Het Chinese technologiebeleid: gevolgen en mogelijkheden voor Nederland

Rogier Creemers, Universitair Docent, Universiteit Leiden

Deze korte nota bespreekt, binnen het thema buitenlands beleid en veiligheid, het Chinese technologiebeleid zoals zich dat heeft ontwikkeld in de laatste vijf jaar, de impact van dit beleid op Nederland, en de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om hierop in te spelen.

Wetenschap en technologie zijn een kernpunt geweest voor de Chinese hervormingspolitiek sinds de jaren tachtig. In de laatste vijf jaar is hier echter een stroomversnelling in gekomen. De snelle evolutie van de Chinese technologiecapaciteiten betekent dat het land niet langer kan, en hoeft te, imiteren om vooruitgang te blijven boeken. Chinese bedrijven zijn nu in een aantal domeinen wereldspelers geworden, met een groeiende internationale voetafdruk. Dit heeft mede de huidige spanningen met de VS in de hand gewerkt: er zijn zorgen over concurrentie van Chinese bedrijven, de veiligheidsimplicaties van Chinese participatie in infrastructuur, en de mogelijkheden van een “digitale dictatuur”. Deze zorgen zijn ook voor Nederland van belang, zij het in minder acute mate.

Deze technologische sprong voorwaarts is niet louter economisch van aard. China ziet technologie op binnenlands vlak als een cruciaal hulpmiddel voor effectief bestuur. Tegelijkertijd vormt het ook een bron van risico, met name op het internationale vlak. De Snowden-onthullingen met name werkten in China een gevoel in de hand dat de VS – een existentiële dreiging – haar technologische superioriteit tegen Chinese doelwitten zou gebruiken. Het snel verhogen van China’s technologische capaciteit om dergelijke operaties te weerstaan, en het verminderen van Chinese afhankelijkheid van buitenlandse technologie, kregen hoge prioriteit. Amerikaanse sancties gericht tegen telecomreuzen ZTE en Huawei, alsmede de groeiende weerstand markttoegang voor deze bedrijven, vormen verder zorgen voor Beijing.

Dit alles speelt zich af tegen een grotere achtergrond. Tot dusver werd digitale technologie maar zeer beperkt gezien als een element van nationale veiligheid. Ook in Europa blijft cybersecurity vooral gedefinieerd in termen van de integriteit, beschikbaarheid en functionaliteit van digitale systemen. Daardoor is een globale digitale industrie ontstaan, die vrij makkelijk over nationale grenzen functioneert. China heeft deze mening nooit gedeeld, en heeft van meet af aan een bredere visie gehad op veiligheid in de digitale ruimte, onder andere over de mogelijke invloed van online informatieverspreiding. De kentering die nu plaats vindt, is dat ook Westerse landen technologie niet langer louter als een handelsvraagstuk zien, maar als een veiligheidsprobleem dat ook stilaan breder wordt gedefinieerd.

China probeert zich in die kentering te handhaven door de combinatie van een aantal elementen. Enerzijds onderkent China dat het grotendeels baat heeft bij de bestaande internationale rechtsorde, met name waar het gaat over internationale handel. Anderzijds ziet China deze orde als een Westerse (Amerikaanse) constructie bedoeld om het Westerse belang te dienen. Met name mensenrechten worden gezien als een Trojaans paard met als doel regimeverandering in Beijing. China’s antwoord hierop is cyber-soevereiniteit: het idee dat landen vrij moeten zijn om hun eigen cyberspace naar eigen inzicht te beheren, en dat internationale samenwerking dus primair een zaak van regeringen is. Tegelijkertijd is China nog zeer onervaren in de deelname aan globale cyber governance processen, en is het vaak niet duidelijk wat het precieze doel is dat het nastreeft. Dit maakt van China niet bepaald een makkelijke speler in een complex landschap waar op sommige punten samenwerking met China noodzakelijk en onvermijdelijk is, op andere punten Chinese belangen samenlopen met Europese, maar op een aantal gevoelige vraagstukken spanningen bestaan.

*Aanbevelingen*

1: Nederland en Europa dienen realistische en verdedigbare doelstellingen ten aanzien van engagement met China in de technologische ruimte. Het is onwaarschijnlijk dat China fundamentele veranderingen aanbrengt in het censuurapparaat. Het is daarentegen wel mogelijk sterk in te zetten op elementen in de internationale rechtsorde waaraan China zich heeft gecommitteerd, en die relatief eenvoudiger af te dwingen zijn. Dit houdt onder meer reciprociteit in de handelsrelaties in, met toegang tot Europese markten als belangrijke hefboom. Ook is er ruimte om met China duidelijkere afspraken te maken over transparantie in productieprocessen voor technologische goederen, financiële dienstverlening, en cybermisdaad.

2: Wat betreft een aantal algemene ontwikkelingen in cyberspace is samenwerking met China noodzakelijk. Het bewaren van de technologische integriteit van het internet, optreden tegen snel verspreidende virale cyber-aanvallen, technische standaarden voor nieuwe generaties technologieën kunnen niet zonder China worden gerealiseerd.

3: Nederland en Europa dienen zelf een aantal vragen te beantwoorden over industrieel en veiligheidsbeleid omtrent technologie. Op een klein aantal uitzonderingen na, heeft Europa geen digitale industrie die kan concurreren met Amerikaanse en Chinese technologiereuzen. Op de korte en middellange termijn zal dit niet veranderen. Het is wel raadzaam te leren van de Chinese successen, en een beleidsaanpak te ontwikkelen, met name op Europees niveau, met als doel te identificeren waar Europa macht wil behouden door regelgeving (de GDPR is hier een krachtig voorbeeld van), waar het eigen capaciteiten wil beschermen en uitbouwen, en waar openheid mogelijk is. Eerste stappen in die richting zijn gezet door het beperken van Chinese investeringen in specifieke bedrijven of sectoren in verschillende landen. Echter is een geïntegreerde aanpak hier belangrijk in, waarbij overheid, het bedrijfsleven, de kennissector, en andere actoren allemaal betrokken zijn. Dit is niet alleen belangrijk voor de toekomstige economische concurrentiekracht, maar ook voor het bewaren van strategische autonomie in een internationale omgeving waarin niet meer automatisch gerekend kan worden op de Amerikaanse factor.

4: Het zou een vergissing zijn om, in navolging van Amerikaanse tendensen, de deuren te sluiten voor academische en economische samenwerking met Chinese partijen. Niet alleen leidt dit potentieel tot uitwassen die indruisen tegen onze kernwaarden, in die mate dat het mogelijk is om meningen China te beïnvloeden, kan dat bij voorkeur door het stellen van positief voorbeeld. Wel moet een dergelijke samenwerking met open ogen en een zekere mate van voorzichtigheid gebeuren. De opbouw van een kenniscomponent over China, op alle vlakken maar zeker omtrent technologie en innovatie, is hiertoe noodzakelijk.