

Vergaderjaar 2018–2019

35 207

China

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2019

Hierbij biedt het kabinet zijn reactie aan op advies nr. 111 «China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

Het kabinet wil allereerst graag zijn waardering uiten voor de doorwrochte analyse en aanbevelingen die de adviesraad heeft gepresenteerd ten aanzien van de Europese dimensie van het Nederlandse Chinabeleid. Het kabinet beschouwt het advies als verdiepend en aanvullend op de verschenen notitie «Nederland-China: een nieuwe balans» (Kamerstuk 35 207, nr. 1) en de «Staat van de Unie 2019» (Kamerstuk 35 078, nr. 1). Het kabinet reageert hieronder op het algemene advies en gaat specifiek in op de tien aanbevelingen.

Het besef dat de EU voor Nederland van wezenlijk belang is in zijn relatie met China, zoals ook uit de kabinetsnotitie blijkt, was de aanleiding om de Adviesraad te verzoeken op een aantal specifieke vragen omtrent Nederlandse belangenbehartiging via de Unie in te gaan. Het AIV-advies schetst goed de kaders van de ruimte die het kabinet hiertoe de komende jaren wil exploreren. De kabinetsnotitie en het AIV-advies bieden tezamen een goede basis voor het Nederlands strategisch handelingsperspectief in Europa.

Allereerst is, zoals uit de notitie van het kabinet reeds naar voren is gekomen en wordt bevestigd door de AIV, een integrale beschouwing van welvaart en waarden noodzakelijk in de beleidskeuzes waar Nederland en de EU voor staan – om «open te zijn waar het kan» en «te beschermen waar het moet». Deze integrale beschouwing dient in de nieuwe EU-legislatuur (2019–2024) verder vorm te krijgen.

De opzet en gehanteerde methodologie leiden tot een waardevol en lezenswaardig advies. Zo zijn de door de AIV geformuleerde centrale vragen voor Europa's strategische opdracht, de beschouwing van bilaterale relaties van 10 lidstaten met China en de kwesties tussen de lidstaten, bijzonder nuttig als kompas voor China gerelateerde vragen die mogelijk erwijs al snel op Nederland afkomen.

Het is van groot belang dat de EU ook een krachtig en eensgezind antwoord vindt op geopolitieke uitdagingen, die in samenhang moeten worden gezien. De AIV stelt terecht dat de relatie EU-China niet zonder de relatie VS-China beschouwd kan worden. Dat de AIV uitgebreid ingaat op de relatie VS-China en VS-EU, is derhalve nuttig. Het kabinet gaat graag specifiek in op de 10 aanbevelingen van de adviesraad.

Vijf aanbevelingen om strategischer te handelen ten aanzien van China:

1. Ontwikkel in EU-verband gremia voor de afweging van economische, waarden- en veiligheidsbelangen waartoe China's opkomst aanzet, op de geëigende plaatsen; neem indien dit niet lukt in laatste instantie met gelijkgezinde lidstaten het initiatief tot een strategisch gremium buiten het EU-kader.

Het kabinet bepleit een geïntegreerde visie en aanpak in de Chinanotitie. Daar zijn in Brussel ook gremia voor afweging voor nodig. Die zijn er: werkgroepen, comités, ministeriële raden en de Europese Raad. De uitdaging hierbij is het beter met elkaar verbinden van de verschillende deelonderwerpen en vergadergremia.

Het vaker agenderen van China op de Europese Raad, zoals de AIV adviseert, en een betere organisatie binnen de Europese Commissie, zijn wat het kabinet betreft te verwelkomen. De AIV adviseert dat binnen de Europese Commissie een cluster economie en veiligheid zou kunnen worden gecreëerd en dat een nieuwe Raadsformatie voor economie en veiligheid zou kunnen worden ingesteld. Het kabinet heeft op nationaal niveau de behoefte gevoeld economie en veiligheid nadrukkelijker af te wegen en heeft daartoe een nieuwe *governance* structuur opgezet, inclusief een ministeriële commissie met ambtelijke voorportaal. Ervaringen met deze structuur kunnen behulpzaam zijn bij de discussies op Europees niveau. De voor- en nadelen van een nieuwe Raadsformatie (naast onder andere de Raad Buitenlandse Zaken/RBZ en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken/ JBZ-Raad en bijvoorbeeld ook de Telecom Raad) voor economie en veiligheid moeten daarbij nader worden gezien. De voorbereiding van de Europese Raad die in de Raad Algemene Zaken (RAZ) plaatsvindt, maakt de RAZ een van de geschikte gremia om vraagstukken rondom economie en veiligheid bij elkaar te brengen. De AIV pleit ervoor, om als het strategische gesprek over de EU en China niet van de grond komt, met gelijkgezinde landen in laatste instantie een strategische tafel buiten de EU-structuren op te zetten. Het kabinet is met de AIV van mening dat EU-eenheid van groot belang is voor de effectiviteit en de slagkracht van het EU optreden vis-a-vis China. Het kabinet stelde eveneens in zijn Chinanotitie dat als een gemeenschappelijk EU-standpunt niet kan worden bereikt, Nederland met een kopgroep binnen de EU alvast stappen kan nemen. Het uiteindelijke doel is dan alsnog inbedding in de EU-structuren.

2. Bepleit een update van de EU-China-strategie (2016) die wensen en eisen ten aanzien van China strategisch vertaalt in termen van «rode lijnen» en potentiële drukmiddelen; bepleit tevens de oprichting van een kennisnetwerk China binnen de nieuwe Europese Commissie

Voor het kabinet blijft de EU-Chinastrategie uit 2016 de basis van het Europese Chinabeleid. Tegelijkertijd is de EU intussen realistischer en assertiever geworden. Dit blijkt onder andere uit de in maart van dit jaar verschenen Gezamenlijke Mededeling «EU-China: a Strategic Outlook» die een aantal acties/uitgangspunten formuleert voor het toekomstige EU

China-beleid en daarmee de EU-China strategie aanscherpt. In het verlengde van deze Mededeling is het kabinet het met de AIV eens dat binnen de EU bediscussieerd en nauwkeuriger vastgesteld moet worden wat voor de EU wezenlijk is en beschermd zou moeten worden en dat «rode lijnen» en potentiële drukmiddelen moeten worden geïdentificeerd. Zoals de AIV ook aangeeft stelt het kabinet in de Chinanotitie dat meer kennis van China nodig is en dat het daartoe een kennisnetwerk op zal zetten. Het kabinet is het met de AIV eens dat ook op Europees niveau kennisverwerving een aandachtspunt zou moeten zijn. Een wisselwerking tussen een Nederlands kennisnetwerk en soortgelijke Europese initiatieven ligt voor de hand. De «kwartiermaker» die het Nederlandse kennisnetwerk op gaat zetten zal de praktische mogelijkheden hiertoe bezien. De inschatting is dat veel lidstaten geïnteresseerd zullen zijn in een dergelijke uitwisseling.

3. Erken dat een economische en technologische «ontkoppeling» van de drie grote handelsblokken de VS, Europa en China voor specifieke producten om veiligheidspolitieke redenen kan worden bepleit, maar ook strategische risico's in zich draagt, aangezien economische interdependentie dempend werkt op mondiale conflicten.

De AIV adviseert om het strategische belang van economische vervlechting tussen machten in deze multipolaire wereld expliciet te onderkennen. Economische interdependentie (van de drie grote handelsblokken Amerika, China en Europa) heeft, zo stelt de AIV, een dempende werking op conflict. Maar, zo stelt de AIV vast, deze werking veronderstelt wel dat afhankelijkheden wederkerig zijn. Het kabinet heeft in zijn aanpak economische veiligheid aanvullende beheersmaatregelen genomen om de risico's voor de nationale veiligheid op het gebied van economische veiligheid verder te beperken¹. Tegelijkertijd erkent het kabinet het politiek-strategisch belang van economische vervlechting. Niet voor niets zet Nederland op basis van gedeelde belangen richting China in op (economische) samenwerking en handelsbevordering. Het gaat dan bijvoorbeeld om thema's als klimaatverandering en (hernieuwbare) energie, SDG's, epidemiebestrijding, circulaire economie en verduurzaming, ouderenzorg, landbouw/voedsel en logistiek/transport. Dit zal worden ondersteund door onder andere bezoeken op hoog politiek niveau. Uiteindelijk gaat het in concrete gevallen om een afweging tussen openheid en samenwerking versus bescherming. Het kabinet stelt open te willen zijn waar het kan, en beschermend waar het moet. Het kabinet erkent daarbij het belang van wederkerigheid van afhankelijkheden. In dat licht moet ook het streven naar een investeringsverdrag met China worden bezien. Ook moet er aandacht zijn voor toegang tot elkaars markten (waaronder voor overheidsopdrachten), op basis van wederkerigheid en transparantie (zie paragraaf 1.3.1 van de China notitie).

4. Sluit aan bij initiatieven van grote EU-lidstaten die gezamenlijk naar buiten treden ten aanzien van China en/of moedig de EU-vertegenwoordigers aan dit te doen.

Het kabinet streeft naar EU-cohesie en slagvaardigheid ten aanzien van China. Als gemeenschappelijk handelen op belangrijke punten niet lukt, zoekt Nederland binnen de EU een kopgroep om alvast stappen te zetten. Deze kopgroep kan zeker grote lidstaten bevatten maar het streven is altijd om ook zoveel mogelijk kleinere lidstaten mee te krijgen. Het kabinet erkent dat Nederland hierbij, waar opportuun, een aanjagende rol kan spelen. De AIV stelt vast dat er een onmiskenbare beweging naar

¹ Kamerstuk 30 821, nr. 72

Europese eenheid inzake China is te onderkennen. Het kabinet is het met de AIV eens dat dit voor bepaalde onderwerpen het geval is (zo was een Europees kader en raamwerk voor samenwerking inzake investeringsscreening tot voor kort ondenkbaar). De EU kent een bilaterale Cyber Dialoog met China, waarin gezamenlijk gesproken wordt over o.a. toepassing van normen in cyberspace. Het gaat echter niet voor alle onderwerpen op. Zo ziet het kabinet bijvoorbeeld geen onmiskenbare beweging naar Europese eenheid ontstaan op het gebied van mensenrechten.

5. Vergroot de potentiële drukmiddelen die Europa heeft ten aanzien van China (markttoegang, technologie, legitimiteit, alsmede diplomatiek en geopolitiek gewicht), te beginnen met wat Nederland zelf kan doen door bijvoorbeeld meer investeringen in technologie.

De aanbeveling om de potentiële drukmiddelen die de EU ten aanzien van China heeft te vergroten, komt in grote lijnen overeen met de inzet van het kabinet én van de Europese Raad – zoals omschreven in de Chinanotitie – om in te zetten op een geïntegreerd EU-optreden richting China na te streven waarbij de EU er niet voor terugdeinst haar economische gewicht te kapitaliseren voor (geo)politieke invloed. De suggestie om meer te investeren in de kracht van de Europese technologie komt overeen met hetgeen werd bepleit in de Kamerbrief over Europese concurrentiekracht.² In die brief heeft het kabinet uiteengezet hoe het in EU-verband werkt aan een gelijk internationaal speelveld. Tevens wijst het kabinet op de noodzaak voor de EU haar vooraanstaande positie op de wereldmarkt beter in te zetten om een gelijk speelveld af te dwingen en om diefstal van intellectueel eigendom of economische spionage te voorkomen. Daarbij worden instrumenten genoemd die grotendeels ook genoemd zijn door de AIV: multilaterale onderhandelingen over nieuwe WTO-regels, bilaterale onderhandeling tussen de EU en China over een investeringsakkoord, nationale implementatie van de EU-verordening investeringstoets, gebalanceerd gebruik handelsdefensief instrumentarium, hernieuwde discussie in de EU over een instrument voor internationale overheidsopdrachten (*International Procurement Instrument, IPI*), leiderschap van de EU op internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en mogelijke handhavingsmaatregelen tegen een onderneming uit een derde land dat, door gebruik te maken van overheidsfinanciering van dat derde land, de eerlijke mededinging op de interne markt verstoort.

De AIV noemt markttoegang als drukmiddel. Markttoegang speelt een belangrijke rol bij de onderhandelingen tussen de EU en China over een bilateraal investeringsakkoord. Daarbij wil de EU extra markttoegang tot de Chinese markt. Door de handelspolitieke fricties tussen China met de VS lijkt China meer vaart te willen zetten achter het investeringsakkoord. Het belang van de EU als afzetmarkt wordt door de houding van de VS voor China nog belangrijker dan voorheen. Ook bij de discussie over het IPI-instrument gaat het over markttoegang, maar dan van China tot de Europese aanbestedingsmarkt. De AIV noemt ook het afsluiten van handelsakkoorden met «de ring van democratieën» in de Pacific om China onder druk te zetten. De AIV constateert zelf al dat de EU hier volop mee bezig is.

De AIV benoemt ook technologie als drukmiddel om ervoor te kunnen zorgen dat de EU op technologische deelgebieden haar voorsprong behoudt, dan wel geen achterstand oploopt. Zoals aangegeven in de kabinetspositie over EU-concurrentiekracht gelooft het kabinet dat naast investeringen in de randvoorwaarden voor een sterke economie, zoals sterke instituties, een goedwerkende interne markt, uitmuntend onderwijs

² Kamerstuk 30 821, nr. 73

en toegang tot financiering, ook een modern innovatie- en industriebeleid nodig is om de transitie naar een duurzame en digitale economie te maken en op de lange termijn concurrerend te blijven. Eén van de Nederlandse prioriteiten is dat er een relatief groter aandeel van het toekomstig meerjarig financieel kader (MFK) gaat naar onderzoek en innovatie.

Nationaal zet het kabinet via het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid in op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en de ontwikkeling van sleuteltechnologieën. Hiermee investeert het kabinet niet alleen in het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, maar ook in het toekomstige verdienvermogen. Daarbij heeft het kabinet in de Voorjaarsnota als eerste stap structureel € 10 miljoen vrijgemaakt voor investeringen in sleuteltechnologieën, bovenop de intensivering in het Regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) van in totaal € 400 miljoen (structureel) voor fundamenteel en toegepast onderzoek. De AIV gaat ook in de op de mogelijkheden die de Unie heeft om «softere» instrumenten als legitimiteit, diplomatiek gewicht en geopolitiek gewicht als drukmiddelen in te zetten. Het kabinet erkent dat China's streven naar erkenning en legitimiteit de EU een zekere *leverage* kan geven. De AIV geeft aan dat het, met het oog op het vergroten van Europa's invloed, raadzaam is om China's kritiek op internationale normen en standaarden als «Westers» te weerstreven via steun van de G77. Het kabinet geeft in de Chinanotitie aan universele waarden te willen verdedigen en daar aansprekender over te willen communiceren. Het gaat daarbij onder andere om mensenrechten en de internationale rechtsorde. Het kabinet geeft verder aan samen met gelijkgezinden een positief verhaal te willen uitdragen over democratische verworvenheden en waarden richting derde landen – inclusief de G77. De AIV adviseert dat de EU meer politieke en diplomatieke energie aan Afrika besteedt en ondersteunt daarmee het kabinetsbeleid. Het kabinet geeft in de Chinanotitie aan dat het de comparatieve voordelen van Europa in landen in met name Afrika bewuster wil inzetten. De Europese Raad stelde in zijn nieuwe Strategische Agenda 2019–2024 dat de EU een breed partnerschap met Afrika zal ontwikkelen. Hierbij past de in september 2018 door de Commissie gepresenteerde mededeling inzake de beoogde Afrikaans-Europese alliantie gericht op duurzame investeringen en banen. Het BNC-fiche d.d. 25 oktober 2018 (Kamerstuk 22 112, nr. 2712) is een reactie op deze mededeling.

Het kabinet erkent tevens dat Europa's geopolitieke gewicht vergroot kan worden door intensievere samenwerking met gelijkgezinde en/of democratische landen in Azië en Oceanië zoals India, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland en zet hier via de Chinanotitie op in (samenwerking met Aziatische en Oceanische gelijkgezinde partners waarmee Nederland een waardenkader deelt). Ook de EU voegt, onder andere met steun van Nederland, de daad bij het woord. Zo werden eind 2018 door Commissie en Hoge Vertegenwoordiger de bouwstenen gepresenteerd voor een nieuwe EU-Indiastrategie. Met Australië en Nieuw-Zeeland kwam de EU recent politieke kaderovereenkomsten overeen. Momenteel wordt met deze landen onderhandeld over een vrijhandelsakkoord. Tot slot zetten de EU en Japan in 2018 hun handtekening onder een vrijhandelsakkoord, het grootste dat de EU tot nu toe sloot.

Een ander drukmiddel dat volgens de AIV kan worden ingezet is het versterken van de euro. Het kabinet ziet diverse voordelen in een grotere internationale rol voor de euro, inclusief op het gebied van energie.³ Het kabinet onderschrijft, net als de Europese Commissie, het belang van gedegen macro-economisch en financieel beleid, alsook van de ontwikkeling van de EMU, inclusief bankenunie en kapitaalmarktunie voor versterken van de euro. De AIV stelt dat versterking van de euro uitein-

³ Kamerstuk 22 112, nr. 2752

delijk een vorm van Europese «safe asset» vergt. Europese «safe assets» zijn naar de mening van het kabinet echter ongewenst.⁴ Nederland zal eventuele toekomstige voorstellen per geval op hun waarde beoordelen. Kanttekening hierbij is dat het uiteindelijk aan marktpartijen is om de keuze te maken voor de meest aantrekkelijke valuta en op welke manier zij deze gebruiken.

Verder neemt het kabinet kennis van de stelling van de AIV dat een grotere militaire onafhankelijkheid op conventioneel gebied aangewezen is. De NAVO vormt de hoeksteen van onze veiligheid en ons veiligheidsbeleid. Alle landen binnen het bondgenootschap, ook Nederland, streven ernaar om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheid en parallel daaraan te blijven investeren in een sterke trans-Atlantische band. Alleen een sterke en verenigde NAVO maakt immers indruk en biedt duurzame en betrouwbare garanties voor onze veiligheid. In 2014 spraken de NAVO-landen in Wales met elkaar af binnen een decennium te streven naar defensie-uitgaven ter grootte van 2% van hun bruto nationaal product. Een grotere rol van de EU op veiligheidsgebied draagt in de optiek van het kabinet eveneens bij aan een vergrote Europese verantwoordelijkheid binnen de NAVO. De verschillende initiatieven op het gebied van Europese Defensiesamenwerking, zoals de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO), creëren mogelijkheden, zoals het investeren in conventionele capaciteiten, waardoor Europa meer verantwoordelijkheid kan nemen voor de eigen veiligheid en aldus ook bijdraagt aan een evenwichtiger lastenverdeling binnen het bondgenootschap. Ook het Europees Defensiefonds, om capaciteitsamenwerking te bevorderen, komt ten goede van de NAVO. Maar realisme blijft geboden. De EU zal de rol van de NAVO op het gebied van collectieve verdediging niet kunnen overnemen.

Tot slot neemt het kabinet de overwegingen van de AIV die betrekking hebben op de relatie met Rusland mee in de Ruslandbrief die ter uitvoering van de motie van de leden Stoffer en Verhoeven (Kamerstuk 33 694, nr. 37) wordt geschreven. Het gaat dan met name om de notie tot een toenadering tot Moskou in de toekomst niet moet worden uitgesloten. Deze brief zal voor eind 2019 aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

Vijf aanbevelingen om de dissensus binnen de EU ten aanzien van China te boven te komen:

6. Waardeer de EU op van waarnemer tot lid van het «17+1»-platform tussen China en een groep Midden-, Oost- en Zuidoostelijke EU-lidstaten, om de belangen van de EU en de afwezigen beter te kunnen behartigen.

Het kabinet deelt de verwachting van de AIV dat 17+1 op korte termijn waarschijnlijk niet zal verdwijnen. Ook ziet het kabinet dat indien EU-lidstaten hun bilaterale belangen in de relatie met China, of de belangen van het 17+1 platform laten prevaleren boven die van de Unie, EU-eensgezindheid in het gedrang kan komen. En zoals ook uit de Chinanotitie blijkt is juist die eensgezindheid de belangrijkste troef om de uitdagingen in deze multipolaire wereld het hoofd te beiden.

Het kabinet wijst erop dat alle EU Lidstaten de verantwoordelijkheid hebben zich aan EU regels en beleid te houden in hun relaties met China, ook in het 17+1 format. Het kabinet meent dat thans voldoende *checks and balances* van kracht zijn om EU-lidstaten aan te spreken indien vermoedens bestaan dat door 17+1-leden gemaakte bilaterale afspraken op gespannen voet lijken te staan met EU-afspraken. Het kabinet is

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262

daarom niet voornemens te bepleiten dat de status van de EU als waarnemer bij 17+1 tot volwaardig lid wordt opgewaardeerd. Het kabinet is van mening dat de EU moet inzetten op versterking van de cohesie door middel van de uitwerking en implementatie van eigen EU-initiatieven, bijvoorbeeld in het kader van de *European Strategy for Connecting Europe and Asia*.

7. Betoon enige terughoudendheid met (pleidooien voor) meerderheidsbesluitvorming op gevoelige thema's. De politieke kosten van overstemmen van lidstaten zijn vaak hoog. Op terreinen waar nog niet in de mogelijkheid van meerderheidsbesluitvorming voorzien is, is het vooralsnog politiek onhaalbaar om via een gewone of een lichte verdragswijziging de mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming uit te breiden. Er zijn andere manieren om Europese eenheid te versterken.

In het BNC-fiche inzake de mededeling over efficiëntere besluitvorming in het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid,⁵ heeft het kabinet zijn positie ten aanzien van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid uiteengezet. Het kabinet stelt daarin dat invoering van besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid op deelterreinen van het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB), zoals EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora, goedkeuring en wijziging van sanctieregimes van de EU en de uitvoering van civiele missies in het kader van het Gemeenschappelijk en Veiligheids- en Defensiebeleid, zou kunnen helpen om de EU op die terreinen slagvaardiger en effectiever te maken. Dit is, zoals de AIV ook aangeeft, voor een deel te realiseren binnen de grenzen van het huidige Verdrag, bijvoorbeeld met behulp van de zogenaamde passerelle-clausules van artikel 31, lid 3 van het EU-Verdrag. Daarbij moet aangetekend worden dat de genoemde deelterreinen instrumenten betreffen die ingezet worden om een overkoepelende strategie uit te voeren, zoals de EU-Chinastrategie. Die overkoepelende strategie die de EU jegens derde landen of mondiale vraagstukken voert, wordt volgens het Verdrag vastgesteld op basis van unanimititeit. Dat verandert niet met de toepassing van de passerelle-clausule. Het kabinet hecht hier ook aan.

Het is overigens niet de verwachting van het kabinet dat er snel overeenstemming zal worden bereikt over de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op bepaalde deelterreinen van het GBVB, aangezien daar een voorafgaand unanimiteitsbesluit voor nodig is in de Europese Raad. Het kabinet ziet, net als de AIV, de discussie over gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming dan ook vooral als instrumenteel in de bredere discussie over de effectiviteit van het GBVB, omdat er een zekere disciplinerende werking op lopende dossiers van uit kan gaan.

Het kabinet deelt tot slot de mening van de AIV dat een echte Verdragswijziging, waarmee meer mogelijkheden voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming kunnen worden geïntroduceerd, momenteel politiek niet haalbaar noch wenselijk is.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2714

8. Neem initiatieven op het vlak van informele coördinatie van springende kwesties zoals de MoUs in het kader van «Belt and Road» of (wapen-)exportcontrole, naar het voorbeeld van de recent ingestelde toetsing van buitenlandse investeringen.

Het kabinet onderschrijft het AIV-advies om het middel van coördinatie-initiatieven in de EU te ondersteunen daar waar dit het Nederlandse belang dient en hier voldoende capaciteit voor beschikbaar is. Hierbij kan Nederland actief deelnemen of zelf het initiatief nemen. Zo nam Nederland eind 2018 het initiatief om de hoofden van de EU-Chinadesks van de EU-lidstaten bij elkaar te roepen in Den Haag. Verder was Nederland betrokken bij het Europese kader en raamwerk voor samenwerking inzake investeringsscreening.

Afstemming rond het afsluiten van (politieke) bilaterale MoU's die China aan diverse lidstaten voorlegt is gewenst en vindt plaats, al nemen lidstaten uiteindelijk eigenstandige beslissingen. Het kabinet hecht ook aan de mogelijkheid eigenstandige beslissingen te nemen op onderwerpen waarop de EU geen competentie heeft. Het kabinet is van mening dat bilaterale MoU's tussen EU-lidstaten en China de EU-eensgezindheid niet hoeven te ondergraven, zolang lidstaten zich blijven committeren aan afspraken die in EU-verband zijn gemaakt. Om de veiligheid van onze toekomstige digitale infrastructuur (zoals rondom 5G) evenals bredere cybersecurity-belangen te borgen is een gezamenlijke en vooral meer gecoördineerde Europese inzet met onze EU-partners gewenst.

Verder blijft Nederland zich in Europees verband inzetten voor een gelijk internationaal speelveld voor de export van wapens en dual-use goederen. Dat beleid is niet landengericht en geldt zowel voor China als voor andere bestemmingen. Nederland heeft zich de afgelopen jaren actief ingezet voor herziening van het EU-kader voor exportcontrole: het EU gemeenschappelijk standpunt inzake wapenexport en de dual-use verordening. Daarbij is echter gebleken dat het draagvlak binnen de EU voor aanpassing van dit kader klein is. Zo is het – ondanks aanzienlijke Nederlandse inspanning daartoe – vooralsnog niet gelukt om cybersurveillance-technologie op te nemen in de dual-use verordening. Ook de voorziene aanpassingen van het gemeenschappelijk standpunt in de lopende herziening lijken zeer beperkt te blijven. Desondanks blijft Nederland zich, conform het AIV-advies, actief inspannen voor verdere dialoog ten aanzien van exportcontrole in zowel EU- als multilateraal verband, waarbij het oog houdt voor de noodzaak om exportcontroleregimes te laten meegroeien met technologische ontwikkelingen en controle uitoefent op de overdracht van technologieën met een mogelijk militair einddoel. Hoewel Nederland zich inzet voor een gezamenlijke EU-benadering t.a.v. China laat dit onverlet dat, indien binnen de EU een strategische discussie inclusief strategische afwegingen niet van de grond zou komen, met geïnteresseerde lidstaten informeel over strategische vraagstukken en afstemming gesproken kan worden met inbedding binnen de EU-structuren als uiteindelijk doel.

9. Overweeg inhoudelijke uitruil of het doen van een «tegenbod» opdat lidstaten of buurlanden zich achter strategisch belangrijke gezamenlijke posities scharen.

De AIV identificeert verschillende tactieken om EU- eenheid te versterken, waaronder ook uitruilen van belangen of een tegenbod doen om de Chinese aanbieding te counteren. De AIV adviseert het kabinet hier strategisch mee om te gaan: korte termijn kosten versus lange termijn baten en geeft rekenschap dat het uitwisselen van belangen ook niet altijd mogelijk is. Het kabinet herkent deze spanning. Het kabinet beziet reeds in

algemene zin en van geval tot geval of het mogelijk is om belangen «uit te ruilen». Daarbij worden korte- en langetermijnbelangen meegewogen. Voorwaarde is hierbij dat binnen de kaders wordt geopereerd die het kabinet met uw Kamer heeft besproken.

In deze context verwijst het kabinet ook naar de kabinetsreacties op het eerder door uw Kamer aan de AIV gevraagde advies ten aanzien van coalitievorming na de Brexit⁶ en op de publicatie door Instituut Clingendael «weinig empathisch, wel effectief» naar aanleiding van uw verzoek over effectieve belangenbehartiging in de EU.⁷

10. Bepleit dat op buitenlandpolitiek terrein dwarsliggende lidstaten gebruik maken van «constructieve onthouding» in plaats van hun veto; overweeg in laatste instantie om – naast specifieke acties met groepen van gelijkgezinde lidstaten – mensenrechtenverklaringen van «allen minus één» uit te brengen, opdat de Europese Unie haar politieke gewicht toch kan doen voelen.

Deze aanbeveling sluit aan bij het kabinetsbeleid. In de Raad Buitenlandse Zaken van 17 juni jl. heeft Nederland samen met enkele gelijkgezinde lidstaten een oproep gedaan vaker voor «constructieve onthouding» te kiezen i.p.v. voor een tegenstem (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2024). Immers, artikel 24, lid 3, van het EU-Verdrag stelt dat lidstaten het externe en veiligheidsbeleid van de EU actief en onvoorwaardelijk dienen te steunen en zich dienen te onthouden van elke actie die in strijd is met de belangen van de Unie of die afbreuk kan doen aan de doeltreffendheid ervan als samenhangende factor in de internationale betrekkingen van de Unie. Vanwege de hang naar unanimiteit van een grote groep andere lidstaten, zal het een grote uitdaging blijven lidstaten daadwerkelijk richting constructieve onthouding te bewegen. Bovendien is ook het kabinet van mening dat het nastreven van consensus de doelstelling zou moeten zijn. Dit streven zou de slagkracht van de EU echter niet in de weg moeten staan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1413

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2025