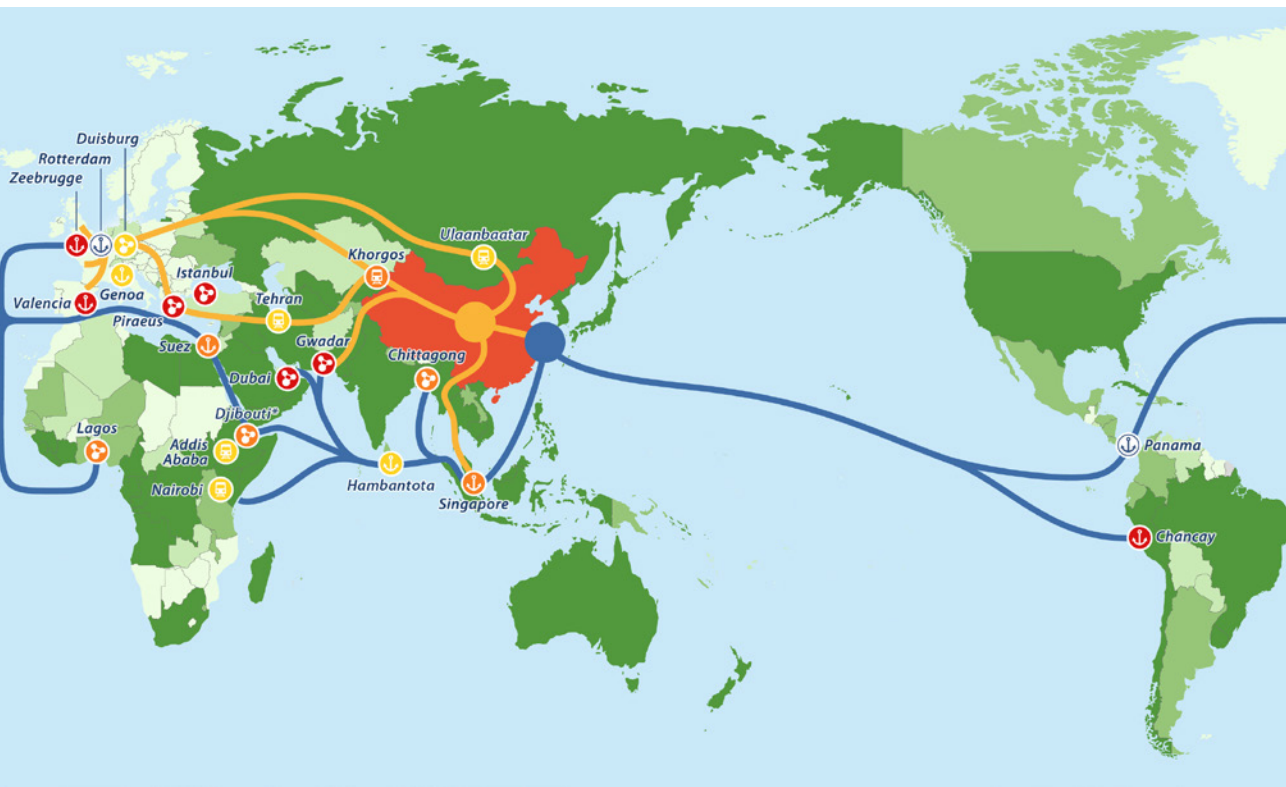


Navigating an uncertain future

Verkenning invloed van China op de toekomstige Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie

Bart Kuipers, Liam van Son, Frans-Paul van der Putten, Xiaoxue Martin, Sanne Zwart, Erik Krijgsman, Daan Abrahams

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat & Ministerie van Buitenlandse Zaken





Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Navigating an uncertain future

Verkenning invloed van China op de toekomstige
Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie

Bart Kuipers
Liam van Son
Frans-Paul van der Putten
Xiaoxue Martin
Sanne Zwart
Erik Krijgsman
Daan Abrahams

Clingendael Rapport
Oktober 2022

Oktober 2022

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto: Map of the Belt and Road Initiative © Clingendael & LeidenAsiaCentre

Het onderzoek voor en de productie van dit rapport is uitgevoerd binnen de raamovereenkomst voor het China Kennisnetwerk (CKN). Het doel van CKN is het bevorderen van strategische kennisontwikkeling over China voor de Rijksoverheid. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en voor de geuite meningen berust uitsluitend bij de auteurs en vormt geen, en mag niet worden opgevat als, een goedkeuring door het secretariaat van het China Kennisnetwerk en/of het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken of het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Dit rapport is in de periode november 2021-mei 2022 geschreven door het Erasmus Centre for Urban, Port and Transport Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam, en Clingendael China Centre.

Bij het tot stand komen van dit rapport is gebruik gemaakt van inzichten van een groot aantal stakeholders en van een directe begeleiding vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

De auteurs van dit rapport zijn geheel verantwoordelijk voor de inhoud van deze rapportage en voor eventuele fouten en onnauwkeurigheden.

Informatie over dit rapport kunt u krijgen bij Bart Kuipers (bkuipers@ese.eur.nl) en Xiaoxue Martin (xmartin@clingendael.org) en bij de opdrachtgever, Anne te Velde (anne.te.velde@minienw.nl) en Hannie Meesters (hannie.meesters@minienw.nl)






Gebruik van informatie uit dit rapport is toegestaan met bronvermelding.

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.

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
-  clingendael_institute
-  Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org
Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

Dr. Bart Kuipers is senior onderzoeker haveneconomie bij Erasmus UPT. Met name het goederenvervoer en dan speciaal de containerisatie is een van zijn expertisegebieden. Hij duidt het belang van de container voor de Nederlandse economie en dan met name de toekomstige economische impact van goederenvervoer en containers. Belangrijk onderdeel zijn scenariostudies van mogelijke toekomstige ontwikkelingen van nationale en internationale zeehavens.

Liam van Son is junior onderzoeker bij Erasmus UPT. Bij Erasmus UPT is hij actief in verschillende onderzoeksprojecten op het gebied van haveneconomie, met name op het gebied van duurzame ontwikkeling.

Dr. Frans-Paul van der Putten is Senior Research Associate bij Instituut Clingendael. Zijn expertisegebied is de geopolitieke rol van China. Hij is de auteur van 'De Wederopstanding van China: Van prooi tot wereldmacht' (The Resurrection of China: A geopolitical history of China from 1840). Na zijn aftreden als Senior Research Fellow in 2022, begon hij zijn eigen onderneming als onafhankelijk expert China en geopolitiek.

Xiaoxue Martin is Research Fellow bij Instituut Clingendael. Haar expertisegebied is de hedendaagse politiek en internationale betrekkingen van China, met name de ontwikkelingen rondom Hongkong en Taiwan, en afhankelijkheden van China.

Sanne Zwart is Research Assistant bij Instituut Clingendael.

Erik Krijgsman is Research Assistant bij Instituut Clingendael.

Daan Abrahams is Research Assistant bij Instituut Clingendael.

Voorwoord

De titel van dit rapport is 'Navigating an uncertain future' – een titel die regelmatig aan scenariostudies wordt gegeven, onder andere door Shell. De ondertitel van dit rapport luidt: "Verkenning van de invloed van China op de toekomstige Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie." Deze ondertitel geeft weer waar deze scenariostudie betrekking op heeft. Maar we refereren toch graag aan de grote onzekerheid waarin we nu verkeren. Met de Russische invasie in Oekraïne is de wereldorde gekanteld, kort nadat de coronapandemie eveneens ongekende veranderingen veroorzaakte, niet in de laatste plaats door de wijze waarop China vasthoudt aan lockdowns in de grote zeehavens. De 'Nieuwe Zijderoute' via het spoor tussen China en Europa is door de oorlog in Oekraïne langdurig verzwakt. Maar ook de assertieve reactie van China op het bezoek van Nancy Pelosi aan Taiwan maakt een door ons onvoorziene situatie – het op termijn binnenvallen van Taiwan door China – meer realistisch. Deze ontwikkeling is niet in de in dit rapport ontwikkelde scenario's opgenomen, simpelweg omdat dit een klein jaar geleden niet werd voorzien. Scenario's zijn in het algemeen sterk gerelateerd aan de periode waarin de scenario's worden ontwikkeld. Met deze ontwikkelingen is de onzekerheid over de toekomst verder toegenomen en wordt de impact van geopolitiek van de grootmachten wederom beklemtoond.

Het opstellen van scenario's staat centraal in dit rapport, waarbij de invloed van China op de toekomstige Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie is verkend. Deze invloed heeft met name betrekking op de centraliteit en strategische autonomie van Nederland als maritiem-logistiek knooppunt. Een belangrijk resultaat van dit onderzoek zijn handelingsperspectieven voor het Rijk en de maritiem-logistieke sector om in te spelen op de mogelijke rol die China gaat spelen in de logistiek binnen Europa en dus ook Nederland.

De verwachting is dat de toekomst van China's Belt and Road Initiative (BRI) – of het 'Global Development Initiative' (GDI) zoals het inmiddels wordt genoemd maar waarvan de precieze impact nog onduidelijk is – sterk zal worden beïnvloed door de Russische aanval op Oekraïne en ook door de reactie van China op ontwikkelingen rond Taiwan. Voor de algehele geopolitieke situatie in de wereld is de toekomstige relatie tussen China en Rusland dan ook van groot belang, naast uiteraard de relatie tussen China en de VS. Deze relaties zijn aan sterke verandering onderhevig. De scenario-analyse in dit rapport tracht de recente aspecten, voor zover mogelijk, (beperkt) mee te nemen en besteedt aandacht aan het in kaart brengen van onzekerheden. Juist door deze onzekerheden als uitgangspunt te nemen, is een gedegen scenario-analyse ontstaan met draagvlak bij betrokkenen.

Erasmus Center for Urban, Port and Transport Economics en het Clingendael China Centre hebben dit onderzoek in het einde van 2021 en vroege voorjaar van 2022 uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit onderzoek is gebaseerd op deskresearch en twee workshops met vertegenwoordigers van de rijksoverheid en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van brancheorganisaties gerelateerd aan het maritieme cluster in ons land. Wij zeggen deze betrokkenen onze grote dank voor de wijze waarop ze participeerden in de workshops en commentaar hebben gegeven op onze bevindingen.

Nadat wij in het eerste hoofdstuk kort stilstaan bij het doel van het onderzoek, geven wij in hoofdstuk 2 aan hoe het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de scenario's die zijn ontwikkeld eerst op hoofdlijnen en vervolgens nader uitgewerkt voor de maritiem-logistieke hubfunctie. In hoofdstuk 4 staan wij stil bij handelingsperspectieven gerelateerd aan de verwachte ontwikkeling van de invloed van China op de Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie in de komende decennia.

In enkele bijlagen staan belangrijke achtergronden die wij gebruikt hebben voor de ontwikkeling van de scenario's. In bijlage 1 presenteren wij vier verkenningen die zijn gebruikt om kritische onzekerheden te formuleren als basis voor de ontwikkelde scenario's. Bijlage 2 gaat in detail in op deze onzekerheden. In bijlage 3 beschrijven wij 'zwakke signalen'; ontwikkelingen die een indicatie geven dat een bepaald scenario zich gaat voordoen.

Wij hopen zeer dat dit rapport een nuttige bijdrage zal leveren in het bepalen van een logistieke China strategie.

Erasmus Centre for Urban, Port and Transport Economics
Clingendael China Centre

Rotterdam/Den Haag, juni 2022

Samenvatting

Inleiding

De maritiem-logistieke hubfunctie is van strategisch belang voor Nederland als handelsland. Nederland positioneert zich als 'Gateway to Europe' dankzij zijn geavanceerde logistieke netwerk en speelt een belangrijke rol in de wereldeconomie. Deze positie gaat echter een onzekere toekomst tegemoet: het is niet vanzelfsprekend dat Nederland de komende jaren een koploper zal blijven. Geopolitiek, en met name de invloed van China, zal een grote impact hebben op de Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie.

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoekt dit rapport de invloed van China op de Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie. Hoofdvraag in het onderzoek is:

Wat is de verwachte ontwikkeling van de invloed van China op de centrale positie van de Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie in de komende decennia en wat is het handelingsperspectief voor de Nederlandse overheid dat hieruit volgt?

Het doel van dit onderzoek is om, door toepassing van een scenariostudie, handelingsperspectieven te ontwikkelen voor de Rijksoverheid en de Nederlandse maritiem-logistieke sector. Dit zal met name betrekking hebben op de centraliteit en strategische autonomie van Nederland als maritiem-logistiek knooppunt.

Scenariobeelden

Er zijn vier scenario's ontwikkeld over de toekomst van de Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie. De scenario's komen voort uit de in kaart gebrachte onzekerheden en verkenningen (bijlage 1 en 2) en omvatten de onzekerheden met een grote mate van impact en waarschijnlijkheid. Dit leidt tot twee scenario-assen: één as betreffende de mate van globalisering en één as betreffende China's rol in Europese logistiek.

Figuur S.1 Scenarioschets: hoofdlijnen



'Belt and Road 'Rules''

Het eerste scenario heeft de naam 'Belt and Road 'Rules''. In dit toekomstscenario heeft China een sterke rol in de Europese logistiek gekregen en gedijt China's Belt and Road Initiative (BRI) bij een hoge mate van globalisering. China heeft de macht om de logistieke regels te bepalen. Dit 'Belt and Road 'Rules''-scenario voorziet de ontwikkeling van het BRI volgens het plan van de Chinese overheid. Dat wil zeggen, China stimuleert en profiteert van globale economische integratie door strategisch te investeren in maritiem-logistieke infrastructuur. Door de nieuwe verbindingen groeit de wereldhandel en nemen China's import- en exportvolumes toe. Hierdoor zal de vraag naar logistieke dienstverleners eveneens groter worden en dit zal tevens de logistieke markt doen opbloeien. Dit leidt tot een centrale rol voor Chinese logistieke spelers als Cosco Shipping in mondiale netwerken en waardeketens, evenals in de Europese logistiek. Hierbij kan gedacht worden aan marktconcentratie door conglomeraatvorming, Chinese meerderheidsbelangen in containerterminals van grote Europese havens, goederenstromen die volgens BRI-routes lopen en bepaald worden door Chinese logistieke titanen, en een verdere verschuiving van het economisch zwaartepunt naar Azië. Als gevolg van de ontwikkelingen omschreven in dit scenario, zal er een sterke Nederlandse strategische afhankelijkheid van China ontstaan. Door China's dominantie op de verschillende gebieden, van goederenstromen tot energietransitie, waardeketens en standaarden, zal Nederland minder autonoom kunnen handelen.

‘Belt and Road Limited’

Het ‘Belt and Road Limited’-scenario gaat uit van deglobalisering, waarbij er wel sprake is van een sterke Chinese rol in Europese logistiek maar met zekere limieten aan China’s ambitie in Europa. Het ‘Belt and Road Limited’-scenario heeft op de hoofdlijnen een aantal overeenkomsten met het eerste scenario, met het verschil dat China’s BRI begrensd wordt door een deglobaliserende wereld. De BRI volgt daardoor niet het oorspronkelijke plan van de Chinese overheid en slaagt er niet in om wereldwijde economische integratie aan te zwengelen. Echter, ondanks dat er sprake is van een afnemende groei van de totale wereldhandel, weten Chinese spelers in dit scenario wel een sterke rol in Europese logistiek te verkrijgen. Als onderdeel van de BRI zullen bepaalde Chinese buitenlandse directe investeringen naar Europa gaan; namelijk investeringen in onder meer de logistiek, handel, retail en IT-dienstverlening ter bevordering van China’s technologische ontwikkeling. Chinese partijen zullen daardoor een sterke positie hebben in strategische sectoren in Nederland en Europa. Hoewel in een mindere mate dan in ‘Belt and Road Rules’-scenario, is in dit scenario sprake van een strategische Nederlandse afhankelijkheid van China. De afhankelijkheid manifesteert zich op minder gebieden dan in ‘Belt and Road Rules’ omdat de nadruk minder ligt op goederenstromen van en naar China en technische standaarden gezet door China. Chinese partijen blijven echter belangrijk voor buitenlandse directe investeringen in Nederland, de energietransitie, strategische sectoren en intraregionale handel, waardoor de afhankelijkheid nog steeds aanzienlijk blijft.

‘Back to the Nineties’

In het ‘Back to the Nineties’-scenario heeft het globaliseringsproces zich voortgezet, maar heeft China geen sterke rol in de Europese logistiek weten te bemachtigen; in tegendeel: er is sprake van een terugkeer naar de ‘golden days’ van de Europese logistiek. Dit ‘Back to the Nineties’-scenario voorziet een voortgaande globalisering door de groei van de wereldhandel, waarbij China vooral buiten Europa actief is en daar een sterke positie vergaart. Belangrijk in deze ontwikkeling, is de succesvolle uitrol van alternatieve infrastructuurprojecten naast de BRI. De Europese ‘Global Gateway’-strategie en het ‘Partnership for Global Infrastructure and Investment’ (PGII) van de G7 – het voormalige ‘Build Back Better World’-initiatief van de G7 – verlopen daarbij volgens plan. Economische integratie in de wereld groeit en verloopt niet alleen volgens China’s voorwaarden onder de BRI. Protectionisme en handelsoorlogen maken hierbij plaats voor liberalisering. Net als in de jaren negentig, profiteert de gehele logistieke sector van globalisering. Europese spelers weten hun positie te verdedigen: in plaats van een dominantie van Chinese partijen, zullen ook niet-Chinese partijen in staat blijven te concurreren en de internationale standaarden te bepalen. In dit scenario is er sprake van beperkte Nederlandse strategische afhankelijkheid van China, gezien China’s zwakke rol in de Europese logistiek, de ‘staying power’ van Europese partijen in de wereldwijde logistiek en een gunstige omgeving voor wereldhandel.

‘Eigen Regio Eerst’

In het ‘Eigen regio Eerst’-scenario is sprake van deglobalisering en een zwakke Chinese rol in de Europese logistiek. Anders dan in de andere scenario's, geldt hier: ‘Eigen Regio Eerst en China laatst’. Dit wordt gekenmerkt door regionalisering en toenemend protectionisme van de VS, Europa en China. Handelsbarrières en blokvorming belemmeren vrije handel en er is een sterke politisering van de economie. Dit scenario lijkt voort te bouwen op het blok Rusland-China, zoals zich dit sinds de oorlog in Oekraïne heeft gevormd. Ook speelt in dit scenario een toenemend complexe en dreigende houding van China ten aanzien van Taiwan een belangrijke rol. De dramatische economische ineenstorting van de Russische economie als reactie op de oorlog in Oekraïne heeft China echter duidelijk gemaakt wat de economische risico's van een dergelijke inval zijn. Nationalisme groeit: bij de Europese bevolking heerst een negatief sentiment richting globalisering en de rol van China (en Rusland) hierin. Hierdoor zal er veel publieke druk zijn om maatregelen ‘tegen’ China en ‘voor’ de eigen regio in te voeren. Zo zullen Chinese buitenlandse directe investeringen in Europa geweerd worden, terwijl er binnen Europa juist vrije concurrentie wordt gestimuleerd. Als gevolg zal er een ‘ontkoppeling’ van China en andere landen in de grote handelsblokken zijn. In dit scenario is weinig Nederlandse strategische afhankelijkheid van China, omdat Chinese partijen zo veel mogelijk uit Europa worden geweerd.

Scenariobeelden: uitwerking voor de maritiem-logistieke hubfunctie

Hoe werken de hiervoor beschreven algemene scenarioschetsen uit voor de hubfunctie? Op basis van de hiervoor geschetste algemene scenariobeelden zijn specifieke implicaties voor de hubfunctie uitgewerkt en is een kwantitatieve schatting gegeven van de impact van de scenario's.

Figuur S.2 Scenario logica: implicaties voor hubfunctie



Tabel S.1 Kentallen scenario-analyse; implicaties hubfunctie

	Historische groei		Situatie 2021	Belt and Road Rules	Belt and Road Ltd	Back to the 90s	Eigen Regio Eerst
	'90-'20	'00-'20		Scenario's 2050			
Containeroverslag Rotterdam (mln teu)			15	29	22	33	13
Containeroverslag R'dam (gem.jaarl.groei)	4,7%	2,6%		2,4%	1,3%	2,8%	-0,5%
Marktaandeel China in zeehavens Europa			10%	30%	20%	13%	5%
Marktaandeel* Rotterdam			27%	28%	28%	32%	30%
Marktaandeel* Port of Antwerp-Bruges			26%	30%	28%	26%	25%

[* Marktaandeel in TEU: Sint-Petersburg-Le Havre range: Sint-Petersburg, Gdansk, Hamburg, Bremerhaven, Rotterdam, Port of Antwerp-Bruges, Le Havre, Felixstowe, Southampton]

‘Belt and Road ‘Rules’’

Er zijn vijf belangrijke implicaties voor de maritiem-logistieke hubfunctie in het scenario ‘Belt and Road ‘Rules’’, waarbij een sterke globalisering gecombineerd wordt met een dominante positie van China in de Europese logistiek:

1. Een sterke opbouw van Chinese spelers in de Europese deepsea-containeroverslag met een dominante hubfunctie van Cosco in Port of Antwerp-Bruges (samengaan van de havens van Antwerpen en Zeebrugge), waardoor deze haven in 2050 een groter marktaandeel heeft dan Rotterdam.
2. Een sterk netwerk van intermodale terminals dat de zeehavens en de Nieuwe Zijderoute verbindt en waar Duisburg een sleutelrol in speelt.
3. BRI heeft een stevige impuls gekregen onder meer door de ‘Polar Silk Road’ en een hogesnelheidsspoorverbinding tussen China en Europa.
4. Een netwerk van logistieke parken en intermodale terminals in Oost-Europa.
5. LOGINK, een port community systeem dat een dominante positie heeft verworven en een nieuwe standaard heeft gezet.

Er is met deze implicaties een zekere mate van logistiek-strategische autonomie van China in Europa ontstaan, alsmede een strategische afhankelijkheid van China. China bepaalt hoe een groot deel van de stromen lopen.

‘Belt and Road Limited’

Het ‘Belt and Road Limited’-scenario gaat uit van deglobalisering, waarbij er wel sprake is van een sterke Chinese rol in Europese logistiek maar met zekere limieten aan China’s ambitie in Europa. Implicaties voor de logistiek zijn:

1. Een slechts zeer beperkt groeiende wereldhandel en containeroverslag omdat de jarenlange disruptie in containerketens resulteert in een sterke nearsourcing en lokale productie voor lokale markten.
2. Chinese producenten investeren sterk in een Europese productie-infrastructuur.
3. Dit resulteert in een toename van intra-Europese stromen, waarbij Chinese partijen zich sterk op de opbouw van een intra-Europese logistieke infrastructuur richten.
4. Ook hierbij is een sterke rol van het Chinese port-community systeem LOGINK voorzien.
5. Rotterdam ontwikkelt zich als Europese hub voor zeldzame aardmetalen.

Er worden in dit scenario echter wel duidelijk limieten aan China’s ambities in Europa gesteld, met name door het gevaar van marktverstoring en een ongelijk speelveld.

'Back to the Nineties'

In het 'Back to the Nineties'-scenario heeft het globaliseringsproces zich voortgezet, maar heeft China geen sterke rol in de Europese logistiek weten te bemachtigen. Er is sprake van:

1. Een omvangrijke groei van het overgeslagen volume van containers en de aanbidding van nieuwe logistieke concepten in de containerwereld, toegespitst op hoogwaardige marktsegmenten als hightech en vers.
2. Een voorlopende rol van Rotterdam in digitale innovatie en een infrastructuur voor duurzame brandstoffen, waardoor het marktaandeel van Rotterdam sterk is toegenomen.
3. Door het krachtig en proactief investeren van Europese reders bleven Chinese logistieke bedrijven in veel gevallen met lege handen achter in de Europese logistieke infrastructuur.
4. Met name het wereldwijde samenspel tussen grote vooral westerse spelers in de logistiek en wereldwijd actief zijnde eveneens westerse verladers draagt de globaliseringsgolf.
5. Er is sprake van een afwijzing van LOGINK en in plaats daarvan wordt een Europese Basis Data Infrastructuur een nieuwe logistieke standaard.

'Eigen Regio Eerst'

In het 'Eigen regio Eerst'-scenario is sprake van deglobalisering en een zwakke Chinese rol in de Europese logistiek. In dit scenario neemt de omvang van de gecontaineriseerde wereldhandel af, waarmee de haven van Rotterdam van een overslagvolume van 15 miljoen standaardcontainers in 2021 naar 13 miljoen in 2050 gaat. Implicaties zijn:

1. Er is sprake van nog sterkere handelsoorlogen een relatief sterke – maar niet volledige – ontkoppeling van China met het westen en een terugval in de wereldhandel.
2. Natuurrampen gedreven door klimaatveranderingen betekenen een sterke toename van de noodzaak tot verduurzaming en circulaire economie, leidend tot een veel meer zelfvoorzienend economisch-logistiek model van ondernemen.
3. Dit betekent ook een veel grotere nadruk op het gebruik van zeldzame aardmetalen en de noodzaak hier een zekere mate van zelfvoorzienendheid te creëren.
4. Dit scenario wordt gedreven door een sterke digitalisering, aangejaagd door een eigen Europese chipsindustrie en het opknippen van de grote Amerikaanse netwerkbedrijven in regionale aanbieders.
5. Regionale stromen zijn in dit scenario veel belangrijker; deze regionale transportconcepten zijn in toenemende mate carbonneutraal en autonoom.

Na de presentatie van de scenariobeelden schetsen wij hieronder de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (handelingsperspectief). Deze conclusies en aanbevelingen hangen nauw samen met gerelateerde scenario's – iets dat belangrijk is voor de beoordeling van de conclusies en aanbevelingen. Deze kunnen daarmee per scenario verschillen. Ook geven wij enkele aanbevelingen die voor alle vier de onderscheiden scenario's gelden.

Conclusies

Conclusies uitgaande van een *invloedrijk* China in de komende decennia, ongeacht de mate van globalisering/deglobalisering (Scenario's 1 en 2)

- **Samenwerking wordt belangrijk maar leidt tot dilemma's**

Als gevolg van de *grote en invloedrijke* rol van China in het maritieme domein neemt het belang voor Nederland van samenwerking met Chinese actoren op handel, investeringen en technologie en ook duurzaamheid in relatie tot de maritiem-logistieke hubfunctie verder toe. Samenwerking op deze terreinen kan nodig zijn om de lange-termijn concurrentiepositie van Nederland als economie overeind te houden. Een sterke economische concurrentiepositie is niet alleen een voorwaarde voor het behouden van een hoog welvaartsniveau, maar ook voor het lange-termijnvermogen van Nederland om de eigen waarden en veiligheidsbelangen te verdedigen.

Samenwerking met China staat echter in toenemende mate op gespannen voet met de doelstelling om de strategische bewegingsruimte van Nederland en de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven te beschermen. Als gevolg hiervan komt de Nederlandse overheid vaker voor dilemma's te staan, waarvan bovendien de urgentie en complexiteit stijgt. Het wordt daarbij waarschijnlijk steeds moeilijker een evenwicht te vinden tussen het behouden van een prominente maritiem-logistiek hubfunctie, en het beschermen van strategische bewegingsruimte.

- **Cohesie staat zowel binnen de EU als binnen Nederland onder druk door invloedrijk China**

EU-lidstaten kunnen door een invloedrijk China mogelijk gemakkelijker tegen elkaar uitgespeeld worden op het gebied van logistieke infrastructuur en goederenstromen. Ook cohesie binnen Nederland staat onder druk. Groeiende belangentegenstellingen zijn er met name tussen bedrijven die in eerste plaats profiteren bij samenwerking met China en bedrijven die vooral met Chinese concurrentie te maken hebben. Bovendien is er bij deze scenario's een mogelijk belangenconflict tussen de overheid op nationaal niveau – die zoekt naar een evenwicht tussen nationale veiligheid en het nationale economische belang – en het Havenbedrijf Rotterdam, dat vooral baat heeft bij samenwerking met krachtige Chinese partners.

- **Marktwerking: gebrek aan wederkerigheid geeft Chinese partijen concurrentievoordeel**

Nederlandse bedrijven kunnen in afnemende mate op marktfactoren vertrouwen om te concurreren met hun Chinese tegenhangers, die profiteren van financiële steun door een mondiaal invloedrijke Chinese overheid en door het gebrek

aan wederkerigheid in markttoegang. Dit geeft Chinese bedrijven een concurrentievoordeel in vergelijking met Nederlandse bedrijven.

- **Politisering van de maritiem-logistieke sector door rol Chinese staat**
De rol van de Chinese staat als ultieme controlerende entiteit bij Chinese bedrijven in verschillende sectoren en delen van productieketens leidt tot de politisering van de maritiem-logistieke sector. Chinese bedrijven werken bovendien bij voorkeur in eerste instantie met andere Chinese bedrijven (in verschillende deelsectoren) samen. Chinese partijen kunnen om politieke redenen (op aanwijzing van de Chinese overheid) de samenwerking met bepaalde landen/actoren vermijden of juist opzoeken. De kans op economische machtsconcentratie in handen van politieke actoren in de maritiem-logistieke sector stijgt daardoor.
- **Amerikaanse druk neemt naar verwachting verder toe**
Geopolitieke spanningen tussen China en de Verenigde Staten zullen als gevolg van de prominente rol van China in de (globaliserende dan wel deglobaliserende) wereldeconomie waarschijnlijk aanhouden. De Nederlandse Rijksoverheid kan daardoor te maken krijgen met groeiende Amerikaanse druk gericht op het beperken van Europese samenwerking met China op het maritiem-logistieke vlak. Zorgen van de VS over mogelijke Chinese spionage of sabotage (al dan niet via het cyberdomein) met betrekking tot de militaire functie van de Rotterdamse haven kunnen verder bijdragen aan die druk.

Conclusies specifiek voor een *invloedrijk China bij voortgaande globalisering* (Scenario 1)

- **Samenwerking: voordelen hubfunctie bij voortgaande globalisering**
Samenwerking met China heeft grote potentiële economische voordelen voor de rol van Nederland als maritiem-logistieke hub en doorvoerland voor handelsstromen *tussen Europa en de rest van de wereld*.
- **Maritieme operaties: ook indirecte relaties versterken China's invloed in hubfunctie**
Het dilemma 'samenwerken versus invloed indammen' speelt het sterkst in het segment *maritieme operaties*. Het geheel van Chinese investeringen en rollen in de relevante sectoren zal de Chinese regering veel invloed op goederenstromen geven, ook wanneer er geen sprake is van een meerderheidsbelang van een enkel Chinees bedrijf in individuele terminals maar China door een minderheidsbelang of andere eigendomsconstructie wel significante invloed genereert. De bedrijven die betrokken zijn bij containeroverslag en overzeese handel dreigen daarmee in de Chinese economische invloedssfeer te komen, waardoor de strategische autonomie van Nederland zal afnemen.

Conclusies specifiek voor een *invloedrijk China bij deglobalisering* (Scenario 2)

- **Samenwerking: vooral gericht op regionale assets en intra-EU-handel**
De potentiële economische voordelen voor Nederland bij samenwerking met China liggen op de eerste plaats bij het aantrekken van Chinese investeringen en de vestiging van regionale hoofdkantoren, logistieke centra en productielocaties in Nederland, en de rol van Nederland als hub in de *intra-EU* handel.
- **Achterlandoperaties: ook hier risico op ontstaan strategische afhankelijkheid van China**
Het dilemma 'samenwerken versus invloed indammen speelt in een situatie van deglobalisering ook bij maritieme operaties maar nog sterker in het segment *achterlandoperaties*. De spoor-, binnenvaart, wegtransport- en shortsea-deelsectoren hebben potentieel veel baat bij investeringen door en samenwerking met Chinese actoren. Echter bestaat juist in dit segment het risico van het ontstaan van een eenzijdige strategische afhankelijkheid van China.

Conclusies uitgaande van een *zwakke rol voor China* in de komende decennia (Scenario's 3/4)

- **Klein risico strategische afhankelijkheid van China bij een zwakke rol**
Voor het China-gerelateerde beleid is het onderscheid tussen voortgaande globalisering versus deglobalisering beperkt relevant als China geen invloedrijke rol speelt gerelateerd aan de maritiem-logistieke hubfunctie in de toekomst. Voor beide scenario's (3 en 4) geldt dat er geen risico is dat Nederland eenzijdig strategisch afhankelijk wordt van China. Bovendien is de potentiële bijdrage en meerwaarde van samenwerking met China aan de Nederlandse hubfunctie klein.
- **Afstemming niet nodig bij zwakke rol China in logistiek; geopolitiek mogelijk wel urgent**
Nederlandse bedrijven bepalen op individuele basis of en hoe ze met China en Chinese actoren omgaan. Afstemming binnen de sector of met de overheid is niet nodig. Een China-specifieke strategie voor de maritiem-logistieke sector/hubfunctie is alleen nodig wat betreft nationale veiligheid. De economische rol van China is beperkt, maar als er geopolitiek rivaliserende blokken ontstaan is China mogelijk wel een militaire rivaal van de EU als geopolitieke en militaire partner van de VS. Het veiligstellen van de militaire functie van maritiem-logistieke hubs, bijvoorbeeld tegen mogelijke cyberaanvallen en gerelateerd aan de rol van de Rotterdamse haven in de militaire bevoorrading, krijgt in dat geval extra urgentie.

Aanbevelingen/handlingsperspectief

Hieronder geven wij beleidsaanbevelingen: wat moet er gebeuren, uitgaande van het optreden van de verschillende scenario's die zijn onderscheiden? Hierbij gaan wij uit van de scenario's waarin China een belangrijke impact heeft ten aanzien van de maritiem-logistieke hubfunctie (Belt and Road 'Rules'/Limited). Ook kijken we naar verschillende segmenten binnen de maritiem-logistieke hubfunctie.

Aanbevelingen met betrekking tot de *maritiem-logistieke hubfunctie in het algemeen*

- **Urgentie van handelen: proactief handelen ten aanzien van China; niet afwachten**

Nederlandse actoren dienen rekening te houden met de mogelijkheid dat China in de komende decennia een dominante speler wordt, maar ook met de mogelijkheid dat China maar beperkt relevant is voor de Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie. Het is van belang dat de overheid niet afwacht tot duidelijk is of China inderdaad dominant wordt. Om op lange termijn in staat te zijn om ten opzichte van China autonoom te handelen in relatie tot de maritiem-logistieke hubfunctie, is het noodzakelijk voor Nederland om ruim van tevoren te anticiperen op een mogelijk dominant China.

Op dit moment zijn Chinese actoren al zeer invloedrijk in het internationale maritiem-logistieke domein, en spelen China-gerelateerde goederenstromen (met name van en naar Duitsland) een grote rol in de Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie. Zoals de actuele Chinese strafmaatregelen tegen Litouwen aantonen is er een risico dat eventuele toekomstige diplomatieke spanningen met Nederland ertoe kunnen leiden dat de Chinese overheid Chinese bedrijven onder druk zet of instrueert om Nederland als maritiem-logistieke hub te mijden. Besluitvorming door de Nederlandse overheid over de hieronder genoemde aanbevelingen is, gezien de tijd die gepaard gaat met implementatie ervan, urgent.

- **Strategisch belang van technologische en economische samenwerking met China**

Indien China zijn invloedrijke positie in handel en in de maritieme sector op mondiaal niveau verder vergroot kan de rol van Nederland als voornaamste maritiem-logistieke hub van de EU alleen worden gehandhaafd wanneer de Nederlandse regering goede betrekkingen met China onderhoudt. China heeft potentieel veel te bieden als investeerder, handelspartner en bron van technologie en innovatie. Op lange termijn is een stevige economische basis voor Nederland niet alleen een voorwaarde voor welvaart, maar ook voor veiligheid en voor het handhaven van de eigen waarden. Economische en technologische samenwerking met China dient daarom waar mogelijk behouden en versterkt te worden.

- **Reciprociteit als voorwaarde bij nieuwe Chinese investeringen in de hubfunctie**

De EU moet *nieuwe* Chinese investeringen in de maritiem-logistieke sector/hubfunctie op de Europese markt verbinden aan de voorwaarde dat Europese bedrijven dezelfde toegang krijgen in China. *Bestaande* Chinese investeringen op terreinen waarop soortgelijke Europese investeringen in China niet mogelijk zijn, dragen bij aan China's strategische afhankelijkheid van de EU en worden bij voorkeur gehandhaafd. Als er echter geen zicht is op reciprociteit van investeringstoegang aan Chinese zijde, moet overwogen worden bestaande Chinese investeringen in de maritiem-logistieke sector (selectief) terug te dringen.

- **Inzetten op strategisch kader voor EU om Europese strategische autonomie te versterken**

Om te voorkomen dat concurrentie tussen EU-lidstaten de machtspositie van China verder versterkt moet de Nederlandse overheid inzetten op een strategisch beleidskader voor de maritiem-logistieke sector op EU-niveau. Dat stelt EU beter in staat te anticiperen op – en eventueel het voorkomen van – het ontstaan van een situatie waarin niet de markt maar de Chinese overheid grotendeels bepaalt via welke kanalen goederenstromen de EU in- en uitgaan. Het strategische kader moet gericht zijn op het beschermen van marktwerking in de maritiem-logistieke sector waar mogelijk, en het sturen op Europese strategische autonomie waar nodig. Om strategische autonomie ten opzichte van China veilig te stellen is een zekere afname van de nationale autonomie binnen de EU voor Nederland en andere EU-lidstaten onvermijdelijk.

- **Beter overzicht door monitoring Chinese invloed in containermarkten**

Zorg als Nederlandse overheid voor een permanente monitoring van Chinese invloed in de mondiale containervaart en in het Europees terminalmanagement en – in het bijzonder – in de relatie tussen China's invloed in die twee deelsectoren. Maak informatie uit deze monitoringsfunctie beschikbaar voor de Europese Commissie en voor andere EU-lidstaten.

- **Aangepaste mededingingsregels en toetsing om externe machtsconcentratie tegen te gaan**

De EU moet haar mededingingsregels aanpassen om economische machtsconcentratie door externe mogendheden in sectoren en waardeketens via afzonderlijke bedrijven tegen te gaan, zowel binnen de EU als in het internationale maritieme domein, indien de Europese strategische autonomie wordt geraakt. Nieuwe Chinese investeringen in de EU en fusies tussen Chinese ondernemingen moeten getoetst worden op hun relevantie voor politiek-economische machtsconcentratie. Bij toetsing op politiek-economische machtsconcentratie moet worden gedifferentieerd naar het verschil tussen Chinese en Hongkongse bedrijven, staats- en private bedrijven en naar de mate waarin staatsbedrijven beursgenoteerd zijn.

- **Bereik van investeringstoetsing: hanteer een breed netwerkperspectief op Chinese invloed**

Houd bij het toetsen van nieuwe directe investeringen rekening met het gezamenlijke effect van minderheidsbelangen door verschillende Chinese actoren, en met investeringen door niet-Chinese actoren (van binnen of buiten de EU) die onderdeel van of nauw gelieerd aan Chinese actoren zijn.

- **Belang vestigingsklimaat: transparantie en voorspelbaarheid in investerings-toetsing**

Om rekening te houden met een mogelijk dominant China ten tijde van deglobalisering is het van belang dat Nederland aantrekkelijk blijft als vestigingslocatie voor Chinese regionale hoofdkantoren, logistieke operaties en voor Chinese investeringen in achterlandoperaties. Relevante investeringen omvatten zowel greenfield-investeringen (het opzetten van nieuwe bedrijven) als investeringen in bestaande Nederlandse ondernemingen (mits passend bij de voorwaarden van reciprociteit en politiek-economische machtsconcentratie zoals hierboven aangegeven). Relevant voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor Chinese bedrijven is onder andere transparantie en voorspelbaarheid in investeringstoetsing, beschikbaarheid van Chineestalig onderwijs en een laagdrempelige procedure voor visumaanvragen.

- **Aanscherpen Nederlandse Chinastrategie: weging voor-/nadelen en sectorspecifiek**

De Nederlandse overheid moet er rekening mee houden dat ze vaker dan nu voor China-gerelateerde dilemma's komt te staan, waarvan bovendien de urgentie en complexiteit toeneemt. Om een evenwicht te vinden tussen het behouden van een prominente maritiem-logistieke hubfunctie en het beschermen van strategische bewegingsruimte volstaat een ad-hoc aanpak bij toekomstige dilemma's niet.

De bestaande Nederlandse Chinastrategie (vastgelegd in de Chinanotitie van 2019) dient op twee punten te worden aangescherpt. Ten eerste moet de strategie meer richting geven bij het wegen van voor- en nadelen van samenwerking met China, en bij het vinden van een balans tussen marktwerking en nationale veiligheid. Houd er rekening mee dat de bestaande mate van marktwerking niet behouden kan worden bij een verdere groei van China's rol in het internationale maritiem-logistieke domein. Ten tweede moet de strategie meer worden toegespitst op afzonderlijke sectoren, waaronder in elk geval de maritiem-logistieke sector.

Aanbevelingen t.a.v. *maritieme operaties en infrastructuur*: (container) overslag, zeescheepvaart, overzeese handel, relatie met wereldhandel

- **Mededingingsregelgeving NL- en EU-niveau: Consortia Block Exemption Regulation**

De discussie over de toekomstige 'Consortia Block Exemption Regulation' (vrijstellingen van door de EU voor containerallianties) moet nadrukkelijk aandacht besteden aan mogelijke gevolgen van het al of niet beëindigen van deze regulering en de gevolgen voor wat betreft de machtsbasis voor Chinese rederijen in relatie tot Europese zeehavens en rederijen.

- **Hub zeldzame aardmetalen in Rotterdamse haven**

Onderzoek het potentieel van de Rotterdamse haven als locatie voor een Europees centrum voor zeldzame aardmetalen, cruciaal voor de ontwikkeling van de energietransitie. Daarbij gaat het primair om het opbouwen van een strategische voorraad, eventueel door in te spelen op de sterke positie van commodity traders in Rotterdam, met het oog op het beperken van eenzijdige strategische afhankelijkheid van China dan wel het versterken van wederzijdse afhankelijkheden in de relatie met China.

Aanbevelingen t.a.v. *achterlandoperaties*: spoor/binnenvaart/weg/shortsea, logistieke/intermodale knooppunten, Nieuwe Zijderoute (BRI-spoor)

- Richt met het oog op de mogelijkheid van deglobalisering de aandacht, naast op de zeehavens, ook op ook op **achterland-operaties**.
- **Binnenvaartvloot**: Onderzoek waarschijnlijkheid en voor- en nadelen van de mogelijkheid dat de Europese binnenvaartvloot in China gebouwd gaat worden, en de relevantie daarvan voor de maritiem logistieke hubfunctie van Nederland.

Aanbevelingen t.a.v. *logistiek-ondersteunende operaties*: informatie-technologie, ketenmanagement, support-activiteiten: verzekeringen, finance, legal, etc.

- Onderzoek de voor- en nadelen van **technologische samenwerking** in de maritiem-logistieke sector, met name wat betreft de rol van LOGINK als platform voor data-uitwisseling tussen havens, van Huawei in het functioneren van containerterminals, en van Chinese containerscanners voor douanecontroles.
- **Standaarden**: monitor het gebruik en de toepassing van Chinese technologische standaarden voor de maritiem-logistieke hubfunctie. Ontwikkel standaarden op EU-niveau, zoals momenteel wordt geïnitieerd door de ontwikkeling van een Basis Data Infrastructuur (BDI).

Aanbevelingen t.a.v. regionale neerslag: warehouses/wederuitvoeroperaties, directe buitenlandse investeringen China

- Onderzoek voor- en nadelen van Chinese investeringen in of huur van **onroerend goed** voor opslag of andere regionale activiteiten die gerelateerd zijn aan de maritiem-logistieke hubfunctie.