelen in op de nieuwe Zijderoute als middel om hun regionale economieën verder te internationaliseren en oefenen invloed uit op het beleid van de centrale regering. De initiatieven die diverse Chinese provincies en steden hebben genomen om directe spoor- of vliegverbindingen met Europese bestemmingen op te zetten zijn hiervan een voorbeeld. Zeventien Chinese steden hebben inmiddels een reguliere verbinding voor vrachtovervoer naar Europa,⁵ waaronder Chengdu, Chongqing, Wuhan, Suzhou, Yiwu, en Zhengzhou. De economisch minder ontwikkelde provincies in China zien de nieuwe Zijderoute in eerste instantie als mogelijkheid om investeringen van binnen China aan te trekken,⁶ bijvoorbeeld voor de modernisering van lokale infrastructuur. Hoewel de centrale regering in Beijing het bredere kader bepaalt voor de Zijderoute hebben de Chinese provinciale en stedelijke overheden hun eigen visies op de invulling daarvan.⁷

Het aantal Chinese bedrijven dat in de EU actief is groeit snel. Overnames van Europese bedrijven vormen een groot aandeel in de totale waarde van directe investeringen vanuit China, zeker in Noordwest-Europa. Veel van de grootste Chinese bedrijven die in Europa actief zijn, zijn eigendom van centrale of regionale overheden, maar er zijn ook diverse grote Chinese multinationals die in privaat bezit zijn. Voor alle grote Chinese bedrijven – ongeacht of ze staatsbedrijf, beursgenoteerd of familiebedrijf zijn – geldt dat ze nauwe banden hebben met de Chinese staat en de Communistische Partij, en dat ze worden geacht de formele en informele richtlijnen te volgen van de centrale overheid. Een van de formele richtlijnen is dat Chinese buitenlandse investeringen (waar mogelijk) dienen bij te dragen aan de nieuwe Zijderoute. De instrumenten van de Chinese politieke leiders om de internationale activiteiten van Chinese ondernemingen te beïnvloeden omvatten onder andere het vermogen om bestuursvoorzitters direct te benoemen (in het geval van staatsbedrijven), directe controle over alle grote banken (die de financiers en facilitators zijn van buitenlandse activiteiten) en het anti-corruptiebeleid (bestuurders

4 Yuan Li, 'Belt and Road: A logic behind the myth', p. 30-31: http://www.ispionline.it/it/EBook/Rapporto_Cina_2017/China_Belt_Road_Game_Changer.pdf.

5 Luo Wangshu (5 augustus 2017). CR express carries weight of expectations. *China Daily*. Verkregen via: http://m.chinadaily.com.cn/en/2017-05/08/content_29245849.htm.

6 Gesprek met expert van Tsinghua Universiteit, Beijing 20 september 2017.

7 Gesprek met expert van Royal Holloway, University of London, Londen 16 oktober 2017.

van grote bedrijven kunnen het doelwit worden van politiek-gemotiveerd corruptie-onderzoek; gezien de diepgewortelde cultuur van corruptie in de Chinese economie zijn waarschijnlijk alle hogere functionarissen kwetsbaar op dit punt).

Case studies: Europese steden op de nieuwe Zijderoute

Duisburg

De eerste reguliere treinverbindingen tussen China en Europa kwam in 2012 tot stand tussen Chongqing met Duisburg.⁸ Deze lijn, die wordt beheerd door het Chinese staatsbedrijf Yuxinou (Chongqing) Logistics Co., is opgezet door de overheid van de stadsprovincie Chongqing in samenwerking met het Amerikaanse bedrijf HP Inc. (voorheen Hewlett-Packard), dat een transportroute zocht van de Foxconn-fabrieken in Chongqing (waar veel van de producten van HP worden gemaakt) naar assemblage en distributiecentra in Europa, die sneller is dan vervoer over zee en goedkoper dan door de lucht. Het Taiwanese bedrijf Foxconn (ook bekend als Hon Hai Precision Industry) had enkele jaren eerder diverse fabrieken van de Chinese kust naar het binnenland verplaatst, waar de productiekosten lager zijn. De Nederlander Ronald Kleijwegt, aanvankelijk in dienst bij Foxconn, vervolgens bij HP en sinds kort opnieuw bij Foxconn, speelde een grote rol bij het opzetten van deze nieuwe spoorverbinding.⁹

In 2014 bezocht de Chinese president Xi Jinping in Duisburg de terminal voor vrachttreinen van en naar China. Een toespraak die hij bij die gelegenheid gaf vormde de eerste keer dat hij over de nieuwe Zijderoute sprak in een Europees land. Voor Chinese overheidsfunctionarissen en ondernemers was dit een signaal dat Xi het wenselijk vindt dat Duisburg een centrale rol vervult aan het Europese eind van de nieuwe spoorverbindingen. Inmiddels wordt de Yuxinou-lijn allang niet meer exclusief door HP gebruikt en hebben enkele andere Chinese steden (waaronder Wuhan via het staatsbedrijf Wuhan Asia-Europe (WAE) Logistics) ook een spoordienst naar Duisburg. Onder andere de Duitse logistiek-gigant DHL biedt transportdiensten aan van Duisburg naar bestemmingen in China. De treinen richting Europa zijn volgeboekt (o.a. met elektronica, kleding, kerst artikelen), bij de treinen de andere kant op (auto-onderdelen, auto's, wijn,

8 Endell, S. (8 juni 2016). Duisburg ist die China-Stadt von Deutschland. *WAZ*. Verkregen via:

<https://www.waz.de/staedte/duisburg/duisburg-ist-die-china-stadt-von-deutschland-id11896055.html>.

9 Shephard, W. (29 juni 2016). How Those China-Europe 'Silk Road' Trains First Began. *Forbes*. Verkregen via:

<https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2016/06/29/the-story-of-how-those-china-europe-silk-road-trains-first-began/3/#67095776c7ee>.

whisky, machines) is dat niet het geval.¹⁰ De treinterminal in Duisburg wordt beheerd door Duisburger Hafen AG, dat voor tweederde eigendom is van NRW en voor een derde van Duisburg.¹¹ Meer dan 50 Chinese bedrijven hebben zich in de afgelopen jaren in Duisburg gevestigd.¹² De Chinese Starhai Group maakte in juni 2017 bekend een China Trade Center Europe in Duisburg te willen vestigen. Doel van dit project, een investering van 260 miljoen euro, is samenwerking tussen Chinese en Duitse bedrijven en kennisinstellingen te faciliteren. Starhai wil kantoren, horeca, evenementenruimten en een e-commerce centrum vestigen in het Niederrhein Business Park. Het project zal volgens het plan van Starhai 1000-2000 banen opleveren.¹³

Tilburg

De enige Nederlandse stad met een reguliere treinverbinding met China is Tilburg, dat sinds april 2016 een vaste verbinding heeft met Chengdu. Deze lijn is totstandgekomen op initiatief van de stad Chengdu, dat eerder al spoorverbindingen instelde met Łódź (Łódź) in Polen en Neurenberg in Duitsland. Het staatsbedrijf Chengdu International Railway Services (CDiRS) beheert de lijn. Railport Brabant, de terminal in Tilburg waar de treinen uit Chengdu arriveren, is onderdeel van het bedrijf GVT Group of Logistics. GVT, dat ook de eigenaar is van een nabij gelegen terminal voor containervervoer per binnenvaartschip tussen Tilburg en de haven van Rotterdam, fungeert als agent voor CDiRS. Het Oostenrijkse spoorbedrijf LTE is, namens CDiRS en het Duitse bedrijf RTSB, verantwoordelijk voor het treintransport tussen Tilburg en Malascewicz, op grens van Polen met Wit-Rusland.¹⁴ De Chengdu-Tilburg spoordienst heeft een extensie naar Rotterdam en heet officieel Chengdu-Tilburg-Rotterdam Express. Diverse internationale bedrijven met distributiecentra in en nabij Tilburg maken gebruik van de trein om goederen van Chengdu naar Nederland te brengen. Het gaat onder andere om Dell, Sony, Apple en Samsung. Ook vliegtuigonderdelen bestemd voor Airbus in Frankrijk worden op deze manier vervoerd vanuit Chengdu, waar zich verschillende elektronica- en vliegtuigproducenten bevinden. De lading van Tilburg naar China bestaat onder

10 Kahl, J. (4 april 2017). Duisburgs Rettung kommt aus dem Fernen Osten. *Neue Zürcher Zeitung*. Verkregen via: <https://www.nzz.ch/international/zugverbindung-china-deutschland-duisburgs-rettung-kommt-aus-dem-fernen-osten-ld.155297>.

11 Idem.

12 Yuan Li, 'Belt and Road: A logic behind the myth', p. 31.

13 Editorial Office. (3 juli 2017). Chinese trade center to be built in Duisburg. *NRW Invest*. Verkregen via: <https://www.nrwinvest.com/en/news/news/chinese-trade-center-to-be-built-in-duisburg/>.

14 LTE. (23 oktober 2016). LTE- the China-Shuttle. *LTE News*. Verkregen via: <http://www.lte-group.eu/en/News-Blog/LTE-the-China-Shuttle.htm>.

andere uit auto's, auto-onderdelen, bier en wijn. Terwijl de containers vanuit Chengdu volledig gevuld zijn, zijn de retourtreinen voor circa 40% leeg.¹⁵ Onlangs begon het Saudische chemiebedrijf Sabic met het transporteren van hars uit een fabriek in het Belgische Genk via Tilburg en Chengdu naar Shanghai. Dit laatste is opmerkelijk omdat de bestemming niet diep landinwaarts in China ligt, zoals de steden Chengdu en Chongqing, maar juist aan de oostkust in Shanghai, waar zich de grootste zeehaven ter wereld bevindt. Voor Sabic is de treinverbinding een nuttige aanvulling voor het goedkopere zeevervoer naar China omdat het daarbij te maken heeft capaciteitsbeperkingen.¹⁶ In september 2017 bezocht een Chinese delegatie onder leiding van de vicegouverneur van Sichuan (de provincie waarvan Chengdu de hoofdstad is) de Railport Brabant. Bij die gelegenheid werd de Chengdu-Tilburg-Rotterdam Express officieel geïnaugureerd. Momenteel rijden er iedere week drie treinen van elk 41 containers in beide richtingen tussen Chengdu en Tilburg. CDiRS streeft er naar om eind 2017 wekelijks vijf treinen te laten rijden.

Lyon

Het initiatief voor een spoorverbinding met de Franse stad Lyon komt van de overheden van Wuhan en Hubei. Sinds april 2016 rijdt er een goederentrein tussen Wuhan en Lyon,¹⁷ de Hanxinou trein, onder het beheer van WAE Logistics. De Franse centrale overheid en het Franse nationale spoorbedrijf SNCF zijn nauwelijks betrokken bij de ontwikkeling van deze lijn,¹⁸ en vanuit het perspectief van spoorlogistiek is de keuze voor Lyon opvallend omdat deze stad geen knooppuntfunctie heeft in het Franse goederenvervoer per spoor.¹⁹ Vanuit China arriveren onder andere elektronica in Lyon. De lading van Lyon naar Wuhan bestaat onder andere uit Bordeauxwijn en auto-onderdelen voor PSA. Interessant is de betrokkenheid van de stad Bordeaux, een zusterstad

15 Pieter Lalkens, FD, 2017; <https://fd.nl/ondernemen/1219734/tilburg-verloor-textiel-maar-wint-plek-aan-Zijderoute>.

16 Editorial Office. (17 juni 2016). Dutch city of Tilburg sees 'golden opportunity' in direct Chengdu rail link. *China Daily*. Verkregen via: http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-06/17/content_29783245.htm.

17 Aderly. (2 mei 2016). A historic rail link between Lyon and China. *Aderly News*. Verkregen via: <https://www.aderly.com/2016/05/une-liaison-ferroviaire-historique-entre-lyon-et-la-chine/>.

18 John Seaman en Alice Ekman (2016). France: On the Periphery of China's New Silk Roads. In: Van der Putten, F.-P., Seaman, J., Huotari, M., Ekman, A., & Otero-Iglesias, M. (eds.), *Europe and China's New Silk Road* (p. 21). ETNC Report. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Elcano Royal Institute, Mercator Institute for China Studies, French Institute of International Relations. Verkregen via: <https://www.clingendael.org/publication/europe-and-chinas-new-silk-roads>; Richet, X., Ruet, J., & Wang, X. (2017). Belt and Road: A Logic Behind the Myth. In A. Amighini (Ed.), *China's Belt and Road: A Game Changer?* (pp. 97-119). Milano: ISPI.

19 Gesprek met expert van Ifri (telefonisch), 25 augustus 2017.

van Wuhan, en van wijnproducenten in de Bordeauxstreek.²⁰ Bordeauxwijn is populair in China en WAE Logistics heeft in Wuhan een promotiecentrum opgezet voor Franse producten waaronder wijn.²¹ De Lyon-Wuhan lijn lijkt een interessant exportkanaal te zijn voor Franse wijnproducenten, ook uit andere 'wijnstreken dan de côtes du Rhône die nabij Lyon ligt en ook voor andere bestemmingen in China dan Wuhan. Van Wuhan naar Lyon rijden er twee treinen per week, omgekeerd vertrekt er wekelijks een trein.²²

Observaties

In alle drie gevallen kwam het initiatief voor het instellen van een reguliere goeder trein (mede) van Chinese lokale/regionale overheden, waarbij in het geval van Chongqing niet alleen de Chinese overheid maar vooral de multinationals HP en Foxconn een belangrijke rol hebben gespeeld. De keuzes voor de bestemmingen aan de Europese zijde zijn dus niet in Europa gemaakt. Bij alle drie de Europese steden is de reactie van de lokale en regionale overheid zeer positief: men springt in op de ontstane kansen door de betreffende stad te presenteren als onderdeel van de nieuwe Zijderoute. Deze reactie is ook zichtbaar bij andere Europese steden met een China-trein zoals Hamburg, Londen, Madrid, Lodz etc. Het doel voor lokale en regionale overheden is stad en regio aantrekkelijker te maken als vestigingslocatie voor bedrijven. Het kan daarbij gaan om Chinese bedrijven die de Europese markt betreden, multinationals met productielocaties in China en Europese distributiecentra, logistieke dienstverleners en Europese producenten die naar de Chinese markt exporteren. Het plan voor een China Trade Center Europe in Duisburg is een voorbeeld van hoe de Zijderoute nieuwe investeringen en bedrijven zou kunnen aantrekken. Een afgeleide ontwikkeling van het ontstaan van China-georiënteerde spoor knooppunten in Europa is het ontstaan van nieuwe economische verbindingen tussen locaties binnen Europa, met name tussen productielocaties en spoor terminals. Deze verbindingen kunnen regio- en grensoverschrijdend zijn (bijvoorbeeld Bordeaux-Lyon, Genk-Tilburg).

20 Lemaire, L. (27 februari 2017). Le Train pour le Vin – France Chine. *l'Hebdo, le Vin, la Chine*. Verkregen via: <https://www.hebdovinchine.com/train-vin-france-chine/>.

21 Editorial Office. (24 februari 2017). Le vin français de plus en plus populaire en Chine. *Xinhuanet*. Verkregen via: http://french.xinhuanet.com/2017-02/24/c_136082879.htm.

22 Wu, S. (31 oktober 2016). Wine train to China: Thousands of Bordeaux wines jump aboard for 16-day journey. *Decanter China*. Verkregen via: <https://www.decanterchina.com/en/news/wine-train-to-china-thousands-of-bordeaux-wines-jump-aboard-for-16-day-journey>.

China's politieke belangen

Als gevolg van het groeiende economische belang van China voor Europa wordt de bewegingsruimte van de EU en van EU-lidstaten met betrekking tot China waar het gaat om kwesties met een geopolitieke relevantie geleidelijk kleiner. Zelfs Duitsland, de economische reus van de EU, kan niet om China heen. De betekenis van Chinese directe investeringen neemt toe voor Duitsland: in 2016 ging 31% van alle Chinese investeringen in de EU naar dat land.²³ In hetzelfde jaar werd China voor het eerst de belangrijkste handelspartner van Duitsland, met Frankrijk en de VS op de tweede en derde plaats.²⁴ Deze ontwikkeling is voor Nederland van grote betekenis, aangezien Duitsland onze belangrijkste handelspartner is en Nederland een doorvoerland is voor de Duitse buitenlandse handel.²⁵

In politiek opzicht is Europa met name relevant voor China wat betreft de Chinese binnenlandse veiligheid en de veiligheidsrelatie met de VS. Binnenlandse veiligheid is een punt van zorg voor de Chinese overheid waar het gaat om protest- en verzetsactiviteiten door Tibetaanse en Oeigoerse minderheden. Gewapende strijd en terreuraanslagen vinden met name plaats in en in relatie tot de delen van Xinjiang waar Oeigoeren wonen. Een uiting van protest tegen de Chinese centrale overheid die sinds 2009 veel voor komt in gebieden waar etnische Tibetanen wonen is het zichzelf in brand steken, in veel gevallen door Boeddhistische monniken. Volgens International Campaign for Tibet (ICT) gaat het tot nu om 150 gevallen.²⁶ Andere kwesties die de Chinese regering vanuit het perspectief van binnenlandse veiligheid beschouwt zijn het optreden van personen die openlijk de Communistische Partij bekritisieren en machtsconcentraties in de handen van personen die onvoldoende loyaal worden geacht aan de Partij (en daarbinnen aan partijsecretaris en president Xi Jinping). De laatste groep omvat diverse leidende figuren uit het bedrijfsleven, lokale overheden, de centrale overheid en de krijgsmacht die in de afgelopen jaren uit hun functie zijn gezet en in veel gevallen in de gevangenis terecht zijn gekomen.

23 Hanemann, T. & Huotari, M. (2017). *Record flows and growing imbalances: Chinese Investment in Europe in 2016*. Rhodium Group.

24 Reuters. (24 februari 2017). China has Overtaken the U.S. as Germany's Biggest Trading Partner. *Fortune*. Verkregen via: <http://fortune.com/2017/02/24/china-germany-us-france-trade/>.

25 Duits-Nederlandse Handelskamer (2017). *Handelspartner Duitsland*. Verkregen via: <https://www.dnhk.org/nl/advies/marktinformatie/handelspartner-duitsland/>.

26 International Campaign for Tibet. (2 augustus 2017). Self-immolations by Tibetans. *Savetibet.org*. Verkregen via: <https://www.savetibet.org/resources/fact-sheets/self-immolations-by-tibetans/>.

Europa speelt een rol bij deze interne politieke kwesties doordat zich in diverse Europese landen personen bevinden die China ontvlucht zijn om politieke redenen. Het gaat om Tibetaanse en Oeigoerse activisten, maar ook dissidenten zoals de kritische kunstenaar Ai Weiwei die in Berlijn woont. De Chinese overheid vreest dat deze personen proberen vanuit Europa de politieke situatie in China te ontwrichten, al dan niet gesteund door Europese overheden, politieke partijen, niet-gouvernementele organisaties of media. Voorbeelden van gebeurtenissen die tot spanningen tussen China en Europese regeringen hebben geleid zijn het toekennen van de Nobelprijs voor de Vrede aan de mensenrechtenactivist Liu Xiaobo in 2010 en bezoeken van de Dalai Lama aan diverse Europese regeringen. In diverse gevallen heeft China diplomatieke en/of economische maatregelen genomen om herhaling te voorkomen. In reactie op de Nobelprijs voor Liu Xiaobo heeft China gedurende zes jaren de diplomatieke betrekkingen met Noorwegen bevroren, hoewel de prijs niet door de Noorse overheid werd toegekend maar door het Noorse Nobelcomité waarin leden uit het Noorse parlement zitting hebben. Ook op ontmoetingen van Europese leiders als Angela Merkel (2007), Nicolas Sarkozy (2009) en David Cameron (2013) met de Dalai Lama reageerde China fel. In geen van de drie betrokken Europese landen is de Dalai Lama sindsdien nog op het niveau van de regeringsleider ontvangen.

Een ander politiek belang dat China heeft bij Europa is gerelateerd aan de veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten. China is op weg om de rol van de VS als de grootste economie ter wereld over te nemen. Volgens het Centre of Economics and Business Research gebeurt dit in 2029.²⁷ Gemeten aan de hand van koopkrachtpariteit is China volgens IMF en Wereldbank al in 2015 de grootste economie ter wereld geworden. Als gevolg van dit proces beschouwen de VS China als een bedreiging voor hun positie als leider in de wereldpolitiek. Naar mate China sterker wordt wordt de geopolitieke concurrentiestrijd met de VS intensiever.²⁸ Wat China betreft wordt deze rivaliteit niet zozeer gedreven door het ambiëren van de status van wereldleider, maar eerder uit defensieve overwegingen. De Chinese leiders menen dat de VS er op uit zijn om de eigen leiderspositie te verdedigen door China's ontwikkeling te belemmeren en de Chinese veiligheidsbelangen te ondermijnen. Belangrijke kwesties waarover de twee landen botsen zijn maritieme invloed in de Zuid- en Oost-Chinese Zee, de status van Taiwan, het kernwapenprogramma van Noord-Korea en internetveiligheid. Tegelijkertijd willen China en de VS een directe confrontatie met elkaar vermijden, en zijn er diverse terreinen waarop onderlinge samenwerking noodzakelijk is.

27 Center for Economics and Business Research. (2015). *World Economic League Table 2016*.

28 Van der Putten, F.-P. (juli 2017). Great power relations: the rules of engagement. In: Pejsova, E., and Bund, J., *Chinese Futures: Horizon 2025*. ISSUE rapport nr 35. EUISS. Verkregen via: <https://www.clingendael.org/publication/china-and-great-power-relations-rules-engagement>.

Europa is relevant in deze context omdat veel Europese landen militaire en diplomatieke bondgenoten zijn van de VS. Voor China zijn de VS minder bedreigend wanneer het Amerikaanse Chinabeleid niet door Europa wordt gesteund. In juli 2016 deed een arbitragecommissie benoemd door het Internationale Zeerechttribunaal en gevestigd in Den Haag een uitspraak met betrekking tot over geschillen in de Zuid-Chinese Zee tussen de Filippijnen en China. Deze uitspraak, die gunstig uitpakte voor de Filippijnen, wordt door China gezien als steun voor de geopolitieke belangen van de VS – een bondgenoot van de Filippijnen en belanghebbende bij indamming van China's strategisch-militaire invloed in de Zuid-Chinese Zee – in Azië. Mede als gevolg van de Chinese veroordeling van dit proces en de uitkomst ervan ontstond er onenigheid tussen EU lidstaten over de mate waarin de Unie haar steun moest uitspreken over het oordeel van de arbitragecommissie. Met name in het geval van Hongarije is het mogelijk dat de wens om China niet tegen het hoofd te stoten een rol speelde bij het verzet tegen een meer uitgesproken houding van de EU ten opzichte van het naleven van de uitspraak van de arbitragecommissie. Ook Kroatië en Griekenland verzetten zich tegen een meer China-kritische benadering, maar in die twee gevallen was de relevantie van de arbitragezaak voor hun eigen maritieme geschillen waarschijnlijk van groter gewicht.

Afgezien van dit voorbeeld speelt Europa ook een rol bij andere kwesties in de Chinees-Amerikaanse veiligheidsbetrekkingen. Zo oefenden de VS in 2004 en 2005 grote druk uit op Europa toen de EU ertoe neigde het wapenembargo af te schaffen dat in 1989 werd ingesteld tegen China in reactie op de inzet van militairen tegen demonstranten op en rond het Plein van de Hemelse Vrede in Beijing. Mede als gevolg van deze druk is het wapenembargo nog steeds van kracht. Ook technologie-overdracht van Europese naar Chinese bedrijven die niet onder het embargo valt wordt in sommige gevallen door de VS gezien als ondersteunend voor China's militaire capaciteit. In 2016 blokkeerde de Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) de verkoop door Philips van een Amerikaanse dochter, LumiLEDs, aan een Chinees-geleid consortium. CFIUS toetst buitenlandse investeringen aan hun relevantie voor de nationale veiligheid. Ook in 2016 blokkeerde President Obama de verkoop van de Amerikaanse onderdelen van de Duitse halfgeleidermaker Aixtron aan een Chinees bedrijf, als gevolg waarvan de Chinese overname van Aixtron als geheel niet doorging. In beide gevallen was het oordeel van de Amerikaanse regering kennelijk dat deze commerciële transacties tot versterking van China's militaire capaciteit zou leiden.

Zijderoute en geopolitiek

De geopolitieke relevantie van de nieuwe Zijderoute moet gezien worden tegen de hiervoor geschetste context. De onderliggende politieke kwesties zijn niet nieuw, maar de Zijderoute versnelt de expansie van Chinese economische invloed in de richting van Europa. Twee voorbeelden illustreren dit proces. In juni 2017 blokkeerde Griekenland het uitbrengen van een EU-verklaring in de Mensenrechtenraad van de VN waarin China werd bekritiseerd. Hoewel Griekenland zeker niet het enige land is dat zich bij het vormen van een EU-standpunt laat leiden door aan China-gerelateerde economische belangen (zo blokkeerde Duitsland enkele jaren terug een poging van de Europese Commissie om maatregelen te nemen tegen Chinese dumping van zonnepanelen), lijkt het aannemelijk dat de nieuwe Zijderoute de kans op Europese consensus verder verkleint. De overname van de haven van Piraeus door een Chinees staatsbedrijf in 2016 is zowel symbolisch als financieel veruit de belangrijkste uiting van de nieuwe Zijderoute in Europa. Als gevolg van de Chinese betrokkenheid bij Piraeus zijn de diplomatieke betrekkingen tussen Griekenland en China aanzienlijk verstevigd.

Een tweede voorbeeld betreft de Aziatische Infrastructuur-Ontwikkelingsbank (AIIB), een multilaterale ontwikkelingsbank met een hoofdkantoor in Beijing en waarin China de grootste aandeelhouder is. De AIIB is gericht op infrastructuurfinanciering in Azië en is daarmee gerelateerd aan de nieuwe Zijderoute. In maart 2015 maakte de Britse regering bekend dat het Verenigd Koninkrijk lid wilde worden van de toen nog op te richten AIIB, hoewel de VS dit nadrukkelijk niet op prijs stelden omdat het om een Chinees initiatief ging dat werd gezien als een bedreiging voor de Wereldbank en het IMF (beiden gedomineerd door de VS) en de Aziatische Ontwikkelingsbank (door de VS en Japan gedomineerd). De VS willen hun invloedrijke positie in internationale organisaties niet afstaan en ook niet laten verwateren door de komst van alternatieve instellingen. De Britse zet kwam als een verrassing voor de Amerikanen en lijkt ingegeven door de wens om Luxemburg de pas af te snijden, dat op het punt stond om zich eveneens openlijk aan te sluiten bij de AIIB. Het VK en Luxemburg concurreren met elkaar als vestigingslocatie voor Chinese financiële instellingen. Daarnaast wil de Britse regering de kansen maximaliseren dat Britse ondernemingen deel kunnen nemen aan Zijderoute-projecten in Azië en Afrika. Een groot aantal Europese landen, waaronder Nederland, volgen daarna het Britse voorbeeld. Er was in deze fase geen sprake van een gecoördineerde Europese benadering. Veel niet-Europese landen werden ook lid van de AIIB, waaronder ook Amerikaanse bondgenoten als Australië, Canada en Zuid-Korea, ondanks pogingen van de VS om deze landen daarvan te weerhouden. China heeft met de AIIB en de nieuwe Zijderoute in brede zin een extra instrument in handen om op bepaalde momenten de eensgezindheid tussen de VS en hun bondgenoten te ondermijnen.

De geopolitieke betekenis van de nieuwe Zijderoute voor EU-China betrekkingen is veelal gerelateerd aan de rol van waarden (mensenrechten) en trans-Atlantische samenwerking. Daarnaast zijn er ook indirecte effecten van de Zijderoute voor Europa's geopolitieke belangen. De snel toenemende economische en diplomatieke rol van China in Afrika, Azië en Oost-Europa verzwakt de Europese invloed in die regio's. Er is bovendien (op termijn) een risico op regionale instabiliteit als gevolg van toenemende geopolitieke concurrentie tussen China en Rusland in Centraal-Azië en Oost-Europa. Tenslotte moet ook worden opgemerkt dat de nieuwe Zijderoute niet alleen geopolitieke processen beïnvloedt maar daar zelf ook door wordt geraakt. Het Russische verbod op de invoer van veel landbouwproducten uit de EU, ongeacht of ze voor China bestemd zijn, heeft een negatieve invloed op de ontwikkeling van het spoorvervoer tussen Europa en China. Dit raakt ook Nederland, de op een na grootste exporteur van landbouwproducten ter wereld. Vervoer per spoor is zeer geschikt voor hoogwaardige producten met beperkte houdbaarheid, en China is potentieel een veel grotere afzetmarkt voor Nederlandse landbouwproducten dan nu het geval is.²⁹

29 Zhang Xiaoyong (2016). *OBOR opportunities and challenges for the Dutch Agribusiness Sector*. Internationale Spectator, 5(11). Verkregen via: https://spectator.clingendael.org/pub/2016/5/chinese_opportunities_for_the_agricultural_sector/.

Situering Gelderland en Arnhem ten opzichte van de Zijderoute

Nederland maakt deel uit van drie primaire transportcorridors tussen China en Europa. Ten eerste de vaarroute van China's zeehavens, via de Indische Oceaan en de Middellandse Zee, naar de haven van Rotterdam als grootste Europese haven. Circa een kwart van de containers die in Rotterdam arriveren komt uit China; een groot deel daarvan gaat door naar Duitsland en andere West-Europese landen. Ten tweede de luchtvaartverbindingen tussen diverse Chinese luchthavens en Schiphol. De luchthaven Schiphol is niet alleen een van de belangrijkste schakels in het passagiersverkeer tussen China en Europa, maar ook de belangrijkste luchthaven aan Europese zijde voor luchtvrachtverkeer naar en van China. Ten derde is er sinds 2016 de Chengdu-Tilburg-Rotterdam Express [zie de korte case study over Tilburg hierboven]. Deze verbinding voor vrachtvervoer per spoor maakt deel uit van een spoorcorridor die een toenemend aantal Chinese en Europese steden met elkaar verbindt, in de meeste gevallen via Rusland en Wit-Rusland.

Wat betreft de hoeveelheid getransporteerde goederen is de maritieme corridor veruit dominant, maar de luchtverbindingen spelen een belangrijke complementaire rol wat betreft goederen van hoge waarde en/of beperkte houdbaarheid. De spoorcorridor bestaat pas kort en lijkt zich een blijvende positie te verwerven tussen zee- en luchttransport: het treinvervoer is met name geschikt voor goederen van hoge waarde en/of beperkte houdbaarheid waarvoor zeetransport te traag is en luchtvervoer te duur. In 2016 werd er 52 miljoen ton aan goederen per schip van China naar West-Europa vervoerd. De hoeveelheid per vliegtuig was 700 duizend ton, terwijl slechts 180 duizend ton per trein naar West Europa ging.³⁰ Gezien deze cijfers lijkt het op het eerste gezicht onwaarschijnlijk dat het spoorvervoer in de komende jaren van significante betekenis zal zijn voor het geheel van de handel tussen China en Europa. Hierbij moet echter worden aangetekend dat de gemiddelde waarde van de inhoud van containers die per trein worden vervoerd waarschijnlijk aanzienlijk hoger is dan die voor containers die per schip gaan. Juist voor hoogwaardige producten zoals smartphones, tablets, auto- en vliegtuigonderdelen, wijn en dure kleding is het spoorvervoer aantrekkelijk.

30 Economist (16 sept. 2017). New rail routes between China and Europe will change trade patterns, *Economist*. Verkregen via: <https://www.economist.com/news/business/21728981-new-silk-railroad-will-challenge-airlines-and-shipping-firms-new-rail-routes-between-china>.

Voor verladers die hun inventariskosten laag moeten houden of wanneer consumenten bereid zijn om extra te betalen voor een snelle aflevering is vervoer over zee op termijn geen optie meer, wanneer logistieke ketens eenmaal ingesteld zijn geraakt op de mogelijkheden van het spoorvervoer. De afweging voor verladers gaat dan veeleer tussen vliegtuig (voor spoedgevallen) en trein (voor grotere volumes).



Bestaande en geplande China-Europa spoorcorridors.

Bron: 中欧班列建设发展规划 (2016–2020 年)

(China Europe Railway Express construction and development plan, 2016-2020)³¹

De provincie Gelderland vormt een schakel tussen de Rotterdamse haven en Duitsland wat betreft binnenvaart (Nieuwe Maas-Noord-Merwede-Waal-Rijn/Nieuwe Maas-Lek-Nederrijn-Rijn), wegtransport (A15) en spoorvervoer (Betuweroute). Zowel de A15 als de Betuweroute beginnen bij de haven van Rotterdam en bereiken via Gelderland de grens met Duitsland. Door middel van de Rijn is Gelderland direct verbonden met de stad Duisburg, de belangrijkste bestemming in Duitsland van vrachttreinverbindingen vanuit China. De Rijn, inclusief de vertakkingen in Nederland zoals Waal, Nederrijn/Lek en IJssel, is een centraal onderdeel van de 'Rhine-Alpine Corridor' die Nederland verbindt met West-Duitsland, Zwitserland en Noord-Italië. Verder ligt de provincie ook op de 'North Sea-Baltic Corridor', die vanaf de Belgische en Nederlandse havens via Duitsland en Polen tot aan de havens van de Baltische Staten en Finland loopt. De North Sea-Baltic Corridor overlapt met het Europese deel van de nieuwe Zijderoute treincorridor tussen China en Europa, namelijk wat betreft Nederland/België, Duitsland en Polen. De Poolse stad Małaszewicze, aan de grens met Wit-Rusland, is de

31 Verkregen via: <https://www.yidajiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydylgw/201701/201701100443041.pdf>.

voornaamste toegangspoort tot de Europese Unie voor treinen vanuit China. Jusda, een onderdeel van het Taiwanees Foxconn concern, heeft plannen om op korte termijn een distributiecentrum van 25 duizend vierkante meter te openen in Wijchen, nabij Nijmegen. Dit is een interessante ontwikkeling voor Gelderland omdat Foxconn vanaf het begin een grote rol heeft gespeeld bij de nieuwe Zijderoute.

Om als provincie een grotere rol te spelen in deze transportcorridors wil Gelderland op de Betuweroute bij Valburg een spooropstappunt – de Rail Terminal Gelderland – creëren dat als logistiek knooppunt voor Betuweroute, A15 en Waal fungeert.³² Dit past binnen het actieplan 'Logistiek en Goederenvervoer' van de provincie, dat erop gericht is om met diverse stakeholders gezamenlijk de logistieke positie van Gelderland te versterken.³³ Hoewel veruit het meeste grensoverschrijdende transport via deze routes waarschijnlijk op Europa gericht zal blijven, kan de toename van spoorverkeer tussen Europa en China nieuwe kansen bieden voor Gelderland. De provincie heeft een gunstige uitgangspositie met een ligging tussen de Randstad en de grote bevolkingscentra in Noordrijn-Westfalen (NRW), waaronder Duisburg. Arnhem, als hoofdstad van Gelderland, stelt zich samen met de provincie actief op bij het zoeken naar mogelijkheden om in te spelen op de Zijderoute. In 2017 openden de provincie Hubei (zusterprovincie van Gelderland) en de steden Yichang en Wuhan (beide in Hubei gelegen; Wuhan is een zusterstad van Arnhem) een kantoor in Arnhem om onderlinge bedrijfs- en kenniscontacten te versterken. In september van hetzelfde jaar verstuurde een in Arnhem gevestigd bedrijf, koffiebranderij Peeze, voor het eerst een container per trein naar China.³⁴

32 Berends, R. (7 maart 2017). Gelderland gokt op cruciale rol in Zijderoute naar China. *De Gelderlander*. Verkregen via: <https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/gelderland-gokt-op-cruciale-rol-in-Zijderoute-naar-china-ab41bac4/>

33 Provincie Gelderland. (n.d.). *Logistiek als Gelderse motor 2012-2015: Stand van zaken van het uitvoeringsprogramma*. Verkregen via: https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/05Verkeer-en-vervoer/2016%20-%20Q2/160603_Logistiek_goederenvervoer_stvz_2015.pdf

34 Gemeente Arnhem. (2 september 2017). Gelderland sluit aan op de 'nieuwe zijderoute'. *Gemeente Arnhem Persbericht*. Verkregen via: https://www.arnhem.nl/actueel/Persberichten/Gelderland_sluit_aan_op_de_nieuwe_zijderoute.

Beleidscontext

De Europese Unie heeft geen beleidskader dat specifiek voor de nieuwe Zijderoute is opgesteld. Er is wel een strategie-document met betrekking tot China, maar daarin wordt de nieuwe Zijderoute alleen genoemd in relatie tot infrastructuurprojecten in derde landen (d.w.z. buiten de EU en China; nadruk op het belang van marktwerking en internationale normen) en in verband met het EU-China Connectivity Platform.³⁵ Dit platform is opgezet om infrastructuurprojecten te identificeren in de EU en in China waarin wederzijds geïnvesteerd kan worden.³⁶ Er zijn inmiddels diverse projecten aangewezen maar dit heeft nog niet geleid tot concrete samenwerking. Gesprekken tussen China en de EU over mogelijke Chinese deelname aan het Junckerfonds voor infrastructuurontwikkeling binnen de EU zijn vastgelopen vanwege de Chinese eis dat projecten die met Chinees geld worden gefinancierd, door Chinese bouwbedrijven worden uitgevoerd. Voor de EU is deze eis niet acceptabel.

EU-beleidsmakers zijn veelal kritisch over de nieuwe Zijderoute wat betreft de volgende thema's:

- verzwakking van de interne cohesie van de EU doordat oostelijke en zuidoostelijke landen in de EU zich toenemend op China richten,
- ondermijning van EU-invloed en van regionale stabiliteit in de Westelijke Balkan door het verstrekken van grote infrastructuurleningen door China,
- het verstoren van marktwerking door gebrek aan transparantie in bilaterale overeenkomsten tussen China en sommige EU-landen, bijvoorbeeld het contract met Hongarije voor de aanleg van een nieuwe spoorlijn.

Wanneer de marktwerking mogelijk in het geding is kan de Europese Commissie een onderzoek instellen, zoals deze eerder deed in relatie tot Chinese investeringen in de haven van Piraeus. Daarnaast heeft de Commissie onlangs een voorstel gedaan voor een meer geïntegreerde benadering van het toetsen door lidstaten van buitenlandse directe investeringen wat betreft gevolgen voor veiligheid en de openbare orde. Onderdeel van dit voorstel is dat de Commissie zelf in bepaalde gevallen ook zelf een toetsing kan

35 Europese Commissie. (2016). Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a new EU strategy on China.

36 Makocki, M. (2016). The EU level: 'Belt and Road' initiative slowly coming to terms with the EU rules-based approach. In: Van der Putten, F.-P., Seaman, J., Huotari, M., Ekman, A., & Otero-Iglesias, M. (eds.), *Europe and China's New Silk Road*. ETNC Report. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Elcano Royal Institute, Mercator Institute for China Studies, French Institute of International Relations. Verkregen via: <https://www.clingendael.org/publication/europe-and-chinas-new-silk-roads>.

doen. De veranderende relatie met China is een van de voornaamste motieven voor de Europese Commissie om dit voorstel te doen. Duitsland, Frankrijk en Italië zijn de voornaamste aanjagers van dit proces.

Ook de Rijksoverheid in Nederland heeft geen beleid dat specifiek op de Zijderoute is afgestemd.³⁷ Er is geen openbaar beleidsdocument waarin wordt aangegeven welke lange-termijn doelen Nederland nastreeft in relatie tot de Zijderoute, wat relevante middelen en stappen zijn, en welke aspecten als onwenselijk worden beschouwd. Een onderzoeksrapport van het economische onderzoeksbureau Ecorys dat werd geschreven in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken concludeerde dat de maritieme dimensie van de nieuwe Zijderoute grote gevolgen kan hebben voor de invloed van China in mondiale logistieke ketens en dat er aanzienlijke aandacht moet worden gegeven aan de gevolgen voor Nederlandse havens.³⁸ Dit rapport heeft echter niet geleid tot een duidelijke wijziging in de benadering door de Rijksoverheid. Consultaties tussen diverse ministeries en Nederlandse bedrijven (het Zijderouteplatform) gehouden op initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met Clingendael leidden eind 2016 tot een afwegingskader voor de Rijksoverheid.

37 Van der Putten, F.-P. (2016). The Netherlands and the New Silk Road: Threats and opportunities resulting from changing trade routes. In: Van der Putten, F.-P., Seaman, J., Huotari, M., Ekman, A., & Otero-Iglesias, M. (eds.), *Europe and China's New Silk Road*. ETNC Report. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Elcano Royal Institute, Mercator Institute for China Studies, French Institute of International Relations. Verkregen via: <https://www.clingendael.org/publication/europe-and-chinas-new-silk-roads>.

38 ECORYS. (2016). Opportunities in Asia: Implications of the OBOR initiative. *Policy Paper*. Verkregen via: <http://www.ecorys.nl/sites/default/files/NL2110-31984rep.pdf>.

Bevindingen

Chinese regionale en lokale overheden zijn een drijvende kracht achter de nieuwe Zijderoute en aan Europese zijde wordt de rol van regionale en lokale overheden steeds groter. Voor provinciale en gemeentelijke overheden in Nederland bestaat er echter geen coherente verzameling richtlijnen vanuit de Rijksoverheid of de Europese Commissie die aangeven welke doelen wenselijk zijn en welke niet. Hoewel regionale/lokale overheden zich richten op economische (en andere niet-politieke vormen van) internationale samenwerking is het in het geval van China vaak onduidelijk wat de balans is tussen economische en politieke betrekkingen. De nieuwe Zijderoute is een in praktijk grotendeels economisch project waarin China's lange-termijn politieke en geopolitieke belangen een centrale maar minder zichtbare rol spelen. Op welke momenten contacten en projecten voortkomend uit de nieuwe Zijderoute gepolitiseerd raken hangt af van omstandigheden die vooraf zeer moeilijk in te schatten zijn. De steeds intensievere betrokkenheid van de EU bij de nieuwe Zijderoute wordt primair gedreven door ondernemingen en lokale overheden in China en Europa.

De nieuwe Zijderoute – net zoals China zelf – biedt grote economische kansen. Wat die kansen precies zijn en hoe ze optimaal benut kunnen worden hangt af van specifieke omstandigheden. In het geval van Gelderland lijken de kansen met name gerelateerd aan de ligging op belangrijke Europese noord-zuid en west-oost corridors, en meer specifiek de positie tussen de haven van Rotterdam en Noordrijn-Westfalen. Duisburg is de belangrijkste bestemming in Europa voor treinverkeer vanuit China. Het versterken van logistieke aansluiting door Arnhem en andere Gelderse gemeenten met Duisburg vergroot de betrokkenheid van de provincie bij de Zijderoute. De in de provincie aanwezige bedrijven en kennisinstellingen kunnen die betrokkenheid verder versterken. Dat geldt ook voor gerelateerde investeringen door Chinese, Duitse of andere internationale partijen. Voordat er conclusies kunnen worden getrokken over de economische kansen en eventuele economische risico's is meer gedetailleerd onderzoek noodzakelijk, dat echter buiten het bereik van dit rapport valt.

Dit rapport is specifiek gericht op het verkrijgen van inzicht in de (geo)politieke relevantie voor Nederland, Nederlandse lokale overheden en andere regionale/lokale stakeholders (bedrijven, kennisinstellingen) van de nieuwe Zijderoute. Eventuele risico's kunnen zich als volgt manifesteren:

1. *Negatieve effecten van politieke conflicten binnen China.*

Bij het samenwerken met Chinese investeerders en lokale overheden is het mogelijk dat Nederlandse bedrijven en overheden onbedoeld betrokken raken bij politieke conflicten. Potentiële schade voor lokale overheden, bedrijven en kennisinstellingen

in Nederland: het onverwacht wegvallen van Chinese investeerders of andere partners.

2. *Negatieve effecten van politieke geschillen tussen Nederland en China over waarden (Nederlands perspectief) of binnenlandse veiligheid (Chinees perspectief).*

Wanneer de Chinese overheid meent dat de Nederlandse overheid door eigen activiteiten of door het niet tegengaan van de activiteiten van andere Nederlandse actoren grote schade veroorzaakt aan China's binnenlandse veiligheid bestaat de mogelijkheid dat China economische strafmaatregelen neemt. Samenwerking gerelateerd aan de Zijderoute is daarbij een mogelijk doelwit.

Potentiële schade voor lokale overheden, bedrijven en kennisinstellingen in Nederland: beëindiging van bepaalde vormen van samenwerking, betrokkenheid bij een internationaal-politiek conflict, reputatieschade in relatie met mensenrechtenthema's.

3. *Negatieve effecten van geopolitieke spanningen tussen China en de VS.*

Gevoelig ligt met name de overdracht van geavanceerde technologie met mogelijke militaire toepassingen. Nederlandse ondernemingen en kennisinstellingen kunnen hierdoor geraakt worden. Ook kan niet worden uitgesloten dat Chinese partners (als bedrijf of financiële instelling) onder bepaalde omstandigheden het doelwit worden van Amerikaanse economische sancties (die bijvoorbeeld gerelateerd zijn aan politieke crises rondom Noord-Korea, de Zuid- of Oost-Chinese Zee of Taiwan). Potentiële schade voor lokale overheden, bedrijven en kennisinstellingen in Nederland: het onverwacht wegvallen van Chinese of Amerikaanse partners, politieke druk om bepaalde vormen van samenwerking te beëindigen, betrokkenheid bij een internationaal-politiek conflict.

Voor Nederland als geheel zijn er ook (geo)politieke kansen die voortkomen uit de rol van lokale en regionale overheden:

1. *Flexibiliteit.*

Regionale/lokale overheden kunnen toenadering zoeken tot Chinese partijen en actief zijn met betrekking tot de nieuwe Zijderoute zonder dat Nederland als land daarmee een formeel standpunt inneemt met betrekking tot de Zijderoute. Dit laatste ligt gevoelig omdat bij het kiezen van een standpunt rekening gehouden moet worden met de (onderhandelings-)positie van de EU en de VS.

2. *Opdoen van concrete ervaring*

Nederland heeft nog betrekkelijk weinig ervaring met de Zijderoute. Regionale/lokale overheden bevinden zich net als bedrijven in een gunstige positie om operationele ervaring op te doen.

3. *Direct contact met provinciale en stedelijke overheden in China.*

Regionale/lokale overheden in China spelen een grote rol als drijvende actoren achter de nieuwe Zijderoute. Via hun zusterstad- en zusterprovincie-relaties kunnen Nederlandse lokale en regionale overheden direct contact onderhouden met deze partijen.

Handelingsstrategieën

Mogelijke handelingsstrategieën voor Gelderland/Arnhem en lokale stakeholders (bedrijven, kennisinstellingen) bij het versterken van positieve effecten en het voorkomen van negatieve effecten van de (geo)politieke factoren volgen hieronder. Het is voor deze partijen van belang inzicht te hebben in deze factoren en te anticiperen op hun gevolgen ten einde de hierboven geschetste risico's te beperken. Vanwege de aard van China's politiek-economische systeem, de omvang van de Chinese economie en de bestaande machtsverdeling in de wereld is de geopolitieke relevantie van interactie met China fundamenteel anders dan met andere buitenlandse actoren. In China zijn politiek en economie nauw met elkaar verbonden, en hebben de buitenlandse economische betrekkingen per definitie (mede) een geopolitieke betekenis. De toenemende invloed van China in de wereld wordt bovendien door actoren als de EU en de VS ook vanuit een geopolitiek perspectief gezien.

Aansturen op meer nationale en Europese afstemming

Zijderoute-gerelateerde contacten met China op het sub-nationale niveau en door niet-statelijke actoren ontwikkelen zich snel. Beleid van de Rijksoverheid vormt het primaire referentiepunt voor lokale overheden en andere lokale partijen voor wat betreft geopolitieke kwesties die voort kunnen komen uit economische en andere niet-politieke contacten met Chinese partijen. Daarnaast kan ook de EU een politiek-strategisch kader scheppen waarbinnen de Unie zich positioneert ten opzichte van de nieuwe Zijderoute. Een duidelijk beleid inzake de nieuwe Zijderoute is er echter (nog) niet op zowel nationaal als EU-niveau. Dat vormt geen belemmering voor de snelheid waarmee Chinees-Europese interactie rondom de Zijderoute zich op lokaal en bedrijfs-niveau ontwikkelt en biedt zelfs een hoge mate van flexibiliteit, maar maakt het ook lastig voor regionale en lokale overheden om inschattingen te maken van geopolitieke risico's. De provincie Gelderland en de gemeente Arnhem zouden, al dan niet gezamenlijk met regionale/lokale overheden in andere delen van Nederland, bij de Rijksoverheid kunnen aangeven op welke onderwerpen en in welke vorm zij behoefte hebben aan informatie en richtlijnen vanuit de Rijksoverheid dan wel vanuit de Europese Unie. Een nationaal kenniscentrum voor de nieuwe Zijderoute zou kunnen helpen bij het organiseren en stroomlijnen van communicatie tussen Nederlandse partijen onderling en als platform voor communicatie met buitenlandse partijen.

Versterken weerbaarheid

Nauwe economische interactie met China vergroot de kans op ongewenste betrokkenheid bij (geo)politieke conflicten voor regionale/lokale overheden, bedrijven en kennisinstellingen. Dit komt voort uit de aard van China's politiek-economische systeem, de omvang van de Chinese economie en de rol van China in internationale betrekkingen. Het is daarom van belang om in samenwerking met inhoudelijke experts scenario's van denkbare probleemsituaties op te stellen en de potentiële gevolgen daarvan te doordenken. Beperkte transparantie van politieke verhoudingen in China en onzekerheid over de richting van geopolitieke processen verkleinen de voorspelbaarheid van mogelijke probleemsituaties. Het toepassen van scenario-oefeningen op strategisch niveau met betrekking tot de Zijderoute – periodiek dan wel voorafgaand aan grote projecten – helpt om onnodige risico's te vermijden en beter voorbereid te zijn op eventuele crisismomenten.

Vergroten samenwerking

Het streven naar meer afstemming en het versterken van weerbaarheid met betrekking tot internationaal-politieke en geopolitieke factoren is gemakkelijker wanneer partijen dit gezamenlijk doen. Samenwerking kan op diverse manieren georganiseerd worden: tussen Nederlandse provincies, tussen Gelderland en andere Europese regio's die actief zijn bij de Zijderoute, binnen de provincie Gelderland. Gezien het belang van Duisburg als zijderouteknooppunt in de nabijheid van Arnhem en Gelderland ligt het voor de hand om ook de bestaande Nederlands-Duitse samenwerking op regionaal niveau te blijven uitbouwen. Gezien de relevantie van de haven van Rotterdam, Schiphol en Railport Brabant voor de Nederlandse rol bij de Zijderoute zou ook samenwerking en uitwisseling met die partijen en betrokken overheden zinvol zijn. Samenwerking kan ook verschillende vormen hebben, bijvoorbeeld netwerken voor overleg en informatie-uitwisseling, of gezamenlijke projecten gericht op kennisverwerving en/of scenario-oefening.