

Vergaderjaar 2021–2022

35 207

China

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2022

Het kabinet heeft kennisgenomen van het op 4 november 2021 verschenen rapport van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael met de titel: «Technologische samenwerking met China» (hierna het rapport). Het rapport is geschreven op verzoek van het China Kennisnetwerk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, met de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als mede-opdrachtgevers. Met deze brief wil ik u mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de reactie van het kabinet aanbieden.

De onderzoeksopdracht aan Clingendael was om de samenwerking op technologisch gebied in kaart te brengen tussen Chinese en Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. De drie onderzochte technologiegebieden betreffen:

1) halfgeleiders, 2) fotonica en 3) medicijn- en vaccinontwikkeling. Kennis van spelers, belangen, kansen en risico's in de drie bestudeerde sectoren helpt de overheid bij het vormgeven van passend beleid. Het rapport draagt bij aan het bewaken van de balans tussen de kansen en risico's voor de samenleving, in lijn met het kabinetsstandpunt zoals naar voren gebracht in de beleidsnotitie «Nederland-China: een nieuwe balans» van 2019.

Het rapport vormt een grondig naslagwerk. Clingendael heeft in kaart gebracht hoe de onderzochte sectoren eruitzien qua spelers, belangen en samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd schetst Clingendael een helder beeld van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden in de samenwerking met China. Over de wijze van sturing door de Chinese overheid was al veel bekend, maar het rapport brengt al deze kennis overzichtelijk bij elkaar. Hierdoor krijgt het kabinet nog beter zicht op de uitgangspunten en met name de centrale aansturing van het Chinese beleid.

Constateringen rapport

Clingendael constateert in het rapport dat de relatief sterke coördinerende en sturende rol van de Chinese overheid op Chinese bedrijven en kennisinstellingen risico's met zich meebrengt. Daarbij gaat het om zowel ongewenste kennisoverdracht als eenzijdige strategische afhankelijkheden. Deze risico's zijn inherent verbonden aan de wijze waarop China's politiek-economische systeem is ingericht.

Het rapport benadrukt tegelijkertijd dat Nederlandse commerciële en wetenschappelijke belangen niet gediend zijn met een drastische inperking van de samenwerking met China. Dit zou het bredere Nederlandse innovatievermogen verzwakken en op termijn het Nederlandse concurrentievermogen schade berokkenen. Inzetten op samenwerking en tegelijk de risico's zo goed mogelijk identificeren en beperken blijft volgens Clingendael de beste aanpak.

Clingendael geeft aan dat met verschillende maatregelen de risico's deels kunnen worden ondervangen. Een goede kennispositie over China's technologiebeleid en over de dynamiek van Nederlands-Chinese technologische interactie is volgens Clingendael essentieel in het herkennen van risico's en het maken van geïnformeerde politieke keuzes. Daarnaast onderstrepen de schrijvers het belang van sturen op wederzijdse afhankelijkheid, vooral in EU-verband, wat kan helpen bij het beperken van de risico's van eenzijdige afhankelijkheid.

Reactie kabinet

De bevindingen in het rapport sluiten aan bij bestaand beleid van het kabinet. In de Chinanotitie van mei 2019, «Nederland-China: een nieuwe balans» (Kamerstuk 35 207, nr. 1), benadrukte het kabinet het belang van het vinden van een balans tussen de risico's en kansen die de samenwerking met China met zich meebrengt. Het rapport van Clingendael helpt deze inzet te concretiseren op drie aandachtsgebieden voor technologische samenwerking: het onderhouden van een goede kennispositie ten opzichte van technologische ontwikkelingen in China; het tegengaan van ongewenste overdracht van sensitieve kennis en technologie (kennisveiligheid); en het voorkomen van eenzijdige strategische afhankelijkheden.

Kennispositie

In de recente jaren heeft de rijksoverheid aanzienlijk geïnvesteerd in het verbeteren van de kennispositie over China.

Voortvloeiend uit de Chinastrategie van 2019 is bijvoorbeeld het China Kennisnetwerk (CKN) opgezet. Het CKN wordt gecoördineerd vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zet zich in voor kennisvergroting over China, onder andere door het financieren van China-gerelateerd onderzoek op basis van interdepartementaal gedragen onderzoeksbehoeftes.¹ Het CKN heeft ook dit rapport van Clingendael gefinancierd. In het kader van mogelijke opvolging van dit onderzoek brengt het CKN momenteel in kaart wat de specifieke vervolgvragen zijn op gebied van technologische ontwikkelingen in China bij de verschillende ministeries.

Het Nederlandse postennetwerk in China voorziet de rijksoverheid daarnaast van actuele kennis over de ontwikkelingen in China. Het Innovatie Attaché netwerk dat in opdracht van het Ministerie van EZK

¹ Voor meer informatie over het China Kennisnetwerk en gepubliceerde onderzoeken, zie de website www.chinakennisnetwerk.nl.

opereert, informeert ministeries, kennisinstellingen en ook bedrijven over relevante technisch-wetenschappelijke ontwikkelingen in China.

Kennisveiligheid

Internationale samenwerking in wetenschap, onderzoek en innovatie blijft onverminderd belangrijk om onze vooraanstaande kennispositie vast te houden. De laatste jaren is het besef gegroeid dat er aan internationale samenwerking – naast vele kansen – ook risico's verbonden kunnen zijn. Daarbij gaat het om risico's op ongewenste overdracht van kennis en technologie en ongewenste beïnvloeding. Dergelijke risico's worden in het rapport geïdentificeerd voor de onderzochte sectoren.

Met de Kamerbrief kennisveiligheid in het hoger onderwijs en wetenschap van november 2020 (Kamerstuknummer 31 288, nr. 894) presenteerde het kabinet een samenhangend pakket maatregelen om kennisveiligheid in Nederland structureel te verhogen. De aanpak is landenneutraal, dat wil zeggen dat deze toepasbaar is op iedere statelijke actor. Sindsdien zijn door het kabinet én het kennisveld de nodige stappen gezet. Zowel binnen de sector als binnen de rijksoverheid wordt urgentie gevoeld om hier samen werk van te maken. De inzet van de ontwikkelde maatregelen is dat onze internationale samenwerking op een veilige manier kan blijven voortbestaan.

Op 31 januari jl. is een brief (Kamerstuk 31 288, nr. 948) naar uw Kamer verstuurd over de voortgang van de maatregelen en de ontwikkelingen op het gebied van kennisveiligheid in het hoger onderwijs en wetenschap. Het vergroten van de kennisveiligheid vindt plaats langs een aantal sporen. Het eerste betreft het verhogen van het risicobewustzijn bij alle kennisinstellingen. Daartoe zijn met alle universiteiten, onderzoeksinstituten, TO-2 instellingen, UMC's en hogescholen gesprekken gevoerd in het kader van de zogenoemde kennisveiligheidsdialoog. Deze krijgen een opvolging om verder bij te dragen aan het bewustzijn van de instellingen. Het tweede spoor betreft een Nationale Leidraad Kennisveiligheid, welke in samenwerking met de kennissector is ontwikkeld. De leidraad helpt kennisinstellingen bij het maken van een gedegen afweging om al dan niet met een internationale partner samen te gaan werken. Waarbij kansen, risico's en voorwaarden worden afgewogen. Deze leidraad is als bijlage bij de eerder genoemde brief aan uw Kamer gepubliceerd.

Een ander onderdeel is het inrichten van een expertise- en adviesloket kennisveiligheid, waar kennisinstellingen terecht kunnen met hun vragen over een (voorgenomen) internationale samenwerking. Dit loket bundelt de expertise van alle relevante ministeries en diensten en wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO). Sinds 31 januari 2022 is de basisfunctionaliteit van het loket operationeel.²

Een derde maatregel betreft het inrichten van een toetsingskader waarmee personen uit derde landen die bij kennisinstellingen op nader te bepalen kennis- en technologiegebieden actief willen zijn, getoetst zullen worden. Dit is de enige juridisch bindende maatregel.

Daarbij is het belangrijk om te benoemen dat de Nederlandse overheid het risico op ongewenste overdracht van kennis en technologie ondervangt vanuit een interdepartementale visie en inzet. Het uitgangspunt hierbij is dat voor de verschillende risico's op het weglekken van technologie of kennis verschillende instrumenten bestaan of in ontwikkeling zijn. Zo worden de hierboven genoemde maatregelen aangevuld

² Zie www.loketkennisveiligheid.nl.

met de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames die nu in behandeling is bij de Eerste Kamer, en via exportcontrole van dual-use en militaire goederen.

Tot slot is het goed om aan te geven dat Nederland bij het ontwikkelen van het beleid en maatregelen rondom kennisveiligheid nadrukkelijk samenwerkt met gelijkgezinde landen. Enerzijds in het kader van uitwisseling van kennis en ervaringen van elkaars beleid te leren, anderzijds om te bezien op welke aspecten beleid op elkaar kan worden aangesloten.

Strategische afhankelijkheden

Het rapport noemt het ontstaan van eenzijdige strategische afhankelijkheden als één van de risico's van de relatief sterke coördinerende en sturende rol van de Chinese overheid bij Chinese bedrijven en kennisinstellingen. Het kabinet wil de baten van internationale handel, investeringen en technologische samenwerking zo veel mogelijk behouden, en tegelijkertijd nadrukkelijk aandacht geven aan nationale en economische veiligheid en geopolitieke ontwikkelingen. Om vast te stellen of sprake is van strategische afhankelijkheid is de volgende vraag van belang: speelt het product of de dienst een rol in het kader van één of meerdere publieke belangen, zodat afhankelijkheid leidt tot een risico voor het borgen van die publieke belangen? Vervolgens volgt een inschatting van de grootte van het risico en een inventarisatie van de beleidsopties, met bijbehorende kosten en baten. Uiteindelijk volgt een politiek besluit over een eventuele beleidsinterventie.

Wat betreft mogelijke beleidsmaatregelen die de risico's van strategische afhankelijkheden mitigeren verwijs ik u graag naar de Kamerbrief van 22 november 2021, in antwoord op de moties van de leden Alkaya, Weverling, Sjoerdsma en Brekelmans (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 26, Kamerstuk 35 663, nr. 15 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 2383) omtrent afhankelijkheden (Kamerstuk 35 925 XVII, nr. 54) over onderzoek naar strategische afhankelijkheden en kwetsbaarheden in Nederland. Wat betreft strategische afhankelijkheden van China verwijs ik u naar de brief (Kamerstukken 32 735 en 35 207, nr. 339) die op 1 april 2022 uw Kamer is toegekomen en ingaat op strategische afhankelijkheden van China en mensenrechten.

Conclusie

Het rapport van Clingendael is een belangrijke bijdrage aan de beleidsvorming op dit onderwerp. Ten eerste kunnen bedrijven en kennisinstellingen de bevindingen uit het rapport als nuttig naslagwerk gebruiken in het evalueren van mogelijke samenwerking met een beoogd partner uit China. Het rapport biedt inzicht in de achtergrond van diverse belangrijke spelers uit de drie onderzochte sectoren en schetst met welke factoren en risico's bedrijven en kennisinstellingen rekening moeten houden. Het rapport is actief onder de aandacht gebracht van bedrijven en kennisinstellingen in de relevante sectoren.

Het China Kennisnetwerk zal verdere discussies over dit onderwerp faciliteren met betrokken ministeries. Ook zal het CKN zich inzetten om, mede op basis van dit rapport, dit onderwerp te bespreken in gesprekken met overheden en kennisveld uit andere EU-lidstaten en gelijkgestemde landen.

Daarnaast zal de overheid de kennis en bevindingen uit het rapport inzetten bij het verhogen van het risicobewustzijn bij bedrijven en

kennisinstellingen. De overheid is voornemens om deze informatie mee te nemen in de kennisveiligheidsgesprekken met deze bedrijven en kennisinstellingen.

Als laatste is het rapport van belang voor het recent opgerichte expertise- en adviesloket kennisveiligheid. Bij het adviseren en informeren, zullen de waardevolle kennis en bevindingen uit het rapport worden meegenomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra