



DECEMBER 2020*

Geopolitieke factoren in relatie tot China als grond voor toetsing van buitenlandse directe investeringen

Deze policy brief analyseert of er grond is voor kritische toetsing door de Nederlandse overheid van directe investeringen, met name uit China, vanuit een geopolitiek perspectief. De economische gevolgen van de COVID-19 pandemie geven aanleiding kritisch te blijven kijken naar Chinese buitenlandse investeringen en een toetsing van deze investeringen. Juist nu de Nederlandse economie zich in zwaar weer bevindt, zijn er nieuwe kansen voor Chinese investeerders als gevolg van een grotere behoefte aan kapitaal en/of nieuwe markten bij Nederlandse ondernemingen. De policy brief stelt dat er vanuit geopolitiek perspectief twee gronden voor investeringstoetsing door de Nederlandse overheid zijn: de noodzaak voor Nederland mee te bewegen met ontwikkelingen in de geopolitieke positie van de VS en andere westerse landen ten opzichte van China, en het risico dat Nederland en de EU het vermogen tot autonoom handelen in geopolitieke context in grote mate verliezen. Hierdoor zijn er twee voorwaarden waaraan investeringstoetsing zou moeten voldoen. De eerste is dat ze rekening houdt met de veiligheids- en geopolitieke implicaties van investeringen in hightechbedrijven. De tweede is dat de toetsing gericht is op het voorkomen van een hoge mate van strategische afhankelijkheid van een enkele actor.

1 Inleiding

Als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen staat sinds enkele jaren de mate ter discussie waarin de Europese Unie (hierna: EU) open zou moeten staan voor directe investeringen van buiten. De EU is wereldwijd de voornaamste bestemming voor buitenlandse

directe investeringen.¹ Bijna alle EU-landen zijn wat betreft regelgeving opener voor buitenlandse directe investeringen dan de Verenigde Staten en aanzienlijk opener dan China, de twee grootste economieën

* Deze policy brief is een herpublicatie van: Hoofdstuk 1. "Geopolitieke factoren in relatie tot China als grond voor toetsing van buitenlandse directe investeringen", in: P.L.H. Van den Bossche e.a., *Toetsing van buitenlandse investeringen in geopolitiek en juridisch perspectief*, preadvies van de Vereniging Handelsrecht, Uitgeverij Paris: Zutphen, 2020.

1 Expertisecentrum Europees Recht, 2019. 'Nieuw EU-kader screening buitenlandse investeringen van kracht', Ministerie van Buitenlandse Zaken, <https://ecer.minbuza.nl/-/nieuw-eu-kader-screening-buitenlandse-investeringen-van-kracht> (geraadpleegd 23 juli 2020).

afgezien van de EU.² De opkomst van China als nieuwe wereldmacht, en de reactie van de Verenigde Staten daarop, heeft in de afgelopen jaren bijgedragen aan een grotere rol in de EU voor investeringstoetsing als middel om ongewenste effecten van buitenlandse directe investeringen tegen te gaan.³ Deze ontwikkeling raakt ook Nederland, volgens de OESO een van de meest open economieën binnen de EU.⁴ De Nederlandse regering heeft diverse aanpassingen op het gebied van investeringstoetsing in gang gezet. Deze bijdrage richt zich op de vraag of er grond is voor kritische toetsing door de Nederlandse overheid van directe investeringen, met name uit China, vanuit een geopolitiek perspectief.

2 China's opkomst en reacties in de VS en EU

De zeer snelle ontwikkeling van China sinds de start van economische hervormingen in 1979, als gevolg waarvan het land sinds 2010 in omvang de tweede economie ter wereld is, heeft geleid tot een verandering in de internationale machtsverhoudingen. China is een sterk voorstander van het Westfaalse model van soevereiniteit als basis voor internationale betrekkingen en van de centrale rol van de VN in het internationale

systeem.⁵ De Chinese overheid streeft steeds openlijker naar een wereldorde waarin de VS, samen met hun westerse partners, niet meer de overheersende groepering zijn.⁶ De ontwikkeling van een prominente Chinese positie op het wereldtoneel voltrekt zich gelijktijdig met een veranderende trans-Atlantische samenwerking, mede door de terugtrekkende beweging die de VS maken uit het multilaterale systeem.⁷ Het westerse vermogen eensgezind te reageren op China's toenemende invloed is verminderd. Een andere belangrijke factor is de bredere machtsverschuiving van het westen naar het niet-westen waarbinnen China's opkomst plaatsvindt. De Chinese regering slaagt er beter in dan haar westerse tegenhangers steun te vinden bij ontwikkelingslanden in multilaterale organen, waarvan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het belangrijkste voorbeeld is.

De geopolitieke rivaliteit tussen China en de VS is in de afgelopen jaren sterk in intensiteit toegenomen. In juni 2016 kondigde Donald Trump, toen nog als presidentskandidaat, aan als president de invoertarieven voor Chinese producten te zullen verhogen om de handelsbalans, die al decennialang sterk in het voordeel van China was, te veranderen.⁸

- 2 European Court of Auditors, 'The EU's response to China's state-driven investment strategy', 10 september 2020, p. 18, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_EN.pdf (geraadpleegd 23 juli 2020).
- 3 Joshua Kirschenbaum e.a., 'EU Foreign Investment Screening – at last, a start', GMFUS, 26 September 2019, <https://www.gmfus.org/blog/2019/09/26/eu-foreign-investment-screening-%E2%80%93-last-start> (geraadpleegd 23 juli 2020).
- 4 European Court of Auditors, 'The EU's response to China's state-driven investment strategy', 10 september 2020, p. 18, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_EN.pdf (geraadpleegd 23 juli 2020).

- 5 Hoekstenen van het Westfaalse model van internationale betrekkingen zijn staatssoevereiniteit en het beginsel van non-interventie. Vincent Chang & Frank Pieke, 'China, de EU en Nederland – een Chinees perspectief', LeidenAsiaCentre, 14 juni 2017, <https://leidenasiacentre.nl/wp-content/uploads/2017/06/LAC-rapport-CN-EUNL-2017-07-finaal.pdf> (geraadpleegd 23 juli 2020).
- 6 Charles Grant & Tomas Valasek 'Preparing for the multipolar world: European foreign and security policy in 2020', Centre for European Reform, 2007, https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/e783_18dec07-1376.pdf (geraadpleegd 23 juli 2020).
- 7 Adája Stoetman e.a., 'Economic Security with Chinese Characteristics', Clingendael Strategic Monitor, 2019. <https://www.clingendael.org/pub/2019/strategic-monitor-2019-2020/economic-security-with-chinese-characteristics/> (geraadpleegd 27 juli 2020).
- 8 'Twaalf fases in de handelsoorlog tussen de VS en China', *De Volkskrant*, 6 augustus 2019, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/twaalf-fases-in-de-handelsoorlog-tussen-de-vs-en-china-b2abaf66/> (geraadpleegd 23 juli 2020).

De aangekondigde handelsoorlog ging in maart 2018 van start, op initiatief van de regering Trump. Steeds als de Amerikaanse regering hogere invoerrechten instelde op Chinese producten, volgde China met verhoogde heffingen op de import van Amerikaanse producten.⁹

Terwijl de handelsoorlog intensiverde, namen de VS ook stappen op het gebied van technologieoverdracht. Daarbij ging de aandacht onder andere uit naar Chinese directe investeringen in de VS. In de zomer van 2018 bekrachtigde president Trump de Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA). Deze wetgeving heeft de aanscherping en uitbreiding van de nationale veiligheidsbeoordelingen door de Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) tot doel en is op 13 februari 2020 in werking getreden.¹⁰ CFIUS, een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van diverse onderdelen van de Amerikaanse overheid, toetst buitenlandse investeringen op hun relevantie voor nationale veiligheid. De nieuwe wet, FIRRMA, is een reactie op drie zorgen bij de Amerikaanse overheid: i) buitenlandse overnames zouden de technologische voorsprong en de nationale veiligheid van Amerika in gevaar kunnen brengen; ii) buitenlandse actoren kunnen door overnames mogelijk toegang krijgen tot gevoelige persoonsgegevens;¹¹ en iii) door onroerend goed te verwerven (zoals rondom lucht- of zeehavens) kunnen buitenlandse actoren gemakkelijker spionageactiviteiten uitvoeren gericht op Amerikaanse overheidsfaciliteiten.

Om deze zorgen te ondervangen is de jurisdictie van CFIUS uitgebreid en omvat die nu onder andere ook buitenlandse minderheidsbelangen in bedrijven die verband houden met vitale technologie, vitale infrastructuur of bedrijven met gevoelige persoonsgegevens, evenals bepaalde soorten onroerendgoedtransacties.¹² FIRRMA komt niet uitsluitend maar wel in grote mate voort uit zorgen over investeringen vanuit China.¹³ Hetzelfde geldt voor de herziening van het Amerikaanse exportcontrole-regime door middel van de Export Control Reform Act (ECRA) van 2018. De aanscherping van investeringstoetsing en exportcontrole is in dat opzicht net als het handelsconflict met China een uiting van een Chinastrategie waarin economische instrumenten worden ingezet om de opkomst van China als machtsfactor af te remmen en om te buigen in een richting die minder bedreigend is voor de Amerikaanse belangen. Dit beleid is geïntensiveerd onder president Trump maar vormt geen breuk ten opzichte van het beleid van zijn voorganger Obama, en krijgt ruime steun vanuit zowel de Republikeinse als de Democratische Partij.

In de EU is, net als in de rest van de wereld, het aandeel van Chinese investeerders snel gegroeid in de nasleep van de wereldwijde financiële crisis. In 2015 overtroffen China's uitgaande directe investeringen voor het eerst de inkomende in waarde.¹⁴ Door de Europese kredietcrisis groeide vanaf 2008 de behoefte aan Chinese directe investeringen. Vanaf 2012 groeide de instroom van Chinese investeringen in de EU zeer snel in omvang. De voornamelijk open houding

9 Ibid.

10 Farhad Jalinous e.a., 'CFIUS finalizes new FIRRMA regulations', *White & Case*, 22 januari 2020, <https://www.whitecase.com/publications/alert/cfius-finalizes-new-firma-regulations> (geraadpleegd 23 juli 2020).

11 Skadden, 'CFIUS Final Rules: Broader Reach, Narrow Exceptions and Foretelling Future Change', Skadden, 16 januari 2020, <https://www.skadden.com/insights/publications/2020/01/cfius-final-rules> (geraadpleegd 23 juli 2020)

12 Davig Fagan, 'CFIUS and China: The FIRRMA factor', 17 oktober 2018, <https://thediplomat.com/2018/10/cfius-and-china-the-firma-factor/> (geraadpleegd 23 juli 2020).

13 Bron: informeel gesprek met een lid van CFIUS, 2019.

14 AIV, 'China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa', Adviesraad Internationale Vraagstukken, juni 2019, https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2019/06/26/china-en-de-strategische-opdracht-voor-nederland-in-europa/China_en_de_strategische_opdracht_voor_Nederland_in_Europa_AIV-advies-111_201906.pdf (geraadpleegd 26 juli 2020).

jegens investeringen nam echter pas sinds 2016 af. Dat was het jaar waarin China's ambities op het gebied van de geavanceerde maakindustrie (bekend als Made in China 2025) wereldwijd zichtbaar werden.

De overname door een Chinese fabrikant van airconditioners van het gerenommeerde Duitse roboticabedrijf Kuka in hetzelfde jaar betekende een keerpunt in de Duitse opstelling ten opzichte van Chinese investeringen.¹⁵ Kuka levert robots voor de fabricage van auto's en andere Duitse exportproducten. Waar China door de Duitse overheid voorheen vooral gezien werd als strategisch belangrijke exportmarkt (dus als kans), werd nu het denkbeeld prominent dat China op weg was Duitsland als exporteur van auto's en precisie-machines op termijn te vervangen (en dus juist een bedreiging vormde). Vooral de nu prominentere gedachte dat Chinese investeerders aangemoedigd door en met stevige steun vanuit de Chinese staat bezig waren op systematische wijze Duitse familiebedrijven met sleuteltechnologieën op te kopen, deed de houding bij de regering in Berlijn kantelen.¹⁶

Na politieke en publieke discussie over de Kuka-overname, waartegen de regering niet optrad bij gebrek aan relevante instrumenten,¹⁷ gevolgd door een aantal andere hightech overnames in Duitsland, scherpte de Duitse overheid haar beleid rondom buitenlandse investeringen aan. Om te voorkomen door Chinese investeerders tegen andere EU-landen uitgespeeld te worden deed de Duitse regering in 2017 samen met Frankrijk en Italië een publieke oproep tot investerings-toetsing op EU-niveau. In september 2017

volgde de Europese Commissie deze oproep op met een voorstel voor een coördinatiemechanisme, dat met enige aanpassingen in 2019 aangenomen werd door de Europese Raad en het Europees Parlement.¹⁸

Het resulterende toetsingsraamwerk omvat een mechanisme om op EU-niveau de toetsing van buitenlandse investeringen te coördineren wanneer deze de nationale veiligheid of openbare orde in de Unie en (een van haar) lidstaten mogelijk schaadt.¹⁹ Lidstaten moeten informatie verschaffen als hierom gevraagd wordt, mededelen wanneer een (mogelijke) overname wordt gescreend en kunnen aan andere lidstaten of de Europese Commissie feedback vragen om tot een weloverwogen beslissing te komen.²⁰ Het mechanisme trad 11 oktober 2020 volledig in werking. Net als in het geval van FIRRMA is de nieuwe regelgeving niet formeel aan China gerelateerd, maar zijn zorgen over Chinese investeringen de voornaamste aanleiding. Daarnaast blijft voor de Europese Commissie de China-strategie uit 2016 de hoeksteen van

15 John Seaman e.a., 'Chinese investment in Europe', the European Think-tank Network on China, December 2017, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_reports_2017_final_20dec2017.pdf (geraadpleegd 26 juli 2020).

16 Overigens is het waarschijnlijk dat regionale overheden en het Duitse bedrijfsleven zelf China toch in de eerste plaats als kans, niet als dreiging, bleven beschouwen.

17 Maar waarbij de regering wel tevergeefs geprobeerd had een tegenbod vanuit de Duitse industrie tot stand te brengen.

18 AIV, 'China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa', Adviesraad Internationale Vraagstukken, juni 2019, https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2019/06/26/china-en-de-strategische-opdracht-voor-nederland-in-europa/China_en_de_strategische_opdracht_voor_Nederland_in_Europa_AIV-advies-111_201906.pdf (geraadpleegd 26 juli 2020).

19 Europese Commissie, 'Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)', Europese Commissie, Brussel, 25 maart 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf (geraadpleegd 27 juli 2020).

20 Europese Commissie, 'Screening of Foreign Direct Investment – an EU framework', Brussel, Europese Commissie, 2019, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157683.pdf (geraadpleegd 27 juli 2020).

haar China-beleid,²¹ in combinatie met de EU-China Strategic Outlook 2019.²² Dat laatste document maakt duidelijk dat de EU een ambivalente visie op China hanteert. Het land is in die visie zowel een partner als een rivaal: 'China is ook een economische concurrent bij het nastreven van technologisch leiderschap, en een rivaal die alternatieve bestuursmodellen nastreeft.'²³ De Europese Commissie maakt niet duidelijk wat ze precies bedoelt met 'alternatieve bestuursmodellen', maar lijkt daarmee te verwijzen naar China's politiek-economische systeem. Dat wordt gekenmerkt door de combinatie van een permanent monopolie van de Communistische Partij op het uitoefenen van politieke macht en een zeer invloedrijke rol van de overheid in het bedrijfsleven. In de Engelse versie van het EU-document staat dat China een systeemrivaal (*systemic rival*) is, waarmee de Commissie, explicieter dan in de Nederlandse versie, aangeeft dat China's model niet verenigbaar is met het Europese.²⁴

3 China als bron van buitenlandse directe investeringen

China, als bron van directe investeringen, verschilt op belangrijke punten van andere herkomstlanden. Zo heeft China een unieke positie als grootste concurrent en uitdager van het westen, en promoot het een visie op de wereld die op verschillende punten botst met de Europese visie.²⁵ Daarnaast speelt de Chinese overheid een dominante rol in de Chinese economie en economische relaties met andere landen. Buitenlandse investeringen vinden veelal plaats als onderdeel van een gericht overheidsbeleid om Chinese bedrijven een dominante positie te laten vergaren in mondiale waardenketens. Waar Chinese investeerders een ruime mate van toegang hebben tot de Europese investeringsmarkt, zijn er veel barrières voor Europese directe investeringen in China. De beperkte wederkerigheid wat betreft markttoegang en het ongelijke speelveld voor buitenlandse bedrijven ten opzichte van hun Chinese concurrenten (als gevolg van staatssteun) verzwakt Europa's concurrentiepositie ten opzichte van China, hetgeen gevolgen heeft voor de machtsverdeling in het internationaal systeem.

De rol van China als wereldwijde investeerder is snel toegenomen. Dit kwam deels door een gerichte strategie van de Chinese overheid om Chinese buitenlandse investeringen te stimuleren, het Go Out (ook bekend als Go Global) beleid, ingezet vanaf het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw.²⁶ Buitenlandse investeringen namen mede toe door de explosieve groei van de Chinese thuismarkt. Om aanbestedingen in China te winnen, werden Chinese bedrijven

21 Europese Commissie, 'Elements for a new EU strategy on China', Europese Commissie, 22 juni 2016, http://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 (geraadpleegd 30 juli 2020).

22 Europese Commissie, 'Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, EU-China – Een strategische visie', Europese Commissie, 12 maart 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_nl_0.pdf (geraadpleegd 30 juli 2020).

23 Europese Commissie, 'Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad', Europese Commissie, Straatsburg, 12 maart 2019, p. 1, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_nl_0.pdf (geraadpleegd 26 juli 2020).

24 Het is onduidelijk waarom de Nederlandse en Engelse versies op dit punt van elkaar afwijken.

25 ETNC, 2017. 'Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach', https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-12/ETNC_Report_2017.PDF (geraadpleegd 10 augustus 2020).

26 Zhiqun Zhu, 'Going Global 2.0: China's Growing Investment in the West and its Impact', *Asian Perspective*, 2018, 42(2), pp. 159-182, <https://muse.jhu.edu/article/713817> (geraadpleegd 27 juli 2020).

verplicht bewijzen van hun track-record in te leveren om hun kennis en deskundigheid aan te tonen. Door overnames van ervaren buitenlandse spelers voldeden lokale Chinese spelers aan de gestelde eisen.²⁷ Vanaf 2012, toen Xi Jinping aantrad als hoogste leider van China, kreeg de expansie van China's internationale economische aanwezigheid een extra impuls. De belangrijkste uiting daarvan is het in 2013 gelanceerde Belt and Road Initiative (BRI), de voortzetting van Go Out. BRI is gericht op het bevorderen van intercontinentale 'connectiviteit' (grotere verbondenheid) door onder andere het bouwen en het verbeteren van infrastructuur op het gebied van transport, energie en communicatie. Hiervoor stelt de Chinese overheid grootschalige leningen aan buitenlandse overheden beschikbaar. Met dit wereldwijde initiatief speelt China in op de grote behoefte aan infrastructuurleningen in ontwikkelingslanden.²⁸ Tegen de achtergrond van BRI nam de Chinese regering het initiatief tot de Aziatische Infrastructuur-investeringsbank (AIIB), een multilaterale ontwikkelingsbank die in 2015 werd opgericht en waarvan ook Nederland lid is.²⁹ Verder heeft de Chinese overheid met de beleidsstrategie Made in China 2025 de ambitie te zorgen dat Chinese ondernemingen wereldleider worden in technologisch geavanceerde sectoren zoals ICT, Kunstmatige Intelligentie en Robotica.³⁰ Dit maakt deel uit van de

hervorming van de Chinese industrie, van een dominante secundaire industriële sector naar een leidende tertiaire hightech sector. Deze strategie is van invloed op de directe investeringen van China in het buitenland, met name in Europa en Noord-Amerika, waarbij overnames van technologisch hoogwaardige bedrijven een grote rol spelen.

4 Chinese directe investeringen in Nederland

Nederland is wereldwijd een van de grootste ontvangers van directe investeringen, met de Verenigde Staten, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk als grootste herkomstlanden in 2018.³¹ Volgens het CBS bedroeg de opgebouwde waarde van Chinese investeringen in Nederland in dat jaar slechts 0,1% van het totaal aan buitenlandse investeringen. Naar waarde is China dus bepaald niet dominant als bron van investeringen in Nederland. Daarbij is wel van belang in het oog te houden dat China nog maar net begonnen is met het opbouwen van buitenlandse investeringen, en in de toekomst mogelijk aanzienlijk prominenter wordt als herkomstland van directe investeringen. Sinds 2008 zijn er via het Invest-in-Holland netwerk meer dan 380 Chinese investeringsprojecten in Nederland geland.³² Met name tussen 2013 en 2017 is er in Nederland een snelle toename geweest van Chinese directe

27 Joris Kooiman, 'De geestdrift voor het Chinese geld is alweer voorbij', *NRC Handelsblad*, 26 april 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/26/de-geestdrift-voor-het-chinese-geld-is-alweer-voorbij-a3958294> (geraadpleegd 24 juli 2020).

28 Asia Europe People's Forum, 'The Belt and Road Initiative (BRI): an AEPF Framing Paper', November 2019, https://www.tni.org/files/publication-downloads/bri_framing_web_en.pdf (geraadpleegd 23 juli 2020).

29 Tania Branigan, 'Support for China-led development bank grows despite US opposition', *The Guardian*, 14 March 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/13/support-china-led-development-bank-grows-despite-us-opposition-australia-uk-new-zealand-asia> (geraadpleegd 23 juli 2020).

30 Scott Kennedy, 'Made in China 2025', CSIS, 1 juni 2015. <https://www.csis.org/analysis/made-china-2025> (geraadpleegd 30 juli 2020).

31 Loe Franssen & Marjolein Jaarsma, 'Buitenlandse investeringen en multinationals', CBS, 2019, <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2019/buitenlandse-investeringen-en-multinationals/> (geraadpleegd 24 juli 2020).

32 Eric Wiebes, 'Beantwoording vragen bijdrage buitenlandse bedrijven aan Nederlandse economie', Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 14 maart 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/14/beantwoording-kamervragen-over-de-bijdragen-van-buitenlandse-bedrijven-aan-de-nederlandse-economie> (geraadpleegd 24 juli 2020).

investeringen.³³ Zoals weergegeven in tabel 1, was het hoogtepunt van Chinese investeringen in 2017 bereikt en nemen de Chinese investeringen sindsdien geleidelijk af. Cumulatief werd er door China tussen 2000 en 2019 volgens Rhodium Group 10.2 miljard euro in Nederland geïnvesteerd. Alleen Finland (€ 12 miljard), Frankrijk (€ 14,4 miljard), Italië (€ 15,9 miljard), Duitsland (€ 22,7 miljard) en het Verenigd Koninkrijk (€ 50,3 miljard) ontvingen cumulatief meer directe investeringen vanuit China in Europa.³⁴

De totale waarde van Chinese directe investeringen in Nederland is voor het overgrote deel het gevolg van overnames, niet van het opzetten van nieuwe bedrijven (greenfield investeringen). Uit de aard van de grootste bedrijfsovernames in tabel 2 valt op te maken dat Chinese investeringen in Nederland in de eerste plaats gemotiveerd werden door de wens de Europese markt als nieuwe afzetmarkt aan te boren, en door de behoefte aan toegang tot gespecialiseerde ervaring, netwerken en kennis op gebieden als land- en tuinbouw, logistiek, milieu, de auto-industrie en de halfgeleiderindustrie. Bij deze overnames speelde het verkrijgen van geavanceerde technologieën mee in de toename van Chinese investeringen in Nederland. Dit is terug te zien in de overnamecontracten, die in verschillende gevallen als vereiste stellen dat de technologie wordt overgebracht naar China.³⁵

Tabel 1 Waarde van Chinese inkomende directe investeringen in Nederland per jaar (2000-2019), exclusief investeringen in onroerend goed en financieringsinstellingen (postbus-firma's)

Jaar	Waarden (EUR miljoen)
2000	0
2001	89
2002	0
2003	0
2004	0
2005	36
2006	8
2007	127
2008	15
2009	91
2010	79
2011	453
2012	55
2013	298
2014	1750
2015	2279
2016	318
2017	3402
2018	900
2019	300
Totaal	10200

Bron: Rhodium Group in: [Chinese Direct investments in the Netherlands](#), en Rhodium Group / Merics: [Chinese FDI in Europe 2018 en 2019](#).

33 Joris Kooiman, 'De geestdrift voor het Chinese geld is alweer voorbij', *NRC Handelsblad*, 26 april 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/26/de-geestdrift-voor-het-chinese-geld-is-alweer-voorbij-a3958294> (geraadpleegd 24 juli 2020).

34 Agatha Kratz e.a., 'Chinese FDI in Europe: 2019 update', Rhodium Group/MERICs, April 2020, https://rhg.com/wp-content/uploads/2020/04/MERICs-Rhodium-Group_COFDI-Update-2020-2.pdf (geraadpleegd 24 juli 2020).

35 Caroline de Gruyter, 'China krijgt meer grip op Europa', *NRC Handelsblad*, 5 juli 2018, <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/05/china-krijgt-meer-grip-op-europa-a1609076> (geraadpleegd 30 juli 2020).

Tabel 2 Grootste overnames van China in Nederland van 2000 tot en met 2019*

Jaar	Bedrijf	Overnemende partij	Staats-bedrijf	Waarde van de transactie (EUR miljoen)
2017	NXP Standard Products Divisie	JAC Capital, Wiseroad Capital	Ja (JAC)	2450
2014	Nidera BV	COFCO	Ja	2050
2015	NXP RF-Power divisie	JAC Capital	Ja	1600
2015	Reaal NV	Anbang	Nee	702
2019	KLG Europe	Sinotrans	Ja	386
2014	Royal Nedschroef Holding BV	Shanghai Electric	Ja	325
2011	DSM Anti-Infectives BV	Sinochem	Ja	210
2011	Inalfa Roof Systems Group BV	BAIC	Ja	190
2014	TP Vision Holding BV	CEC	Ja	180
2020	NXP Voice and Audio Solutions	Goodix Technology	Nee	161
2013	Vesta Terminals BV	Sinopec	Ja	129
2007	Burg Industries BV	CIMC	Ja	108
2016	Tanatex Chemicals group	Transfar	Nee	100

* Frans-Paul van der Putten, 'Chinese Direct Investments in the Netherlands', Clingendael, 22 December 2017; Stijn van Gils, 'NXP verkoopt audiodivisie aan Chinese branchegenoot Goodix', *Het Financieele Dagblad*, 16 augustus 2019; 'Agreement to transfer ownership of KLG Europe to Sinotrans Limited', 2019.

De meest besproken Chinese investeringen in Nederland zijn drie overnames van onderdelen van het bedrijf NXP, de voormalige halfgeleidertak van Philips en nu een belangrijke speler in de auto-industrie.³⁶ In 2015 werd de RF-Power divisie (gespecialiseerd in hoogfrequente vermogenstechnologie) verkocht aan het Chinese JAC Capital. In 2016 trok dezelfde Chinese investeerder samen met Wiseroad Capital 2,4 miljard euro uit om de Standard Products afdeling van NXP in handen te krijgen. In 2018 verwierf het vervolgens een meerderheidsbelang in Nexperia – de naam waaronder het bedrijf vanaf 2016 is verder gegaan – door

€ 2,3 miljard euro in Nexperia te investeren.³⁷ Deze overname was ook strategisch relevant voor de Chinese overheid, die het verwerven van autonomie op het gebied van halfgeleidertechnologie steeds meer als vitaal belang voor de nationale veiligheid ziet. Ten slotte kocht Chinese branchegenoot Goodix de audiodivisie van NXP in 2019.³⁸ Het Chinese bedrijf is gespecialiseerd in vingerafdrukscanners en door deze overname kan het ook audioproducten leveren aan zijn klanten.³⁹

36 Over de twee eerste Chinese investeringen in NXP-onderdelen en de overname van Nidera zie: Matt Ferchen, Frank N. Pieke, Frans-Paul van der Putten, Tianmu Hong & Jurriaan de Blécourt, 'Assessing China's Influence in Europe through Investments in Technology and Infrastructure. Four Cases', Leiden: LeidenAsiaCentre 2018.

37 David van der Heeden, 'Nederlandse chipbouwer Nexperia nu van Chinezen', *Algemeen Dagblad*, 26 oktober 2018, <https://www.ad.nl/economie/nederlandse-chipbouwer-nexperia-nu-van-chinezen~a104ba04/> (geraadpleegd 9 augustus 2020).

38 Stijn van Gils, 'NXP verkoopt audiodivisie aan Chinese branchegenoot Goodix', *Het Financieele Dagblad*, 16 augustus 2019, <https://fd.nl/ondernemen/1312883/nxp-verkoopt-audiodivisie-aan-het-chinese-goodix> (geraadpleegd 10 augustus 2020).

39 'NXP verkoopt audiodivisie voor 165 miljoen dollar', *NRC Handelsblad*, 17 augustus 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/08/17/chiptechnologie-nxp-verkoopt-audiodivisie-voor-165-miljoen-dollar-a3970340> (geraadpleegd 10 augustus 2020).

In 2018, mede naar aanleiding van het door de Europese Commissie voorgestelde coördinatiekader, is de Nederlandse overheid afgeweken van haar eerdere standpunt dat strengere investeringstoetsing op nationaal en EU-niveau niet wenselijk waren. Nederland volgde de meer China-kritische Europese lijn in juni 2019 met een heroriëntatie van de Nederlandse Chinastrategie, gepubliceerd in de Chinanotitie 'Een Nieuwe Balans'.⁴⁰ Hierin werd de Nederlandse focus verlegd van een primair op handel gerichte relatie naar een combinatie van economische en veiligheidsbelangen.⁴¹ Daarmee deed de Nederlandse overheid een (eerste) aanzet tot een meer geopolitiek georiënteerd China-beleid.

Tegelijkertijd nam de instroom van Chinese investeringen af. Dat was slechts ten dele het gevolg van het groeiende Europese wantrouwen jegens China en de geopolitieke spanningen tussen de VS en China.⁴² Als gevolg van zorgen over de mogelijkheid dat Chinese bedrijven aan de schuldenlasten van overnames zouden bezwijken, en over de groeiende macht van zich uitbreidende private bedrijven, werd het toezicht op Chinese uitgaande investeringen door de centrale regering in 2017 aangescherpt.⁴³ Daarnaast poogde de Chinese regering met dit beleid de Renminbi te stabiliseren en

economische groei te vergroten.⁴⁴ Dit nieuwe beleid leidde tot een afname van directe buitenlandse investeringen van China in Nederland en elders. De coronapandemie en de economische terugval in China in de eerste helft van 2020 vormde een verdere belemmering voor overnames en andere directe investeringen.

5 Geopolitieke factoren als grond voor toetsing

Door de recente afname van Chinese directe investeringen is de publieke aandacht in Nederland voor China's economische invloed verschoven naar de mogelijke rol van Chinese bedrijven en technologie bij de aanleg van 5G-telecommunicatienetwerken in Nederland, exportlicenties voor geavanceerde apparatuur (chipsmachines van ASML), toegang tot gezondheidsattributen uit China (mondkapjes en medicijnen) en samenwerking met China op wetenschappelijk gebied. De economische gevolgen van de COVID-19 pandemie geven echter aanleiding kritisch te blijven kijken naar Chinese buitenlandse investeringen en een toetsing van deze investeringen. Juist nu de Nederlandse economie zich in zwaar weer bevindt zijn er nieuwe kansen voor Chinese investeerders als gevolg van een grotere behoefte aan kapitaal en/of nieuwe markten bij Nederlandse ondernemingen. De Chinese regering heeft een blijvende en snel sterker wordende strategische behoefte het land technologisch te ontwikkelen ten einde minder kwetsbaar te zijn voor Amerikaanse sancties. Tegelijkertijd nemen pogingen toe van de Amerikaanse regering de overdracht van hoogwaardige technologie van Europa naar China tegen te gaan. In 2016 blokkeerde CFIUS de verkoop van een Philips-onderdeel aan een consortium met onder andere

40 'Nederland-China: een nieuwe balans', Rijks-overheid, 15 mei 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/05/15/nederland-china-een-nieuwe-balans> (geraadpleegd 24 juli 2020).

41 'China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa', AIV, Juni 2019, p. 32, https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20190626/aiv_advies_china_en_de/document3/f%3D/vkzole6onkdr.pdf (geraadpleegd 24 juli 2020).

42 Baker McKenzie, 'No wave of Chinese buyers as investors stay home in 2020', 17 juni 2020, <https://www.bakermckenzie.com/en/newsroom/2020/06/china-outbound-manda> (geraadpleegd 10 augustus 2020).

43 Joris Kooiman, 'De geestdrift voor het Chinese geld is alweer voorbij', *NRC Handelsblad*, 26 april 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/26/de-geestdrift-voor-het-chinese-geld-is-alweer-voorbij-a3958294> (geraadpleegd 24 juli 2020).

44 Sue-Lin Wong, 'China steps up capital controls, tightens investment rules for state firms', Reuters, 18 januari 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-foreigninvestment-state/china-steps-up-capital-controls-tightens-investment-rules-for-state-firms-idUSKBN1520U1> (geraadpleegd 7 augustus 2020).

Chinese investeerders, en in 2019 maakte het Nederlandse kabinet de export van bepaalde ASML-machines naar China onmogelijk na druk vanuit de Amerikaanse regering.

Er zijn vanuit geopolitiek perspectief twee gronden voor investeringstoetsing door de Nederlandse overheid. De eerste is de noodzaak voor Nederland mee te bewegen met ontwikkelingen in de geopolitieke positie van de VS en andere westerse landen (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) ten opzichte van China. Dit is met name in het geval van de VS van belang. De Amerikaanse regering beschouwt de overdracht van (veel vormen van) hoogwaardige technologie als van directe invloed op het machtsverwicht tussen de VS en China, en voor de Amerikaanse nationale veiligheid. Dat geldt ook voor technologieoverdracht naar China vanuit niet-Amerikaanse bronnen. Er is geen zicht op een stabilisering van de geopolitieke relatie tussen de VS en China, ongeacht de uitslag van de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Het is daarom waarschijnlijk dat Nederland in toenemende mate druk vanuit de Verenigde Staten zal ervaren die gericht is op het tegengaan van bepaalde technologieoverdrachten naar China.

Een tweede grond betreft het risico dat Nederland, net als de EU als geheel, het vermogen tot autonoom handelen in geopolitieke context in grote mate verliest. De Nederlandse strategische afhankelijkheid van China neemt toe naarmate Nederlandse bedrijven voor hun functioneren en voortbestaan afhankelijker worden van toegang tot de Chinese markt, en tot kapitaal, technologie, handelsstromen en derde markten, als die toegang beheerst wordt door Chinese ondernemingen. De Chinese regering heeft de middelen (waaronder een grote markt, ruime valuta-reserves en invloed op het Chinese bedrijfsleven) en het motief (de eigen positie ten opzichte van die van de VS versterken) om strategische afhankelijkheid van kleinere landen, zoals Nederland, geleidelijk te vergroten. Directe investeringen vormen slechts een

van meerdere componenten in China's economische invloed, maar kunnen (vooral cumulatief) in samenhang met andere domeinen (zoals handel) wel een grote rol spelen. Gezien de toenemende spanningen tussen grote mogendheden als de VS, China en Rusland is het voor de EU en haar lidstaten van belang geopolitieke speelruimte te behouden en de mate van strategische afhankelijkheid van China beperkt te houden.

Uit deze geopolitieke overwegingen volgen twee voorwaarden waaraan investeringstoetsing zou moeten voldoen. De eerste is dat ze rekening houdt met de veiligheids- en geopolitieke implicaties van investeringen in hightechbedrijven. De tweede is dat de toetsing gericht is op het voorkomen van een hoge mate van strategische afhankelijkheid van een enkele actor. Daartoe moet rekening worden gehouden met de gevolgen van individuele investeringen voor machtsverhoudingen in internationale toeleverings- en transportketens die van strategisch belang zijn voor Nederland en/of de Europese Unie. Bij het beoordelen van investeringen dient in het geval van China ook in acht te worden genomen in welke mate de Chinese overheid en de Chinese Communistische Partij (CCP) zeggenschap hebben over de investeerder. Het gehanteerde perspectief op politieke machtsconcentratie door middel van directe investeringen dient sector-overstijgend te zijn omdat de rollen van de overheid en de CCP in China's externe economische betrekkingen dat ook zijn.

Of de aanscherping van investeringstoetsing in Nederland waar de regering momenteel op inzet voldoende is om aan de bovengenoemde geopolitieke gronden tegemoet te komen is nog onduidelijk. De geopolitieke omgeving blijft zich snel ontwikkelen. De Nederlandse overheid heeft recent stappen gezet ter voorbereiding op eventuele verdere herzieningen van de verhouding tussen economische openheid en economische veiligheid, met name door de publicatie van het rapport 'Brede Maatschappelijke Heroverweging 16: Speelbal of

spelverdeler' van april 2020.⁴⁵ Het rapport presenteert diverse beleidsopties die relevant zijn voor het voorkomen van ongewenste zeggenschap bij Nederlandse ondernemingen, waaronder ook het verder aanscherpen van investeringstoetsing.

Het vinden van een balans tussen openheid en veiligheid is een politieke afweging. Als gevolg van de steeds kritischere houding van Europese regeringen, waaronder de Nederlandse, ten opzichte van China, en de toenemende Amerikaanse druk op Europees-






Chinese economische samenwerking, is het niet mogelijk tot een definitieve afweging te komen. Tegelijkertijd is toegang tot de Chinese markt, kapitaal en technologie van groot en steeds verder toenemend belang voor het Nederlandse bedrijfsleven. Het is daarom noodzakelijk dat investeringstoetsing zodanig wordt ingericht dat het mechanisme rekening houdt met veranderende politieke inzichten en opvattingen, zonder echter een hoge mate van onzekerheid bij potentiële (Chinese) investeerders tot gevolg te hebben.

45 Rijksoverheid, 2020. 'Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie.', Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-16-speelbal-of-spelverdeler#:~:text=binnen%20Rijksoverheid.nl-BMH%2016%20Speelbal%20of%20spelverdeler,Nederland%20op%20de%20langere%20termijn> (geraadpleegd 14 juli 2020); Maaïke Okano-Heijmans, 'Nederland met industriepolitiek 2.0 eindelijk bij de tijd', Clingendael Spectator, 4 juni 2020, <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/nederland-met-industriepolitiek-20-eindelijk-bij-de-tijd> (geraadpleegd 14 juli 2020).

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 auteurs

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).

Brigitte Dekker is Junior Researcher bij de EU and Global Affairs Unit van Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich op verschillende dimensies van de (digitale) betrekkingen tussen de EU, de VS en Azië, met een specifieke interesse in Zuidoost-Azië en China.

Xiaoxue Martin is Junior Researcher bij de EU and Global Affairs Unit en het Clingendael China Centre van Instituut Clingendael. Haar werk richt zich op de hedendaagse politiek en internationale betrekkingen van *Greater-China*, in het bijzonder zaken in Hongkong en Taiwan, en de betrekkingen van China met de VS en de EU.