Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 207 China

Nr.42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2021

In deze brief ga ik in op het verzoek van de vaste commissie Buitenlandse Zaken[1] om schriftelijke informatie over de invloed van de recente ontwikkelingen in China en van de uitspraak van de Kamer over de situatie in Xinjiang op de huidige Nederland-China strategie, en welke beleidswijzigingen hieruit volgen. Daarnaast wordt een aantal andere relevante ontwikkelingen ten aanzien van China beschreven.

Algemeen

Op 15 mei 2019 heeft het kabinet de notitie «Nederland-China: een nieuwe balans»[2] uitgebracht, met als uitgangspunt «samenwerken waar het kan, beschermen waar het moet». Centraal hierin staan zowel de kansen (met name op het gebied van economie en handel, mondiale uitdagingen zoals het tegengaan klimaatverandering), als de uitdagingen (mensenrechten, verkleinen van strategische afhankelijkheden, economische veiligheid, invloed van China in Nederland) die samenwerking met China met zich meebrengt.

Sinds de publicatie van deze China Notitie heeft een aantal trends zich versneld doorgezet. De verhoudingen in de wereld zijn complexer geworden, vooral die tussen China en de VS. Economie, politiek en veiligheid raken steeds meer met elkaar verweven. In China zelf staan de universele mensenrechten steeds meer onder druk. Buiten eigen land is China steeds actiever. China stelt zich steeds assertiever op om de ambities van het land te realiseren, en China's economische voetafdruk en daarmee gepaard gaande invloed is wereldwijd in toenemende mate zichtbaar. China heeft zijn communicatie verscherpt, schroomt niet om kritiek te uiten op de door de VS aangevoerde liberale internationale orde, en promoot bovendien steeds openlijker een eigen, alternatieve visie op

[1] «Invloed recente ontwikkelingen in China en de situatie in Xinjiang», 19 april 2021.
[2] Beleidsnotitie «Nederland-China: een nieuwe balans», 15 mei 2019, Kamerstuk 35 207, nr. 1.

kst-35207-42
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

internationale betrekkingen waarin niet-democratische landen een legitieme plek hebben.

De in de China Notitie genoemde balans is door dit alles aan het verschuiven. Er komt meer nadruk op het beschermen van onze waarden en belangen, onze veiligheid en statelijke dreigingsaspecten. Daarnaast vraagt de mensenrechtensituatie in China om steeds meer aandacht. Onder invloed van de recente ontwikkelingen is de publieke opinie in Nederland en veel andere Europese landen kritischer geworden t.o.v. China.[3]

Voor ons land met zijn open economie zijn er tegelijkertijd ook grote belangen in relatie tot China die het wenselijk maken de samenwerking te blijven zoeken. De tweede economie ter wereld na de VS – die in 2020 bleef groeien[4] – biedt bedrijven belangrijke commerciële kansen en zal een cruciale rol spelen bij het herstel van de wereldeconomie post-COVID. Ook voor het aanpakken van de grote mondiale uitdagingen als het tegengaan van klimaatverandering, het behalen van de *Sustainable Development Goals* (SDGs), het bestrijden en voorkomen van pandemieën, en non-proliferatie en wapenbeheersing is samenwerking met China onmisbaar.

Het blijft daarom de inzet van het kabinet om de samenwerking met China te zoeken waar het kan en waar het in ons belang is, en onze eigen belangen, waarden en veiligheid actief te beschermen waar dat nodig is. De verschuivende balans valt binnen de reikwijdte van de China Notitie. Een aantal van de daaruit voortvloeiende beleidselementen zijn de afgelopen tijd nader uitgewerkt en toegelicht in verschillende Kamerbrieven.[5]

De EU blijft voor Nederland het belangrijkste kanaal in de relatie met China. Nederland zet conform de China Notitie in op een geïntegreerd EU-optreden en versterking van EU-cohesie en slagvaardigheid. Zo heeft Nederland tijdens de RBZ Handel van 2 maart (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2300) gepleit voor concrete afspraken met China over de verbetering van de mensenrechtensituatie, de naleving van ILO-conventies in het bijzonder, conform de motie van de leden Van Helvert en Sjoerdsma (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2280). Bovendien is in EU-verband gesproken over het verbinden van consequenties bij het uitblijven van voortgang wat betreft mensenrechten, de sancties onder het EU mensenrechtensanctieregime zijn daar een voorbeeld van. Het is positief te zien dat de EU-convergentie ten aanzien van China de afgelopen twee jaar is toegenomen. Zoals omschreven in de Strategic Outlook van de EU van maart 2019 ziet de EU China tegelijkertijd als samenwerkingspartner voor mondiale uitdagingen, als concurrent voor ons verdienvermogen op de lange termijn en als systeemrivaal voor onze (economische) veiligheid en waarden. De EU blijft inzetten op deze meervoudige aanpak («multifa-

---

[3] Zie o.a. European Council on Foreign Relations (https://ecfr.eu/), Buitenland Barometer Clingendael (https://www.clingendael.org/nl/research-program/buitenland-barometer), en ETNC (april, 2021), «China's Soft Power in Europe falling on hard times», https://www.clingendael.org/publication/chinas-soft-power-europe-falling-hard-times, een onderzoek met ondersteuning van het China Kennisnetwerk.

[4] CBS (1 april, 2021), «De Nederlandse economie in 2020», 3. Internationaal. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2021/de-nederlandse-economie-in-2020/3-internationaal

[5] Voorbeelden zijn de Kamerbrief over Mensenrechten in China van 11 november 2019 (Kamerstuk 35 207, nr. 32) en de Kamerbrief samenwerking China op het gebied van onderwijs en wetenschap van 18 december 2020 (Kamerstuk 35 207, nr. 38). Tegelijkertijd is de Kamer geïnformeerd over landenneutraal beleid dat ook China raakt, via bijvoorbeeld de Voortgangsbrief Statelijke dreigingen (Kamerstuk 30 821, nr. 125) (februari 2021).

ceted approach»), maar veel EU-lidstaten constateren evenals Nederland dat samenwerken moeilijker wordt.

Naast de samenwerking in EU-verband zoekt Nederland de samenwerking met andere belangrijke bondgenoten en partners. Nederland steunt de EU-dialoog met de VS over China en implementatie van de Europese «new EU-US agenda for global change». Nederland speelde daarnaast een voortrekkersrol in de totstandkoming van een Europese Indo-Pacific strategie en zet zich conform de eigen Indo-Pacific leidraad[6] in voor versterking van de relatie met Aziatische partners.

Recente ontwikkelingen op mensenrechtengebied en beleidsimplicaties

In de afgelopen maanden liepen de bilaterale spanningen op het mensenrechtendossier hoog op. Uw Kamer nam op 25 februari 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 59, item 39) de motie van het lid Sjoerdsma (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2284) aan waarin zij uitsprak dat in China genocide plaatsvindt op de Oeigoerse minderheid. Op 22 maart jl. nam de EU een breed pakket sancties aan onder het mede op initiatief van Nederland tot stand gekomen EU-Mensenrechtensanctieregime. Ook vier individuen en een entiteit in China werden door de EU op de sanctielijst geplaatst in verband met hun actieve rol in het ontwerp en de uitvoering van Chinees beleid in Xinjiang, waarbij onder andere sprake is van grootschalige arbitraire detentie van Oeigoeren en andere etnische minderheden in «heropvoedingskampen», surveillance, indoctrinatie, mensonterende omstandigheden, dwangarbeid, en systematische schendingen van de vrijheid van religie en levensovertuiging.

Op de dag dat de EU de mensenrechtensancties bekendmaakte, kondigde China tegensancties af tegen tien individuen (onder wie acht parlementariërs uit zowel het Europese als nationale parlementen, waaronder het lid Sjoerdsma) en hun verwanten, en vier entiteiten. China maakte ook bekend dat het de bilaterale mensenrechtendialogen met Nederland, Duitsland en de EU opschort. Diezelfde dag nog is de Chinese ambassadeur hier ontboden. Daarbij zijn de ernstige zorgen van het kabinet overgebracht over de Chinese tegenmaatregelen in het bijzonder het op de Chinese sanctielijst zetten van het lid Sjoerdsma – een in Nederlandse ogen onacceptabele vorm van vergelding en een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting van een democratisch gekozen volksvertegenwoordiger. Deze boodschap is door de Nederlandse ambassade in Peking herhaald aan het Chinese Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast Nederland hebben 22 andere lidstaten de Chinese ambassadeur ter plaatse ontboden en de EU-breed afgestemde boodschap afgegeven dat de Chinese tegenmaatregelen ongegrond en onaanvaardbaar zijn.

Eind maart deed zich nog een zorgelijke ontwikkeling voor. De Communistische Jeugdliga plaatste een bericht op de Chinese sociale media met kritiek op een verklaring van kledingbedrijf H&M uit september 2020. Hierin uitte H&M zorgen naar aanleiding van berichtgeving inzake dwangarbeid in Xinjiang en gaf het bedrijf aan dat het geen gebruik meer maakt van katoen uit Xinjiang in de eigen keten. De door H&M genoemde reden hiervoor is dat H&M leveranciers exclusief zaken doen met aan het *Better Cotton Initiative* (BCI) gelieerde partijen. En vanwege uitdagingen op het gebied van *due diligence* in Xinjiang verleent het BCI geen licenties meer aan partijen in die regio. Op het bericht van de Communistische Jeugdliga volgden nationalistische oproepen tot boycots op Chinese

[6] Beleidsnotitie «Indo-Pacific: een leidraad voor versterking van de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië», Kamerstuk 21 501-02, nr. 2241.

sociale media, waarbij ook een aantal andere kledingbedrijven in het vizier kwam. Voor H&M gold dat zoekopdrachten op de belangrijke Chinese webwinkels en mobiele navigatie apps prompt leeg terugkwamen. Dit is nog steeds het geval. Van Chinese zijde werd bij monde van een woordvoerder van het Chinese Ministerie van Buitenlandse Zaken ontkend dat deze controverse door de Chinese staat was aangemoedigd.

Door het formeel opschorten door China van de bilaterale mensenrechtendialoog, die ondanks Nederlands aandringen al sinds juni 2018 niet meer heeft plaatsgevonden, moet het kabinet gebruikmaken van andere instrumenten om naleving van de universele mensenrechten in China te bevorderen. De Kamerbrief over de mensenrechten in China van 11 november 2019 (Kamerstuk 35 207, nr. 32) bevatte reeds een overzicht van de verschillende instrumenten die het kabinet inzet.

Bewindspersonen uiten hun zorgen ten aanzien van de mensenrechtensituatie in China in gesprekken met hun *counterparts*. Met name de situatie in Xinjiang – maar ook bijvoorbeeld die in Tibet en Hongkong – wordt stelselmatig op hoog ambtelijk niveau bij de Chinese ambassadeur en het Chinese Ministerie van Buitenlandse Zaken opgebracht. Een van de centrale boodschappen hierbij is dat China ongehinderde toegang tot Xinjiang dient te verlenen aan onafhankelijke (mensenrechten)experts van de VN, onder wie de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.

Multilateraal is de VN het voornaamste gremium waarin Nederland zich, waar mogelijk en bij voorkeur in EU-verband, inzet voor verbetering van de mensenrechtensituatie in China. Recent heeft Nederland tijdens de 46e sessie van de VN Mensenrechtenraad in maart 2021 in een gezamenlijke verklaring met 25 andere EU-lidstaten in de VN Mensenrechtenraad aandacht gevraagd voor onder andere de «heropvoedingskampen», wijdverspreide surveillance, dwangarbeid, en beperking van vrijheden in Xinjiang. Tijdens de 44e sessie van de VN Mensenrechtenraad in juni 2020 sloot Nederland zich met 27 andere landen aan bij een gezamenlijke verklaring over de situatie in Xinjiang en Hongkong. Meest recentelijk vond op 12 mei jl. in New York een VN-bijeenkomst plaats over de mensenrechtensituatie in Xinjiang. Nederland trad, samen met 17 andere landen, op als cosponsor en herhaalde de Nederlandse zorgen over de mensenrechtensituatie in Xinjiang en benadrukte het belang van VN onderzoek en ongehinderde toegang voor de VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten tot die regio. Mede indachtig de gewijzigde motie van het lid Voordewind (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1660), dringt het kabinet aan op aantoonbare voortgang door China ten aanzien van het beëindigen van dwangarbeid, zoals de ratificatie en naleving van de relevante ILO-conventies.

Daarnaast wordt actief gekeken naar manieren om *accountability* te bewerkstelligen. Zo heeft Minister Blok conform de motie van de leden Kuik en Sjoerdsma (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1655) tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 19 april jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2323) benadrukt dat de Verenigde Naties in staat moet worden gesteld, mede in het kader van het genocideverdrag, onafhankelijk onderzoek te doen naar alle vormen van mensenrechtenschendingen in Xinjiang. Het kabinet is echter van mening dat de kwalificatie genocide op basis van de criteria zoals vastgelegd in het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34), momenteel niet aan de orde is. Bij de afweging om tot erkenning van genocide over te gaan is voor het kabinet het volgende leidend: 1) uitspraken van internationale gerechts- en strafhoven, of 2) eenduidige conclusies volgend uit wetenschappelijk onderzoek of 3) vaststellingen door de VN. Tijdens het AO RBZ van 21 januari (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2263) heb ik aangegeven in EU-verband in overleg te gaan over de situatie

van de Oeigoeren. Hieruit is gebleken dat andere EU-overheden de kwalificatie genocide ook (nog) niet hanteren, hoewel velen de zorgen over de mensenrechtensituatie in Xinjiang delen.

Verder blijft Nederland zich actief inzetten tegen de Chinese ondermijning van de universaliteit van mensenrechten in multilaterale fora. De invloed van China binnen het multilaterale systeem groeit en zet het systeem onder druk. Zo probeert China systematisch de focus te verleggen naar sociale en economische rechten en het soevereiniteitsprincipe te promoten, waarbij landen elkaar niet aanspreken op «interne aangelegenheden» als mensenrechten. Nederland treedt daar actief tegen op en verdedigt met gelijkgezinden, inclusief een weer betrokken VS, de universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten in de VN.

De situatie rondom H&M toont aan dat bedrijven die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen, daar op de Chinese markt op de korte termijn negatieve consequenties van kunnen ondervinden. Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) is echter een langetermijnstrategie en zal in de toekomst alleen maar belangrijker worden. Het kabinet verwacht van bedrijven dat zij hun verantwoordelijkheid nemen om maatschappelijk verantwoord te ondernemen in lijn met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Guiding Principles on business and human rights*. Volgens deze richtlijnen en principes wordt van bedrijven verwacht dat zij gepaste zorgvuldigheid toepassen. Dit betekent dat bedrijven behoren te onderzoeken of er in de waardeketen (potentiële) risico's voor mens en milieu aanwezig zijn en dat zij deze risico's behoren aan te pakken of te voorkomen. Ook dienen zij hierover transparant te zijn.
Gegeven de ernst van de mensenrechtensituatie, met name in relatie tot Xinjiang, en de beperkte mogelijkheden voor bedrijven om in deze situatie gepaste zorgvuldigheid toe te passen, kan toepassing van deze richtlijnen en principes ook betekenen dat het passend is voor bedrijven om zakelijke relaties te beëindigen. Bedrijven die wel opereren in een context met risico's zoals dwangarbeid, moeten bereid zijn tot openheid over hun besluit om in die context te blijven opereren en dienen dat besluit te kunnen motiveren richting hun stakeholders. Het kabinet zet zich in voor wetgeving op het gebied van IMVO. Dit gebeurt bij voorkeur op EU-niveau uit het oogpunt van een gelijk speelveld en een grotere effectiviteit van beleid. Dergelijke wetgeving zou bedrijven ook meer helderheid geven over hoe om te gaan met misstanden in hun internationale waardeketens. Naast het introduceren van een verplichtende maatregel, richt het kabinet zich op het stellen van voorwaarden aan overheidssteun en -inkoop, het stimuleren van sectorale samenwerking om schendingen in de productieketens van Nederlandse bedrijven aan te pakken en te voorkomen, en op het geven van voorlichting aan bedrijven. Dat laatste gebeurt o.a. via gesprekken en bijeenkomsten (waarin ook ketentransparantie en risico's bij het ondernemen in Xinjiang worden besproken), via de MVO risicochecker, het Fonds Verantwoord Ondernemen en de website startmetdeoesorichtlijnen.nl. Het postennetwerk China beschikt over een lijst met *due diligence* dienstverleners, geeft advies en kan bedrijven ondersteunen in hun contact met de Chinese autoriteiten over naleving van IMVO-regelgeving. Bij alle voorlichtingsactiviteiten over zakendoen in China is IMVO een integraal onderdeel van de informatievoorziening.

De mensenrechtensituatie in China heeft in toenemende mate een impact op andere belangen, zoals het voorbeeld van H&M laat zien. Oeigoeren in Nederland hebben aangegeven zich onveilig te voelen omdat familieleden in China worden geïntimideerd of vermist zijn. Wetenschappers, onderzoekers en anderen in Nederland en Europa die met China te maken hebben kunnen zich beperkt voelen in hun vrijheid van meningsuiting als

dit leidt tot Chinese represailles, zoals gebeurde bij de recente (tegen-)sancties gericht op onder meer individuele parlementariërs en denktanks. Dit raakt ook aan de economische relatie omdat grote partijen in het Europese Parlement hebben aangekondigd dat zij het EU-China investeringsakkoord niet zullen ratificeren zolang deze tegensancties van kracht zijn. Mensenrechten in China kunnen dus niet in isolatie worden gezien van economische en andere belangen.

Overige ontwikkelingen en beleidsimplicaties

Duurzame handel en investeringen

In maart jl. vonden in Peking de jaarlijkse Twee Vergaderingen plaats. Daarbij werd het 14e Chinese Vijfjarenplan (2021–2025) aangenomen. De rode draad in dit plan is China's streven naar zelfvoorziening en daarmee onafhankelijkheid van het buitenland m.b.t. essentiële grondstoffen en in strategische sectoren op met name het gebied van technologie en innovatie. De nadruk van China's economische groeimodel komt daarbij op de binnenlandse economie te liggen en Chinese staatsbedrijven krijgen een grote rol toebedeeld. Thema's als regionale (plattelands)ontwikkeling en voedselzekerheid, digitalisering van de gezondheidszorg en sociale voorzieningen worden sterker benadrukt dan voorheen en kunnen het Nederlandse bedrijfsleven kansen bieden. Gelijktijdig zorgt China's streven naar zelfvoorziening voor risico's, zoals druk op handelsstromen en *level playing field*, de positie van Nederlandse bedrijven op de Chinese markt en de Chinese zoektocht naar technologie.

Nederland zet daarom scherper in op het versterken van het lange termijn concurrentievermogen en werkt, zowel nationaal als in internationaal/EU verband, aan beleidsinstrumenten om kwetsbaarheden in de markt te beschermen. Op 5 mei jl. presenteerde de Europese Commissie een *«proposal for a regulation on foreign subsidies distorting the internal market»*.[7] Hierin is het Nederlandse voorstel verwerkt om binnen de EU bedrijven die gesteund worden met staatssteun en ongereguleerde monopolisten uit derde landen te onderwerpen aan strenger toezicht. In EU-verband wordt gestreefd naar spoedige totstandkoming van het *International Procurement Instrument* (IPI) om meer wederkerigheid in de toegang tot overheidsaanbestedingen voor EU-bedrijven in derde landen te bewerkstelligen.

Tegelijkertijd werkt het kabinet, primair in EU-kader, aan het ontwikkelen van een meer evenwichtige, wederkerige economische relatie met China. In maart 2021 trad de *EU-China Geographical Indications Agreement* in werking die de in de EU beschermde geografische aanduiding van een groot aantal Europese producten ook op de Chinese markt waarborgt. Daarnaast presenteerden de Europese Commissie en China op 30 december 2020 een onderhandelingsresultaat over een *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI).[8] Het CAI, als het van kracht wordt, zou onder meer kunnen zorgen voor het vergroten van markttoegang op het gebied van investeringen en bevat daarnaast duurzaamheidsafspraken, waaronder over dwangarbeid. Bij de Nederlandse besluitvorming over het CAI, naar verwachting op zijn vroegst pas vanaf het einde van dit jaar, zal de eerdergenoemde gewijzigde motie van het lid Voordewind (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1660) een belangrijke rol spelen. Op 4 mei gaf Handelscommissaris Dombrovskis in het Europees Parlement te kennen dat verdere

---

[7] «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on *foreign subsidies distorting the internal market*» (2021).

[8] Kamerstuk (6 januari 2021): «Kamerbrief over het EU-China investeringsakkoord», Kamerstuk 21 501-02, nr. 2255

politieke *outreach* van de Commissie over het CAI niet wordt voortgezet vanwege ontwikkelingen in de bredere EU-China betrekkingen, waaronder de Chinese sancties tegen Europarlementariërs. Het Europees Parlement zelf heeft op 20 mei jl. een motie aangenomen om de mogelijke ratificatie van het CAI te bevriezen zolang China de sancties laat staan.

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken Handel van 20 mei jl. heeft Nederland – zoals aangekondigd in de geannoteerde agenda (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2328) – de zorgen over de mensenrechtensituatie in China geuit in relatie tot de EU-China handelsrelatie. Hierbij heeft Nederland verzocht om tijdens de volgende Raad hierover een substantiële discussie te voeren.

Tenslotte speelt de discussie over de oneigenlijke voordelen die China heeft door de zelfgekozen OS-status binnen de WTO. Zoals aangegeven in de China Notitie en in lijn met de motie van het lid Weverling (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 18), zet de regering in EU-verband in op de afbouw van deze status en met name de oneigenlijke voordelen die China daarvan geniet. Zo zetten Nederland en de EU bij nieuwe onderhandelingen over bijvoorbeeld e-commerce erop in dat eventuele afspraken over «speciale en gedifferentieerde behandeling» voor ontwikkelingslanden gebaseerd zijn op de daadwerkelijke gerechtvaardigde ontwikkelingsbehoeften van individuele landen en niet simpelweg gelden op basis van een zelfgekozen status van ontwikkelingsland. Nederland handelt hierbij in een brede coalitie van gelijkgezinde landen.

Vrede, veiligheid en stabiliteit

China stelt zich steeds assertiever op om de ambities van het land te realiseren en de (primair) economische belangen wereldwijd te behartigen. Voor Nederland brengt dit veiligheidsuitdagingen met zich mee zoals omschreven in het openbare Dreigingsbeeld Statelijke Actoren van februari 2021. Het kabinet biedt deze het hoofd zoals beschreven in de Kamerbrief Tegengaan Statelijke Dreigingen (april 2019, Kamerstuk 30 821, nr. 72) en de Voortgangsbrief Statelijke Dreigingen (februari 2021, Kamerstuk 30 821, nr. 125) die tevens de kabinetsreactie op het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren bevat. Op het terrein van economische veiligheid bestaan bijvoorbeeld verschillende initiatieven om de vitale infrastructuur, kennis en technologie tegen dreigingen vanuit een brede groep landen te beschermen. Daarbij is een goede informatiepositie over potentieel en intenties van groot belang. Het ambassadenetwerk, eigen inlichtingenposities en partners leveren daaraan een bijdrage.

Om onze veiligheid te waarborgen werkt Nederland samen met partners en bondgenoten, in het bijzonder binnen de EU en de NAVO. Gezamenlijk optreden maakt ons immers effectiever en minder kwetsbaar voor tegendruk. Er lopen binnen de EU diverse sporen in antwoord op de (hybride) veiligheidsuitdagingen. Zo heeft de EU – met steun van Nederland – in juli jl. personen en entiteiten uit China gelieerd aan de dreigingsactor APT10 op de EU-cybersanctielijst geplaatst. Ook binnen de NAVO staat China hoog op de agenda. De SG NAVO zal bij de aankomende NAVO-Top naar verwachting de aanbeveling doen aan staatshoofden en regeringsleiders om het Strategisch Concept te herzien. Indien daartoe wordt besloten, zal het Strategisch Concept 2030 (het huidige dateert uit 2010) naar verwachting worden aangepast opdat de NAVO zowel nu als in de toekomst het hoofd kan bieden aan nieuwe uitdagingen. Het ligt in de rede dat binnen de bestaande NAVO structuren meer dan voorheen aandacht zal worden besteed aan de veiligheidsuitdagingen die uitgaan van China's groeiende macht en assertiviteit.

China's groeiende mondiale macht gaat gepaard met een toenemende militaire assertiviteit van China in de Zuid- en Oost-Chinese Zee en vis-à-vis Taiwan. Recente ontwikkelingen zoals het opschroeven van de hoeveelheid vluchten van gevechtsvliegtuigen voor de kust van Taiwan in combinatie met de Chinese wens tot hereniging geven daarbij reden tot zorg.

Engagement met China blijft juist op veiligheidsterrein ook van belang, met name omdat China gezien de toenemende mondiale invloed en als lid van de VNVR een speciale verantwoordelijkheid draagt voor de mondiale stabiliteit. In dat licht hielden Nederland en China in oktober 2020 hun eerste (virtuele) bilaterale veiligheidsconsultaties over non-proliferatie, wapenbeheersing en cybersecurity.

Klimaat, grondstoffen, energie

In het Chinese 14e Vijfjarenplan staan enkele bindende klimaat- en milieudoelstellingen, waaronder 13,5% vermindering van de energieconsumptie per BBP-aandeel; een stijging van 20% van het aandeel non-fossiele energie daarin, en 18% vermindering van de CO2-uitstoot per BBP-aandeel. Voor eind 2021 worden een concreter beleidsplan voor de Chinese energiesector en een nationaal actieplan voor het pieken van de CO2-uitstoot vóór 2030 verwacht. Tijdens de recente virtuele klimaattop onder leiding van president Biden gaf president Xi aan de groei van het gebruik van steenkool sterk te willen beperken tot 2025 en in de vijf jaar daarna af te bouwen. Andere gunstige tekenen voor klimaatsamenwerking waren de recente verklaring van klimaatgezanten John Kerry en Xie Zhenhua en het trilaterale gesprek tussen president Xi, president Macron en bondskanselier Merkel waarbij klimaat uitgebreid aan de orde kwam. Tegenover deze positieve signalen staat dat in 2019 nog altijd bijna 60% van China's energieconsumptie uit steenkool bestond, er dit jaar zelfs weer een opwaartse trend in kolenverbranding is te zien en dat de praktijk moet uitwijzen of de huidige doelstellingen materialiseren. Volgens klimaatexperts zijn deze onvoldoende om president Xi's doelstelling te behalen om in 2030 de CO_2 uitstoot te laten pieken. Om de doelen van Parijs te behalen acht de EU het van belang dat de uitstoot in China in 2025 piekt.

Het blijft dus van belang om China bilateraal, via de EU en multilateraal aan te sporen om zijn klimaatambities te verhogen. Bilateraal bevordert Nederland China's offshore windenergiesector (via o.a. het *International Clean Energy Partnership* van RVO), doet gezamenlijk onderzoek naar duurzaam rivierbeheer en werkt toe naar een MoU over het verlagen van CO_2-uitstoot door spoorgoederenvervoer. Op het gebied van klimaatadaptatie vordert de samenwerking gestaag, o.a. via opening in juni 2019 van een lokaal Chinees kantoor van het mede door Nederland opgezette *Global Center on Adaptation,* waarmee China ook samenwerkt aan een nationale klimaatadaptatiestrategie. Ook nam China op hoog niveau deel aan de door Nederland georganiseerde Climate Adaptation Summit en is er formele samenwerking op het gebied van milieu en water. Het blijft voor Nederland en de EU belangrijk om toegang tot grondstoffen te garanderen (o.a. via samenwerking met de VS en Australië), en tegelijkertijd de afhankelijkheid daarvan te verminderen via circulair hergebruik.

Ontwikkelingssamenwerking

Eerder dit jaar publiceerde China zijn nieuwe internationale ontwikkelingssamenwerkingsstrategie. Hiermee lijkt China een serieuzere speler te willen worden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dit biedt Nederland kansen voor samenwerking met het oog op het behalen van de

duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN (SDGs). Tegelijkertijd draagt het financieel slagkrachtige China waarden uit op terreinen als technologische standaarden, *governance* en mensenrechten die niet altijd verenigbaar zijn met onze waarden en is de grootste bilaterale crediteur ter wereld terughoudend t.a.v. transparantie over de openstaande leningen aan andere landen.

Het kabinet tracht vooral via EU-samenwerking een antwoord te formuleren op de Chinese OS-inzet. De EU-Afrikastrategie vermeldt de noodzaak van een sterke politieke alliantie tussen de EU en Afrika nu de interesse van andere wereldspelers in Afrika groeit.[9] Nederland heeft actief bijgedragen aan de ontwikkeling van het EU- instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), dat een beter geïntegreerd en effectiever extern Europees optreden moet bewerkstelligen. De Europese Commissie wil daarnaast met de Team Europe benadering bijdragen aan meer zichtbaarheid van de Europese OS-inzet.

China heeft zich als lid van de G20 gecommitteerd aan het vorig jaar door de G20 en Club van Parijs overeengekomen betalingsmoratorium voor officiële bilaterale schuldendienstbetalingen, het *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) en aan het *G20 Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*, een raamwerk waaronder schuldherstructureringen aan lage inkomenslanden plaatsvinden. Wel blijft er een discussie bestaan over de precieze reikwijdte bij de implementatie van deze regelingen door China. Nederland heeft zich binnen de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank ingezet voor een hogere beprijzing van leningen aan rijkere middeninkomenslanden als China.

Conclusie

China is als statelijke actor in toenemende mate bepalend voor Nederland en de EU. Dit geldt uiteraard voor het buitenlands beleid, maar ook steeds meer voor het binnenlands beleid. De reikwijdte en complexiteit van het China dossier neemt toe en heeft invloed op veel internationale, maar ook steeds meer nationale dossiers.

De Chinese economische, politieke en militaire invloed wereldwijd neemt gestaag toe. China biedt (economische) kansen en mogelijkheden om samen te werken op basis van gedeelde belangen. Samenwerking met China is tevens essentieel bij de aanpak van wereldwijde uitdagingen als klimaatverandering en het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's). Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die de samenwerking bemoeilijken.
Mensenrechten, veiligheid en economie in relatie tot China kunnen niet in isolatie worden gezien en acties op het ene gebied kunnen directe gevolgen hebben voor het andere. Geïntegreerd beleid is derhalve cruciaal. Rijksbreed wordt momenteel nauw samengewerkt t.a.v. China via de China Taskforce, op een hoger niveau en met een hogere frequentie dan voorheen. Via de Ambtelijke Commissie Economie en Veiligheid (ACEV) en de Ministeriële Commissie Economie en Veiligheid (MCEV) wordt voortdurend aandacht besteed aan de samenhang en afweging tussen economie en veiligheid. Ter ondersteuning van beleidsontwikkeling vergroot het China Kennisnetwerk de kennis over China binnen de rijksoverheid met bewustwordings- en voorlichtingsactiviteiten en

[9] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2020), Joint Communication to the European Parliament and the Council; «Towards a comprehensive Strategy with Africa».

interdepartementaal onderzoek. Nauwe Rijksbrede samenwerking behoeft ook in de toekomst onze gezamenlijke inzet.
De bilaterale relatie met China wordt niet alleen gevormd door de Nederlandse rijksoverheid en de Caribische delen van het Koninkrijk, maar door vele spelers op het maatschappelijk middenveld, waaronder ondernemers, lokale en provinciale overheden en academici. Via de China Taskforce en het Kennisnetwerk wordt informatie uitgewisseld en overlegd met stakeholders die een rol spelen in de relatie met China. In samenwerking met private partners is een *International Business Academy* opgestart die o.a. e-learning modules aanbiedt over zakendoen in China. Ook is een Informatie en Contactpunt (ICP) voor decentrale overheden opgericht.

Het kabinet is van mening dat de verschuivende mondiale machtsverhoudingen een gebalanceerde, geïnformeerde en genuanceerde inzet ten aanzien van China alleen maar belangrijker maakt. Hierboven geschetste ontwikkelingen vragen voor de langere termijn om blijvende actieve informatievergaring, analyse, kennisopbouw en -deling, gecoördineerd en geïntegreerd beleid («whole of government»-aanpak), een continue belangenafweging en proactief (internationaal) handelen.

Ten slotte, juist omdat Nederland en de EU op zoveel terreinen niet om China heen kunnen, zet het kabinet actief in op het effectief adresseren van fundamentele verschillen om zo de samenwerking met China als partner, concurrent en systeemrivaal optimaal vorm te kunnen blijven geven. Daaronder valt ook het blijven opkomen voor universele mensenrechten, de internationale rechtsorde en onze open democratische samenleving en het blijven voeren van een actief en stevig mensenrechtenbeleid, zoveel mogelijk in EU-verband.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag