

# Publieksrapport

Onderzoek naar de mate van Chinese staatsinvloed bij Chinese overnames van Nederlandse bedrijven

December 2022  
Document versie 2.0

Dit document en de inhoud ervan mogen niet zonder schriftelijke toestemming van Datenna B.V. en de Opdrachtgever gepubliceerd of gedistribueerd worden.

## **/ Inhoudsopgave**

<b>/ 1. Introductie</b>	<b>3</b>
<b>/ 2. Grijs gebied</b>	<b>3</b>
<b>/ 3. Trend</b>	<b>5</b>
<b>/ 4. Analyse van staatsinvloed</b>	<b>6</b>
4.1 Mate van staatsinvloed	6
4.2 Soorten staatsinvloed	7
4.3 Sectoranalyse	8
<b>/ 5. Koppeling met Chinees innovatiebeleid</b>	<b>13</b>
<b>/ 7. Conclusie</b>	<b>15</b>
<b>/ 8. Bibliografie</b>	<b>18</b>

## **Disclaimer**

### *China Kennisnetwerk*

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 de Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken & Economische Zaken en Klimaat.

### *Datenna*

Datenna is 's werelds toonaangevende leverancier van Open-source intelligence over China. Datenna beschikt over een uniek en continu geactualiseerd platform met verifieerbare data over het Chinese bedrijfsleven, technologische en academische landschap. Datenna richt zich 100% op China en biedt unieke data en expertise aan via op maat gemaakte onderzoeksprojecten en software tools. Datenna werkt exclusief met overheden en biedt oplossingen voor onder andere investment screening, innovation intelligence, defence intelligence en export controle.

De informatie in dit rapport is met grote zorgvuldigheid samengesteld. Ondanks deze zorg en aandacht is het mogelijk dat de inhoud onvolledig en/of onjuist is. Aan de inhoud kunnen op geen enkele wijze rechten of aanspraken ontleend worden. Noch de instellingen en organen, noch enige personen die namens hen optreedt, kan verantwoordelijk worden gehouden voor het gebruik van de informatie in dit rapport.

## **/ 1. Introductie**

Dit document is de publieksversie van het onderzoeksrapport uitgevoerd door Datenna B.V. (Datenna) in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en het China Kennisnetwerk.

Aanleiding van dit onderzoek is de ingediende en aangenomen motie van 24 november 2021 door Ruben Brekelmans, Kamerlid Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, en Agnes Mulder, Kamerlid Christen-Democratisch Appèl. Geconstateerd is dat Chinese staatsbedrijven hun invloed in Nederland uitbreiden door middel van aanzienlijke investeringen. De aangenomen motie verzoekt de regering meer onderzoek te doen of te laten doen naar de invloed van Chinese (staats)bedrijven in het Nederlandse bedrijfsleven. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn verantwoordelijk om deze motie te beantwoorden en hebben Datenna verzocht hier aan bij te dragen. In dit onderzoek kijkt Datenna specifiek naar de mate van Chinese staatsinvloed bij Chinese overnames van Nederlandse bedrijven. Dit omdat hier de expertise van Datenna ligt, en onze data het mogelijk maakt om voor de overnames gedetailleerd naar aanwezigheid van de Chinese staat in eigendomsstructuren te kijken, en zo de mate van staatsinvloed bij de overnames te analyseren. Bovendien maakt onze data over overheidssubsidies voor onderzoek het mogelijk om de koppeling te maken met het Chinese innovatiebeleid, omdat dit inzicht geeft in de potentieel strategische overwegingen van overnames.

Het doel van dit onderzoek is om de opdrachtgevers een antwoord te geven op de volgende hoofdvraag: In hoeverre reikt Chinese staatsinvloed bij Chinese overnames van Nederlandse bedrijven en hoe is dit gekoppeld aan het Chinese innovatiebeleid? Dit is onderzocht met behulp van een uitgebreide dataset samengesteld door Datenna, dat 128 overnames van Nederlandse bedrijven door Chinese entiteiten vanaf 2010 tot 1 september 2022 bevat. Daarnaast is dit kwantitatieve aspect gecombineerd met uitgebreid kwalitatief onderzoek. Allereerst gaan we dieper in op het “grijze gebied”, wat de context vormt. Ook worden de resultaten gekoppeld aan het Chinese innovatiebeleid, waarbij er specifiek gekeken wordt naar het “Made in China 2025” beleid van de Chinese overheid. Daarnaast is er casuïstiek meegenomen om meer inzicht te bieden in hoe de rol van de Chinese staat bij overnames zich in de praktijk vorm geeft.

## **/ 2. Grijze gebied**

Chinese centrale en lokale overheden, de Communistische partij, en staats- en private bedrijven zijn verbonden in een complexe symbiose. In het geval van staatsbedrijven, worden sommige geleid door een ministerie, of een ander departement van de centrale of een lokale overheid. Andere hebben een hybride eigendomsstructuur waarbij de overheid, centraal of lokaal, de grootste aandeelhouder is. Voor private bedrijven kunnen de overheid, instituties gerelateerd aan de overheid of staatsbedrijven alsnog de belangrijkste aandeelhouder zijn (Hong et al., 2017). Deze verwevenheid tussen staat en bedrijfsleven wordt het “grijze gebied” genoemd, en

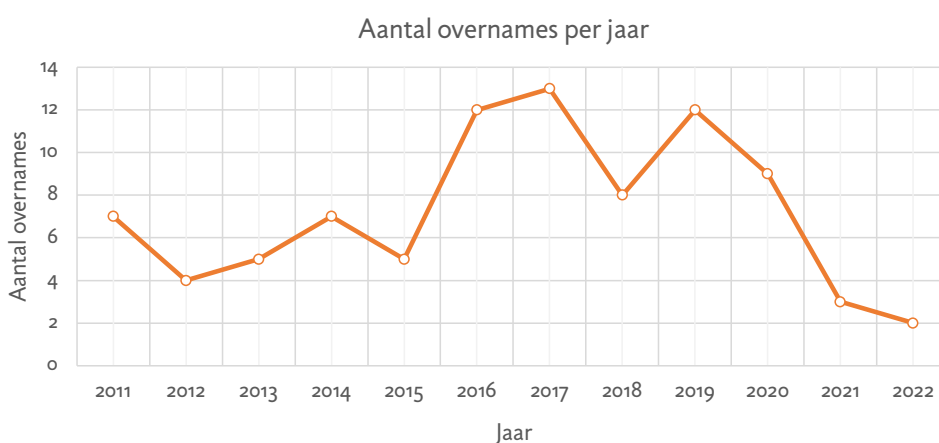
heeft implicaties voor China's economische betrekkingen met andere landen. De Chinese overheid tracht op verschillende niveaus controle uit te oefenen over investeringen in het buitenland (Hong et al., 2017). Deze helpende hand van de Chinese staat bij buitenlandse investeringen werd zichtbaarder na 2013, toen het "One Belt, One Road" initiatief meer vorm kreeg, zeker bij investeringen waar China's staatsbedrijven bij betrokken waren (Wübbecke et al., 2016). Ook het Made in China 2025 beleid heeft een duidelijk internationaal component, namelijk de toename in overnames van internationale high-tech bedrijven door Chinese investeerders. Om sneller internationaal te kunnen concurreren en bepaalde fases van technologische ontwikkeling over te slaan, zijn Chinese bedrijven bepaalde cruciale technologieën in het buitenland aan het verwerven (Wübbecke et al., 2016).

Om dit te bereiken kan een Chinese entiteit, bijvoorbeeld, een samenwerkingsverband aan gaan met een kundige buitenlandse partner om samen verder technologisch onderzoek te ondernemen, of een dergelijke partner geheel overnemen om direct betrokken te raken bij de kennis en verschillende processen binnen het bedrijf. Samenwerking of een overname kan voor beide partijen gunstig zijn. Nederlandse bedrijven kunnen hierdoor toegang krijgen tot de Chinese markt en financiering, maar ook tot Chinese kennis en Chinees talent. Dit kan bijdragen aan het Nederlandse innovatievermogen en economische concurrentievermogen (van der Putten, 2021). Er zijn echter ook risico's aan verbonden. Uit de Chinanotitie blijkt dat de overdracht van kennis (of technologie) naar China ongewenst is als het gaat om: a) afgedwongen overdracht in ruil voor markttoegang, b) verwerven door China van nieuwe kennis op militair terrein, c) bijdragen aan een niet-wederkerige economische relatie, d) ondermijnen van Nederlandse of universele waarden, of e) schaden van de economische of nationale veiligheid. Door middel van overnames kan er een directe lijn zijn van de kennis van het overgenomen bedrijf naar de Chinese eindgebruiker, of dat nu de productiefaciliteit van het bedrijf is, of bijvoorbeeld een staatsentiteit. Dit risico leidt ertoe dat bepaalde (strategische) technologieën in het bezit van ongewenste partijen terecht kunnen komen. Om te kunnen analyseren en vaststellen wat de staatsinvloed is binnen een Chinees bedrijf, moet allereerst aandacht worden besteed aan de verschillende eigendomslagen van een Chinese investeerder, en ondervinden wie de Ultimate Beneficial Owner (UBO) van een dergelijk bedrijf is. De UBO is de persoon of entiteit die de uiteindelijke zeggenschap heeft over een onderneming. Om de juiste UBO te identificeren, moeten niet alleen de directe aandeelhouders in een onderneming worden gecontroleerd, maar ook indirect eigendom via verscheidene eigendomsstructuren. Wanneer de investeerder bijvoorbeeld voor een meerendeel in handen is van de Chinese staat op centraal niveau, is er een hogere kans dat dit bedrijf politieke motieven heeft voor de investering. Dit uit zich in hogere staatsinvloed. Wanneer een bedrijf juist in handen is van private actoren, is de kans groter dat er commerciële motieven zitten achter de overname of investering. Overheden als investeerders streven vaak strategische controle na, waarbij investeringen gemaakt worden om (geo)politieke of (geo)economische redenen. Het is echter belangrijk om te benoemen dat een ander motief financieel kan zijn, waarbij er wordt gezocht naar rendement (Hong et al., 2020). Het is dan ook van belang om niet alleen te analyseren of er sprake is van aanwezigheid van de Chinese staat in de eigendomsstructuur, maar ook in welke mate. Daarnaast is het belangrijk om te kijken naar wat Chinese bedrijven en de overheid in het

buitenland willen bereiken, om meer inzicht te krijgen in de intenties. Daarom zal in dit onderzoek de koppeling aan het Chinese innovatiebeleid gemaakt worden.

### / 3. Trend

Om een eerste indruk te krijgen van de ontwikkelingen wat betreft Chinese investeringen in Nederland, hebben we in het kader van dit onderzoek een trendanalyse uitgevoerd. Deze trendanalyse bevat overnames van Nederlandse bedrijven door Chinese bedrijven vanaf 2010 tot 1 september 2022, als opgenomen in de dataset. Hierbij is het van belang om te vermelden dat het overzicht is gebaseerd op alle overnames waarvan datums van overname beschikbaar zijn. Dit betreft uiteindelijk ongeveer twee-derde van het geheel aantal overnames in dit onderzoek, en schetst daarmee een beeld van de ontwikkelingen gedurende de laatste twaalf jaar.



Grafiek 1. Trend overnames vanaf 2010 tot heden

In grafiek 1 is het aantal overnames per jaar weergegeven. De overnames zijn na 2015 toegenomen, en na 2019 is er sprake van een dip. Het is complex om één directe aanleiding voor deze dip aan te wijzen. Onder andere de geopolitieke onrust en het handelsconflict tussen de Verenigde Staten en China kunnen invloed hebben gehad. De hoge importtarieven die de Amerikanen op Chinese import plaatsten zorgden ervoor dat de Chinezen een dip zagen in hun export naar de Verenigde Staten. Dit in combinatie met de afgezwakte Chinese economie, die een verdere achteruitgang zag in 2020, veroorzaakte een afname in import en trof ook de nationale inkomsten. Daarnaast was er sprake van meer wantrouwen onder Europese overheden richting China als gevolg van de geopolitieke spanningen, waarbij ook aandacht is voor een verbeterde screening van investeringen uit derde landen. Dit heeft mogelijk een afschrikwekkend effect gehad. Ook de COVID-19 pandemie die begon in 2019 kan invloed hebben gehad op de dip in overnames. Als gevolg van de pandemie ontstond er een moeilijk economisch klimaat, en zowel de Chinese economie, als ook Europese economieën, koelden af. Daarnaast nam de Chinese overheid stappen om een betere grip te hebben op uitgaande investeringen, en deed een poging om de Renminbi te stabiliseren. Het uitvoeren van directe investeringen werd daardoor mede gedemotiveerd (Van der Putten et al., 2020).

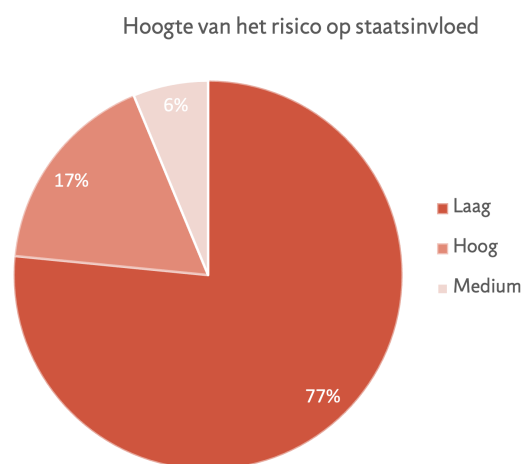
## / 4. Analyse van staatsinvloed

Het Datenna platform en de gedetailleerde data-gedreven inzichten van Datenna zijn benut om de mate van staatsinvloed of andere opmerkelijke connecties te detecteren en inzage te krijgen in de betrokkenheid van de Chinese staat. Bij het analyseren van de dataset ter grondslag van dit onderzoek, zijn de aandeelhoudersstructuren en de staatsinvloed hierin in detail onderzocht. Als eerste stap in de analyse, is deze mate van staatsinvloed onderverdeeld in drie verschillende types: "hoog", "medium", of "laag" om een algemeen beeld te schetsen. Daarna wordt er verder naar de details gekeken om meer betekenis te kunnen geven aan een dergelijke categorisering.

Om deze afweging te kunnen maken, is als eerste stap gekeken naar het totale aandeel van de staatsgerelateerde entiteit in het Chinese bedrijf dat de overname uitvoert. Hierin wordt meegenomen of de staatsgerelateerde aandeelhouder de grootste aandeelhouder is in het bedrijf. Indien dit het geval is, kan er gesproken worden van hoge staatsinvloed. Gezien dit niet altijd het geval zal zijn, wordt er in het onderzoek aandacht besteed aan de verschillende nuances en factoren in een eigendomsstructuur die de rol van de staat kunnen beïnvloeden. Er wordt gekeken naar in hoeverre de staatsgerelateerde entiteit een strategische investeerder is. Hierbij bedoelen we bijvoorbeeld nationale investeringsfondsen, zoals het National Integrated Circuit Industry Investment Fund, geleid door de Chinese overheid, of een nationaal ministerie.

### 4.1 Mate van staatsinvloed

Zoals weergegeven in grafiek 2, zien we dat in totaal 17% van de overnames gepaard gaat met een "hoge" mate van staatsinvloed. Daarnaast heeft een percentage van 6% te maken met een "medium" niveau van staatsinvloed. Hierin wordt zowel een hoog als medium niveau gezien als "significante staatsinvloed". Daar vanuitgaande kan worden vastgesteld dat in 23% van alle overnames er sprake is van significante staatsinvloed. Kortom, van alle overnames in Nederland door een Chinese partij die hebben plaatsgevonden sinds 2010, brengt ongeveer een kwart een



Grafiek 2. Hoogte van staatsinvloed in totaal aantal overnames

significante staatsinvloed met zich mee, waarbij de invloed van de staat in de eigendomsstructuur of gerelateerde entiteiten prominent is.

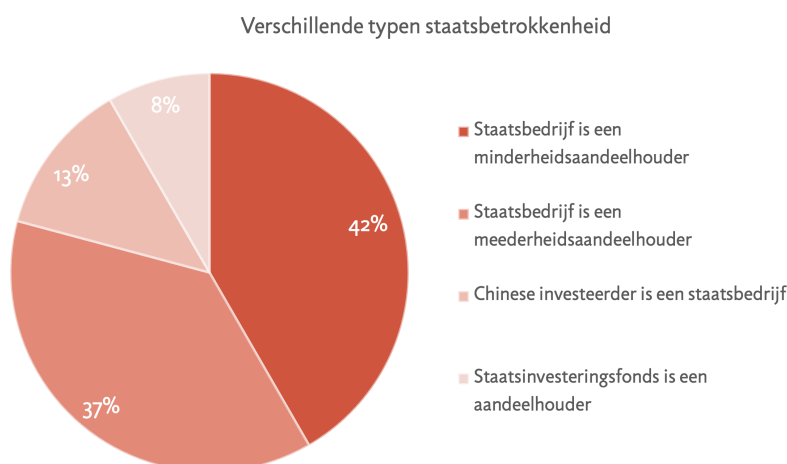
Ten slotte heeft een percentage van 77% een lage mate van Chinese staatsinvloed. In deze gevallen is de staat vrijwel niet of maar voor een minimaal percentage aanwezig. We spreken over laag en niet afwezig omdat staatsinvloed nooit geheel uitgesloten kan worden. De omstandigheden kunnen over tijd veranderen, en de staat kan alsnog via bijvoorbeeld nationale beleidsvoering invloed uitoefenen op de bedrijfsactiviteiten binnen een sector.

## 4.2 Soorten staatsinvloed

Het voldoet niet volledig om enkel een zeer algemeen beeld van staatsinvloed te schetsen. Spreken over een "significante" mate van staatsinvloed volstaat als algemene indicatie en een eerste impressie van de resultaten, maar laat verdere details achterwege.

Om daarom meer betekenis te geven aan de benoemde bevindingen, is er in detail gekeken naar de soorten staatsinvloed. Er zijn vier soorten van staatsbetrokkenheid geïdentificeerd die kunnen leiden tot Chinese staatsinvloed:

1. De Chinese entiteit in de overname is zelf een staatsbedrijf
2. De Chinese entiteit in de overname heeft een staatsbedrijf als grootste aandeelhouder
3. De Chinese entiteit in de overname heeft een staatsbedrijf als gedeeltelijke aandeelhouder
4. De Chinese entiteit heeft een investeringsfonds van de staat als aandeelhouder



Grafiek 3. Verschillende soorten van staatsinvloed binnen Chinees bedrijf

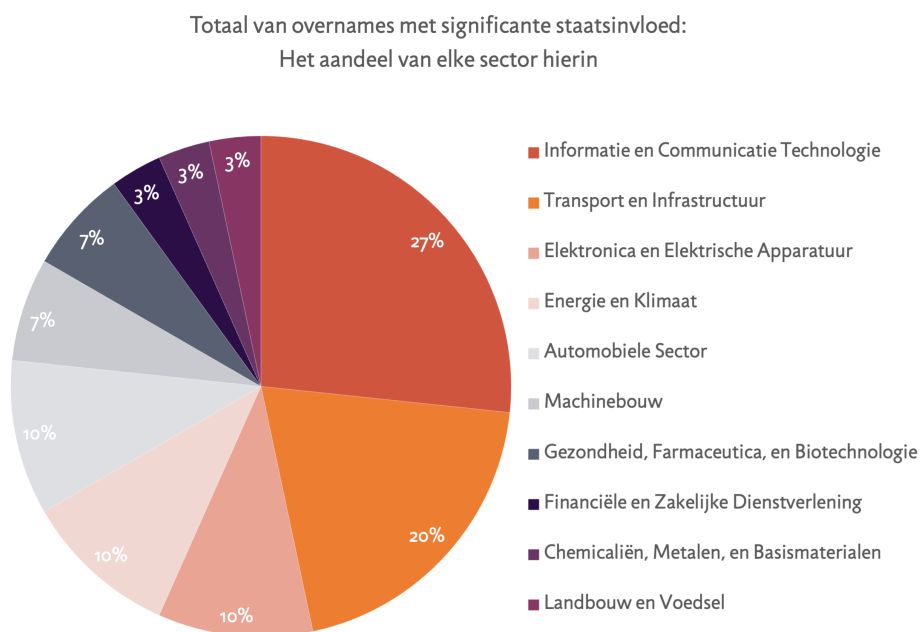
Zoals te zien is in grafiek 3 wordt staatsbetrokkenheid in de meeste gevallen toegeschreven aan de aanwezigheid van een staatsbedrijf in het aandeelhouderschap. Dit omvat 79% van de casussen waarin een connectie met de staat geïdentificeerd kan worden. In 42% van de gevallen betreft het een minderheidsaandeel, en in 37% zelfs een meerderheidsaandeel van een Chinees staatsbedrijf in de partij die het Nederlandse bedrijf overneemt. In 13% van de casussen waarin er een link met de staat is te herkennen, komt dit voort uit het feit dat de Chinese investeerder

zelf een staatsbedrijf is. In de overige 8% van de gevallen heeft de Chinese entiteit een directe link met een investeringsfonds van de Chinese staat, en wordt op deze manier onderworpen aan staatsbetrokkenheid.

## 4.3 Sectoranalyse

### 4.3.1 Significante staatsinvloed

Nu kan er verder ingezoomd worden op een sectorale analyse. Hierbij kijken we naar de aanwezigheid van een significante staatsinvloed per sector. Dit leidt tot grafiek 4 met de verdeling over de sectoren, en is gebaseerd op 30 overnames waarvan geconcludeerd is dat ze zijn onderworpen aan significante staatsinvloed. Hier is te zien dat de Informatie- en Communicatietechnologie sector onderworpen is aan het relatief hoogste aantal overnames met significante staatsinvloed. Het betreft namelijk 27% van het geheel. Dit kan gerelateerd zijn aan de belangrijke rol die deze sector inneemt binnen het Chinese innovatiebeleid. Het is een overkoepelende sector die technologieën omvat zoals chiptechnologie, nanotechnologie, robotica, of moderne software. Het is algemeen bekend dat halfgeleiders en gerelateerde componenten centraal staan in China's zoektocht naar onafhankelijkheid in productiecapaciteiten.



Grafiek 4. Aandeel van sectoren in significante staatsinvloed

De tweede sector met een relatief hoog aantal overnames die aan significante staatsinvloed onderworpen zijn, is de sector Transport en Infrastructuur. Deze sector omvat 20% van het geheel aan overnames met significante staatsinvloed. Naast de mate van staatsinvloed in overnames per sector is het ook relevant om te kijken naar in welke sectoren veel overnames plaatsvinden, en wat dit zegt over het strategisch belang van deze overnames. Dit wordt in de volgende sectie verder geanalyseerd.



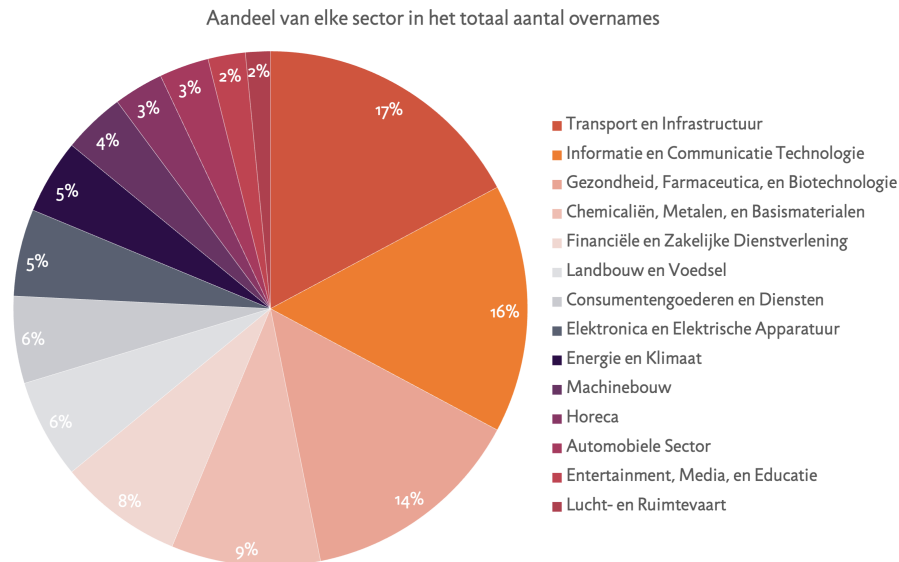
### 3.3.2 Meest frequente sectoren

Om een analyse te kunnen maken van de sectoren waarin de meeste Chinese overnames in Nederland hebben plaatsgevonden, is er gekeken naar zowel de specialisatie van de Nederlandse als ook van de Chinese partij. Als resultaat is er een overzicht gecreëerd van het aandeel van elke sector in het totaal aantal overnames. De frequentie van overnames in bepaalde sectoren biedt inzicht in trends en strategische belangen die overnames kunnen drijven.

Vanuit dit strategisch perspectief kunnen overnames ook van belang zijn voor het Nederlandse bedrijf. De samenwerking tussen beide partijen kan tot nieuwe kansen en mogelijkheden leiden, wat een motivatie vanuit beide kanten kan zijn om een overname te laten plaatsvinden. Deswege komen er zowel risico's als ook kansen aan bod bij het observeren van de meest voorkomende sectoren in overnames.

Zoals zichtbaar in grafiek 5, hebben de meeste overnames in Nederland door Chinese partijen plaatsgevonden in de volgende sectoren:

1. Transport en Infrastructuur
2. Informatie en Communicatie Technologie
3. Gezondheid, Farmaceutica, en Biotechnologie
4. Chemicaliën, Metalen en Basismaterialen
5. Financiële en Zakelijke Dienstverlening



Grafiek 5. Percentage van elke sector in totale overnames

### 3.3.3 Transport en Infrastructuur

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de "Transport en Infrastructuur" sector de meeste overnames heeft gekend, met 17% van het totale aantal overnames. Binnen het thema

Transport en Infrastructuur is een totaal van 52% direct gerelateerd aan de scheepvaart, omvattende bedrijven in de scheepsbouw, maritieme logistiek, en grote haventerminals. Het gegeven dat meer dan de helft van de investeringen in de Transport en Infrastructuur sector plaatsvindt in de scheepvaart is in alle waarschijnlijkheid direct gerelateerd aan Nederland als zijnde een maritieme hub, met veel aan scheepvaart en logistiek gerelateerde kennis. Daarnaast speelt de Rotterdamse haven vanzelfsprekend hierin een grote rol. Dit belangrijke knooppunt in de wereldwijde scheepvaart en logistiek is dan ook een aantrekkelijke factor voor buitenlandse overheden die zich verder willen toeleggen op de scheepvaart en hierin nieuwe ontwikkelingen willen doormaken. De Chinese regering is er hier een van. Van het totale aantal overnames in de Transport en Infrastructuur sector is dan ook 33% onderworpen aan significante staatsinvloed. De Chinese overheid heeft in nationaal overheidsbeleid aangegeven dat de ontwikkeling van de Chinese scheepvaart een cruciaal punt is. Voornamelijk zogenaamde offshore-tech apparatuur, en high-tech schepen staan in de prioriteiten lijst.

Een voorbeeld van een overname met hoge staatsinvloed is een overname door een bekende, en vaak terugkerende partij in investeringen in Nederlandse, maar ook Europa-brede scheepvaart, namelijk COSCO. COSCO is een van de grootste rederijen, en een prominente speler in containervervoer en haventerminal-beheer, en daarnaast gespecialiseerd in onder andere scheepsbouw, logistiek, en een grote financierder van scheepvaart in het algemeen. Het bedrijf is een Chinees staatsbedrijf dat specifiek is opgericht door de Chinese regering om zich te focussen op overzeese scheepvaart. In Nederland heeft dit zich geuit in een investering in de Rotterdamse Euromax Terminal, een semi-geautomatiseerde terminal in de Rotterdamse Maasvlakte die voornamelijk dient als een hub voor handel tussen Europa en Azië. In 2016 nam COSCO een minderheidsaandeel in het bedrijf over voor een bedrag van 125 miljoen euro. Deze investering kan gezien worden als een volgende stap in de uitbreiding van COSCO's rol in de Europese scheepvaartroute, gezien Rotterdam een cruciaal knooppunt is in dit geheel. Daarnaast is de terminal ook nog specifiek bedoeld voor de handel tussen Europa en Azië. Het is dus een strategische keuze vanuit China's oogpunt. Vanuit Nederlands perspectief kan het risicovol zijn dat China veel geld investeert in de Rotterdamse haven. Hierdoor kan Nederland grip verliezen op de activiteiten die plaatsvinden en spelers die betrokken zijn in dit kerngebied van de Nederlandse economie (Kuipers et al. 2022).

### ***3.3.4 Informatie- en Communicatietechnologie***

Uit het onderzoek blijkt dat de "Informatie en Communicatietechnologie" (ICT) sector op één na de sector is met de meeste overnames (16%). Bedrijven in de dataset die actief zijn in de ICT sector zijn onder andere gespecialiseerd in de productie van halfgeleiders en gerelateerde componenten, chiptechnologie, telecommunicatie, navigatiesoftware, en digitale beheersystemen. Nederland staat bekend als een innovatie hub waar continu snelle ontwikkelingen plaatsvinden in het veld van ICT. Nederland heeft unieke kennis en is een van de grote spelers in ICT wereldwijd. De Nederlandse bedrijven actief in deze sector hebben dan ook technologische kennis in huis die interessant is voor buitenlandse spelers. Het is met name van groot belang voor de Chinese industrie, zoals ook door de overheid is vastgesteld in nationaal innovatiebeleid. Gezien de innovatieve aard van de Nederlandse ICT sector, is het een aantrekkelijke optie voor Chinese entiteiten om een samenwerking of overname mee aan te

gaan. Daarnaast is deze sector met sensitieve technologieën voor Nederland ook van groot belang. Dit zorgt ervoor dat er een goed overzicht moet zijn van wat er in de sector gaande is, en welke partijen hierbij betrokken zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de ICT sector zo'n 40% van de bedrijven te maken heeft met significante Chinese staatsinvloed via het Chinese bedrijf dat het Nederlandse bedrijf heeft overgenomen. Indien er sprake is van significante staatsinvloed, kan er een hoger risico bestaan dat de kennis van de Nederlandse partij via technologieoverdracht in handen komt van niet alleen de Chinese investeerder, maar ook opgenomen wordt in de Chinese ICT sector over het algemeen.

Een opvallende casus die binnen de ICT sector heeft plaatsgevonden is de overname van het Nederlandse bedrijf Linx Telecommunications B.V. door de Chinese partij CITIC Telecom International CPC Limited. Het Nederlandse bedrijf is gespecialiseerd in telecommunicatie en heeft een uitgebreid onderzees glasvezelnetwerk van zo'n 470 kilometer in de Baltische Zee, en netwerkoperatiecentra in Moskou en Tallinn. De overname geeft CITIC Telecom de ruimte om de infrastructuur van het bedrijf verder uit te breiden naar Centraal-Azië, en Centraal- en Oost-Europa. Cruciaal is dat dit ook regio's omvat die binnen het "One Belt, One Road" initiatief van de Chinezen valt.

Deze casus is een duidelijk voorbeeld van de manier waarop dergelijke overnames benut kunnen worden door de Chinese partij om in te spelen op grootschalige Chinese initiatieven, zoals dus One Belt, One Road. De overname is in dit geval niet enkel ondernomen uit interesse in de Nederlandse markt, maar ook met de andere locaties en vertakkingen van Linx Telecommunications in het achterhoofd. Dit geeft meer inzicht in de strategische motivaties die achter overnames afkomstig uit China kunnen zitten.

### **3.3.5 Gezondheid, Farmaceutica en Biotechnologie**

Van het totale aantal overnames heeft 14% van de overnames plaatsgevonden in de sector "Gezondheid, Farmaceutica en Biotechnologie". Ook de biotechnologische sector is er een die continu innovatie doormaakt, en Nederland is een van de vooraanstaande spelers in biotech. Het doorzetten van deze ontwikkelingen is een belangrijke factor voor zowel Nederland als ook China.

Een voorbeeld van een overname in de medische sector is een casus uit 2011, waarbij een Nederlands bedrijf dat zich focust op medische technologie met betrekking tot cardiovasculaire hulpmiddelen werd overgenomen door een Chinese partij. Het Chinese bedrijf is een toonaangevende speler op het gebied van high-tech medische apparatuur. Het heeft vele dochterondernemingen wereldwijd, waaronder de Nederlandse firma. De onderneming heeft meerdere aandeelhouders, waaronder entiteiten in China en Hong Kong, en individuele personen. Analyse van deze eigendomsstructuur toont aan dat er staatsinvloed aanwezig is in het Chinese bedrijf. De Chinese staat is namelijk de UBO van ongeveer 14% van de aandelen. Middels investeringen in bedrijven binnen deze sector kan een Chinees bedrijf toegang krijgen tot de geavanceerde technologieën en zich verder ontwikkelen op het gebied van gezondheidszorg en medische apparatuur, wat bijdraagt aan de Chinese industrie. Deze overdracht van technologie kan ongewenst zijn, maar desondanks onbewust plaatsvinden.

### **3.3.6 Chemicaliën, Metalen en Basismaterialen**

In totaal bevindt 9% van de overnames zich in de sector “Chemicaliën, Metalen en Basismaterialen”. Onder deze sector vallen, om een aantal voorbeelden te benoemen, bedrijven die gespecialiseerd zijn in de bewerking van metalen, de productie van verscheidene chemicaliën en chemische technologieën, de opslag van chemische materie, of het vervaardigen en verwerken van materialen die nodig zijn in de staal- of textielindustrie.

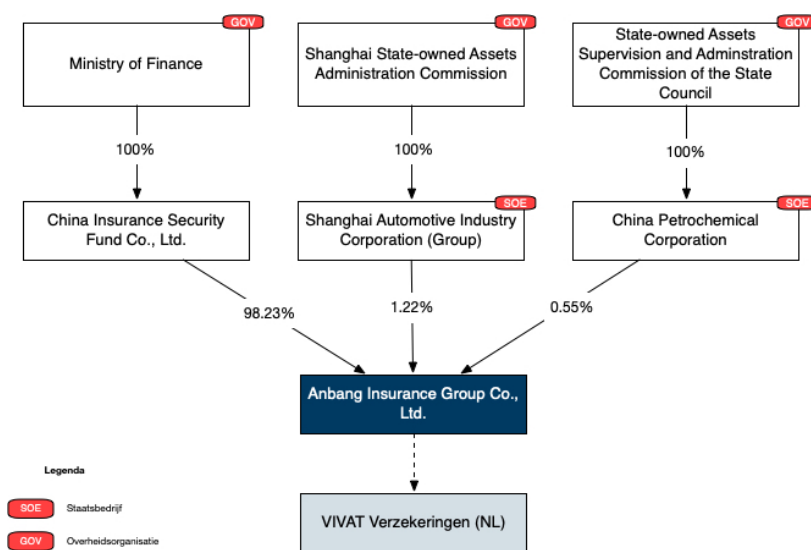
Een voorbeeld van de manier waarop een overname tot nieuwe kansen kan leiden, is een voorbeeld van een Nederlands bedrijf actief in de medische sector. Een Nederlandse firma werd in 2018 overgenomen door een Chinese partij. Zowel het Nederlandse als het Chinese bedrijf ontwikkelt en handelt wereldwijd in verschillende chemische materialen, zoals chemisch vezeldraad, en is actief in eenzelfde markt. Sinds de overname werken het Nederlandse bedrijf en het moederbedrijf in tandem bij het exploiteren van een reeks aan productiefaciliteiten in zowel Nederland als China. Het Nederlandse bedrijf had namelijk zelf ook al een eigen Chinese vertakking in Shanghai voordat de overname plaatsvond. Het resultaat is dat door de samenwerking tussen het Nederlandse bedrijf en het Chinese moederbedrijf beide bedrijven zich hebben kunnen ontwikkelen tot prominente partijen in de wereldmarkt. Dit is een ontwikkeling die ze wellicht op eigen benen niet tot dit niveau behaald zouden hebben. Hier presenteren zich duidelijke wederkerige belangen die op een productieve manier benut kunnen worden.

### **3.3.7 Financiële en Zakelijke Dienstverlening**

De vijfde sector waarin relatief veel overnames door China hebben plaatsgevonden is in “Financiële en Zakelijke Dienstverlening”, namelijk 8%. Het aandeel van Chinese overnames in de Nederlandse financiële sector is onder andere gericht op bedrijven die zich bezighouden met blockchain-technologie (denk aan cryptovaluta), of aandelenhandel.

Een interessante overname om hier te benoemen is de overname van het Nederlandse VIVAT Verzekeringen - een overkoepelende verzekeringsmaatschappij die toentertijd de maatschappijen Zwitserleven, Zelf, Route Mobiel, REAAL, Proteq Dier & Zorg, en ACTIAM onder zich had. VIVAT Verzekeringen werd in 2015 overgenomen door Anbang Insurance Group Co., Ltd., een consortium van Chinese staatsentiteiten in de Chinese verzekeringssector. In figuur 3 is te zien dat het bedrijf via alle aandeelhouders een link heeft met de overheid. Het kan als risico worden gezien dat een China partij via deze overname toegang kan hebben gekregen tot persoonlijke data van klanten. Overnames door China waarbij persoonlijke data een rol speelt zijn een punt van discussie, vooral als er een directe link aan de overheid geïdentificeerd kan worden. Zo is er in de Verenigde Staten een wetsvoorstel ingediend om acquisities door China waarbij persoonlijke data van Amerikanen een rol speelt aan banden te leggen, omdat zij betogen dat er niet alleen risico's zijn voor privacy, maar ook voor economische en nationale veiligheid. Verzekeringsdata wordt hierbij expliciet genoemd. In Nederland zijn in 2017 kamervragen gesteld over de problemen bij Anbang en de gevolgen daarvan voor de polishouders van VIVAT, maar dit ging met name over de financiële problemen en niet over risico's wat betreft data privacy. In 2020 is VIVAT Verzekeringen doorverkocht aan Athora en de

Nationale-Nederlanden nadat een prominente Chinese voorzitter van Anbang Insurance Group werd veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens fraude en verduistering, en de Chinese overheid dwong het bedrijf te verkopen.



Figuur 3. Eigendomsstructuur VIVAT verzekeringen

Afgezien van Anbang Insurance Group, is er in de casussen die onderdeel uitmaken van de Financiële en Zakelijke Dienstverlening weinig staatsbetrokkenheid in de overnames gevonden. Desalniettemin geeft de casus aan dat een dergelijke overname in de sector alsnog significante risico's met zich mee kan brengen.

## / 5. Koppeling met Chinees innovatiebeleid

Made in China 2025, ook wel afgekort tot MiC 2025, is een initiatief opgezet door de Chinese overheid in 2015, dat ernaar streeft het industriële vermogen van China te ontwikkelen, en daarbij de positie van China als mondiale grootmacht in de hightechindustrie veilig te stellen. Daarbij is het doel van MiC 2025 om China significant minder afhankelijk te laten zijn van buitenlandse technologie-import. In plaats daarvan wordt er sterk geïnvesteerd in nationale innovatie en ontwikkeling, om Chinese bedrijven te creëren die zowel in China als ook wereldwijd kunnen concurreren. Met deze strategie ziet China ook een kans om te integreren in de mondiale "supply chain" en in harmonie samen te werken met andere (high-tech) economieën. De visie is dan ook om het imago van de Chinese industrie te verbeteren van enkel een fabrikant van Westerse producten naar een innovatieve gelijkwaardige partner, al dan niet concurrent. Het doel is niet enkel om het productieproces van essentiële componenten te optimaliseren, maar ook het produceren van een kwalitatief eindproduct op zich te nemen.

Binnen tien jaar zouden de tien sectoren zoals gespecificeerd door de Chinese overheid directe concurrenten moeten zijn met andere high-tech industrieën. Deze sleutelsectoren zijn:

1. Nieuwe generatie informatietechnologie

2. Geavanceerde werktuigmachines en robotica met numerieke besturing
3. Lucht- en ruimtevaarttechnologie
4. Offshore-tech apparatuur en high-tech schepen
5. Geavanceerde uitrusting voor treinvervoer
6. Elektrische apparatuur en technologie
7. Biogeneeskunde en hoogwaardige medische hulpmiddelen
8. Ontwikkeling van nieuwe materialen
9. Energiebesparende en elektrische voertuigen
10. Landbouwmachines en -uitrusting

Meest frequente sectoren overnames	Vergelijkbare sleutelsectoren in MiC 2025	Vergelijkbare Nederlandse topsectoren
Transport en Infrastructuur	Offshore-tech Apparatuur en High-Tech Schepen	Logistiek / Water en Maritiem
Informatie- en Communicatietechnologie	Nieuwe Generatie Informatietechnologie	Informatie- en Communicatie technologie
Gezondheid, Farmaceutica en Biotechnologie	Biogeneeskunde en Hoogwaardige Medische Hulpmiddelen	Levenswetenschappen en Gezondheid
Chemicaliën, Metalen en Basismaterialen	Ontwikkeling van Nieuwe Materialen	Chemie
Financiële en Zakelijke Dienstverlening	Geen	Geen

Tabel 3. Vergelijking meest frequente sectoren, MiC 2025 sectoren, en NL topsectoren

Als we kijken naar de meest frequente sectoren waarin China investeert door middel van overnames in Nederland, en deze vergelijken met de sectoren verbonden aan Made in China 2025, zien we overlap. Daarnaast is hier ook een connectie te leggen met de sectoren die voor Nederland van huidig strategisch belang zijn. De Nederlandse overheid heeft een reeks aan sleuteltechnologieën en Nederlandse topsectoren op de kaart gezet die centraal staan in het innovatiebeleid. Deze overlap wordt nog relevanter doordat we zien dat van de tien Made in China 2025 sectoren, de meeste onderzoeksfinanciering gaat naar dezelfde sectoren waarin de meeste Chinese investeringen in Nederland hebben plaatsgevonden. Dit is gebaseerd op NSFC-data (National Natural Science Foundation of China) over onderzoeksfinanciering, wat laat zien dat deze sectoren van groot belang zijn binnen het Chinese innovatiebeleid. De NSFC-data geeft een compleet beeld van de Research en Development funding die de Chinese overheid tot op heden heeft toegekend aan de verschillende sectoren die binnen Made in China 2025 vallen, en laat zien dat vanaf 2015 tot heden er consistent veel subsidies naar deze sectoren gaat. Dit maakt duidelijk dat het niet alleen gaat om een intentie van de Chinese overheid, maar dat het beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en er financiering naar deze sectoren gaat.

In tabel 3 komt duidelijk naar voren dat er in vier van de vijf gepresenteerde sectoren een overlap ligt. Hier blijkt een gemeenschappelijk strategisch belang te zijn. Het gedrag binnen deze sectoren wat betreft de overnames kan daarom zeer tweezijdig zijn. Aan de ene zijde kan gemeenschappelijke interesse in vergelijkbare sectoren een basis geven voor strategische samenwerkingen. Middels dergelijke samenwerkingen via investeringen kunnen verdere ontwikkelingen en innovatie gestimuleerd worden die voor alle betrokken partijen interessant kan zijn in het bevorderen van de desbetreffende sector. Anderzijds kan samenwerking op een bepaald kennis terrein of deelgebied potentieel risicovoller zijn als er sprake is van uitingen van speciale interesse vanuit de Chinese overheid (Van der Putten, 2021). Zo is er het risico dat er kennis en technologie worden doorgesluisd die voor Nederland wellicht van strategisch, competitief belang zijn. Het kan veroorzaken dat Nederland grip verliest op wat er exact gebeurt binnen de sector, en moeite krijgt met het waarborgen van de eigen ontwikkeling en kennisveiligheid. In conclusie kan deze overlap in strategische belangen en topsectoren dus zowel voor risico's als kansen zorgen.

## **/ 7. Conclusie**

De hoofdvraag "In hoeverre reikt de Chinese staatsinvloed bij Chinese overnames van Nederlandse bedrijven en hoe is dit gekoppeld aan het Chinese innovatiebeleid?" is door middel van verscheidene stappen beantwoord.

Het onderzoek toont door middel van een trendanalyse aan dat de piekjaren van Chinese overnames in Nederland, zoals in de gefilterde dataset, plaatsvonden van 2016 tot 2019. Vervolgens was er sprake van een daling na 2019, van 12 overnames in 2019 naar enkel 3 in 2021. Deze daling kan door een verscheidenheid aan factoren veroorzaakt zijn, bijvoorbeeld de gevolgen van het handelsconflict tussen de Verenigde Staten en China, de geopolitieke onrust, de COVID-19 pandemie, de afgezwakte economieën gedurende deze tijd, en een toename aan wantrouwen tegenover Chinese investeringen in Europa.

De belangrijkste stap in de analyse heeft zich gefocust op staatsinvloed. Het onderzoek heeft aangetoond dat van alle Chinese overnames van Nederlandse bedrijven er in 23% van de gevallen sprake is van significante staatsinvloed. Dat betekent een level van staatsinvloed dat geclassificeerd kan worden als zijnde "hoog" of "medium". De ICT sector kent de meeste overnames met significante Chinese staatsinvloed, met een totaal van 27%. Daarna staat de sector Transport en Infrastructuur op de tweede plaats, met 20% van alle overnames met significante staatsinvloed.

Binnen de categorie staatsinvloed is er een onderscheid gemaakt tussen de verschillende manieren waarop staatsinvloed kan ontstaan. Hier is geconcludeerd dat in 79% van de overnames waarbij significante staatsinvloed is gedetecteerd, dit voortkomt uit de aanwezigheid van een staatsbedrijf als aandeelhouder in de eigendomsstructuur. In 42% van de overnames was er sprake van een staatsbedrijf als minderheidsaandeelhouder in de aandeelhoudersstructuur van de Chinese partij. In 37% van de gevallen was het staatsbedrijf in de eigendomsstructuur zelfs een meerderheidsaandeelhouder. In 13% van de gevallen ontstond

staatsinvloed door de aanwezigheid van een staatsinvesteringsfonds in de eigendomsstructuur. In 8% van de gevallen was de Chinese partij zelf een staatsbedrijf.

Door middel van een sectoranalyse is duidelijk geworden dat de meeste overnames plaats hebben gevonden in de sector Transport en Infrastructuur, met een totaal van 17% van alle overnames. Daarnaast behoort de sector Informatie en Communicatie Technologie, samen met de sector Gezondheid, Farmaceutica, en Biotechnologie tot de top 3, met respectievelijk 16% en 14% van het totale aantal overnames. De top 5 wordt aangevuld door Chemicaliën, Metalen, en Basismaterialen, en de sector Financiële en Zakelijke Dienstverlening, met 9% en 8% van de overnames.

Van de Transport en Infrastructuur sector, waar dus de meeste overnames in plaats hebben gevonden, is meer dan de helft betrokken bij scheepvaart en maritieme logistiek. Dit kan onder andere te maken hebben met het gegeven dat Nederland een sterke maritieme hub is waarbij er veel kennis te behalen is. Daarnaast is betrokkenheid bij de Rotterdamse haven ook een strategische zet, aangezien het een belangrijke knooppunt is in de internationale handel en scheepvaart. Dit verklaart ook de overnames van haventerminals. Een aanvullende bevinding is dat bij 33% van de overnames in de scheepvaart sprake is van hoge Chinese staatsinvloed.

In het onderzoek is ook ingezoomd op de andere top 5 sectoren waarin de meeste overnames hebben plaatsgevonden, en de hoeveelheid staatsinvloed die in deze sectoren aanwezig is. Van deze sectoren is staatsinvloed met name aanwezig binnen de overnames in de ICT sector, met 40%. Dit is relevant, aangezien ICT een strategische sector is voor zowel Nederland als China, en het veel sensitieve technologieën bevat.

De casuïstiek heeft meer inzicht gegeven in de manieren waarop overnames zich in de praktijk kunnen voordoen, wat de achterliggende motivaties hiervoor kunnen zijn, en welke kansen en risico's dit met zich meebrengt. Dit sluit aan op de koppeling die er gemaakt is met het Chinese innovatiebeleid, Made in China 2025. Het onderzoek heeft aangetoond dat van de vier sectoren waarin de meeste Chinese overnames in Nederland hebben plaatsgevonden, er vijf overeenkomen met sectoren vastgesteld als sleutelsectoren door de Chinese overheid. Dit biedt nieuw inzicht in de wijze waarop deze overnames gelinkt kunnen zijn aan strategische belangen van de Chinese partijen, en hoe het een risico tot kennis- of technologieoverdracht kan meebrengen. Vooral in sectoren zoals de ICT, en scheepvaart heeft Nederland een vooraanstaande positie. Een verdere betrokkenheid van China in deze industrieën kan dus een tactische overweging zijn van China.

Desalniettemin is het cruciaal dat de kansen hierbij niet onderbelicht raken. Zoals eerder benoemd is er een zekere overlap tussen de vijf sectoren waarin de meeste overnames hebben plaatsgevonden, en vijf topsectoren die onderdeel uitmaken van het MiC 2025 beleid. Daarbij komt dat deze ook in lijn staan met de topsectoren die door de Nederlandse overheid zijn aangewezen als de sectoren waarin Nederland een vooraanstaande partij wilt worden. Sectoren zoals logistiek, maritiem, en ICT zijn namelijk ook voor Nederland significante sectoren waarin snelle ontwikkelingen worden doorgemaakt. Deze strategische connecties tussen de focus van China, Nederland, en de overnames, geeft aan dat hier zowel concurrentie als ook nieuwe



kansen zich voordoen. Enerzijds is het belangrijk de Nederlandse innovatie en kennis niet ongewild door te laten spelen naar Chinese concurrerende partijen. Anderzijds biedt het ook nieuwe mogelijkheden tot samenwerking, en gezamenlijke ontwikkeling binnen bepaalde sectoren. In deze optiek kunnen overnames ook nieuwe kansen bieden, en kunnen bepaalde investeringsstromen vanuit China de Nederlandse ontwikkeling ondersteunen. Het is daarom een samenspel van zowel kansen en risico's met wederkerige belangen.

Als conclusie kan dus gesteld worden dat de Chinese staatsinvloed bij Chinese overnames van Nederlandse bedrijven significant is in 23% van alle overnames, waarvan de overige 77% van een lage mate van staatsinvloed getuigt. Van belang is dat het risico voor het grootste deel aanwezig is in (zowel voor Nederland als voor China) strategische sectoren, zoals Transport en Infrastructuur, en de ICT sector. De koppeling aan het innovatielandschap maakt de overlap tussen de MiC 2025 sectoren en de sectoren waarin de meeste overnames hebben plaatsgevonden zichtbaar. Hieruit en uit de casuïstiek ontstaat het beeld dat sommige overnames voortkomen uit de verschillende innovatieplannen die de Chinese overheid heeft uitgestippeld. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar er moet wel in acht worden genomen dat voor deze overnames wellicht strategische motieven bestaan, en niet enkel economische. Hierbij is het dus van belang om potentiële risico's in kaart te brengen. Aandacht zal moeten worden besteed aan zowel de gehele aandeelhoudersstructuren, als ook de netwerken die individuen met zich meebrengen, en andere belangrijke aspecten zoals vertakkingen en dochterbedrijven. Enkel op deze wijze kan een grondige toetsing van inkomende investeringen gedaan worden, en de aanwezigheid van ongewenste risico's beperkt worden. Op deze manier kan er ten slotte een goede afweging tussen kansen en risico's van Chinese overnames van Nederlandse bedrijven gemaakt worden.

## / 8. Bibliografie

- Hong, Tianmu, Frank Pieke, en Trevor Stam. "Chinese Companies in the Netherlands." *LeidenAsiaCentre*, 2017.
- Kuipers, Bart, Liam van Son, Frans-Paul van der Putten, Xiaoxue Martin, Sanne Zwart, Erik Krijgsman, en Daan Abrahams. "Navigating an uncertain future: Verkenning invloed van China op de toekomstige Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie." *Clingendael*, Oktober 2022. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-11/Navigating\\_an\\_Uncertain\\_Future\\_China\\_maritiem-logistieke\\_hubfunctie.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-11/Navigating_an_Uncertain_Future_China_maritiem-logistieke_hubfunctie.pdf)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. "Nederland-China: een nieuw balans." Mei 2019. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-883780.pdf>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. "Missiegedreven innovatie en topsectoren." 10 februari 2022. (Geraadpleegd op 7 november 2022). <https://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatie-en-topsectoren>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. "Topsectoren." 26 april 2022. (Geraadpleegd op 7 november 2022). <https://www.rvo.nl/onderwerpen/missiegedreven-innovatiebeleid/topsectoren>
- Topsectoren. "Sleutel naar Technologie." (Geraadpleegd 7 november 2022). <https://www.topsectoren.nl/ict>
- Van der Putten, Frans-Paul. "Technologische samenwerking met China: risico's voor en belangen van Nederland op de terreinen halfgeleiders, fotonica en medicijn-/vaccinontwikkeling." *Clingendael*, 2021. <https://www.clingendael.org/publication/technologische-samenwerking-met-china>
- Van der Putten, Frans-Paul, Brigitte Dekker, en Xiaoxue Martin. "Geopolitieke factoren in relatie tot China als grond voor toetsing van buitenlandse directe investeringen." *Clingendael*, december 2020. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-01/PB\\_Geopolitieke\\_factoren\\_NL.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-01/PB_Geopolitieke_factoren_NL.pdf)
- Wübbeke, Jost, Mirjam Meissner, Max J. Zenglein, Jaqueline Ives en Björn Conrad. "Made in China 2025: The Making of a High-tech Superpower and Consequences for Industrial Countries". *Mercator Institute of Chinese Studies*, 2016.