

Duits model voor strategische autonomie verdient navolging

Duitsland heeft een strategienota gepubliceerd met concrete voorstellen om de handelsrelatie met China te ‘de-risken’. Dat is nodig omdat China de internationale orde naar zijn hand wil zetten. Kan het Duitse model dienen als voorbeeld voor Nederland en de rest van Europa?

IN HET KORT

- Het Duitse beleid kan het economische aanpassingsvermogen versterken in een periode van geo-economische fragmentatie.
- De kosten van strategische autonomie wegen ruimschoots op tegen de mogelijke schade van onverwachte handelsschokken.
- De Duitse China-strategie moet in Nederland en de Europese Unie de gouden standaard worden.

HELEEN MEES

Columnist bij de Volkskrant

Duitsland heeft de afgelopen twee decennia diepgaande economische banden met China ontwikkeld en als geen ander land in Europa geprofiteerd van de opkomst van China. De relatie was gebaseerd op wederzijds respect en de Chinese regering heeft altijd de bereidheid van Duitse bedrijven gepezen om in China te investeren.

Als gevolg van de banden met China heeft Duitsland zich wel kwetsbaarder gemaakt voor de geo-economische fragmentatie die zich aan het voltrekken is. Sinds de lancering in 2015 van *Made in China 2025* heeft China namelijk het expliciete doel om in economisch opzicht minder afhankelijk te worden van andere landen (China State Council, 2015). *Made in China 2025* stelt heel specifieke doelstellingen: in 2025 zou het land zeventig procent zelfvoorzienend moeten zijn in de hightechindustriën, en in 2049 – de honderdste verjaardag van de Volksrepubliek China – zou het land

een dominante positie op de wereldmarkten moeten hebben. Andersom wil China dat andere landen door middel van de internationale productietekens steeds afhankelijker worden van China, zoals ook blijkt uit de *Dual Circulation*-strategie die Beijing in 2020 publiceerde (Rui, 2021).

Hoewel China enkele stappen richting liberalisering heeft gezet om de binnenlandse markt toegankelijker te maken voor buitenlandse investeerders, zijn de voorwaarden voor toegang voor buitenlandse investeerders in een aantal belangrijke sectoren van de Chinese markt juist aangescherpt (Cheng, 2022). Ook op het gebied van het buitenlandse beleid streeft China sinds een aantal jaren zijn eigen belangen veel assertiever na en probeert het land de internationale rechtsorde naar eigen – niet-liberale – inzichten te hervormen.

De Duitse regering van bondskanselier Scholz heeft in juli 2023 een strategienota over China gepubliceerd (Government of the Federal Republic of Germany, 2023). Het Duitse standpunt ten aanzien van China is van belang omdat Duitsland een van de belangrijkste handelspartners is van China en vice versa. De vraag is of deze nota ook kan dienen als voorbeeld voor de rest van de Europese landen.

De Duitse China-strategie

In de strategienota van juli 2023 stelt de Duitse regering dat ze haar aanpak moet veranderen omdat China is veranderd. Duitsland neemt in de nota definitief afscheid van het concept van *Wandel durch Handel* dat de Duitse handelspolitiek sinds de Koude Oorlog karakteriseerde. Daarbij was het uitgangspunt dat de handelsbetrekkingen met landen – in eerste instantie met Rusland en later ook China – zouden helpen om de ideologische verschillen te overbruggen. Zolang je gelooft dat China

een democratie zal worden als je er maar voldoende handel mee drijft, is meer handel het devies.

China's onbegrensde partnerschap met Rusland – dat opnieuw beklonken werd na de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne – heeft definitief een einde gemaakt aan de illusie dat handeldrijven met China de democratie er dichterbij zou brengen. Integendeel, China wil zijn economische macht gebruiken om de liberale wereldorde naar eigen hand te zetten.

De Duitse strategie beoogt niet ontkoppeling maar vermindering van risico's in de handelsrelatie met China, oftewel de-risking. Berlijn wil zijn asymmetrische strategische afhankelijkheid van China beperken terwijl het een strategische prioriteit van de Chinese regering is om de buitenlandse asymmetrische afhankelijkheid van China te vergroten.

Maatregelen voor 'de-risking'

De Duitse strategie volgt de driedelige benadering van China als partner, concurrent en systemische rivaal die de EU al eerder had aangenomen. Maar in tegenstelling tot de EU, stelt Duitsland expliciet dat de elementen van concurrentie en systemische rivaliteit steeds belangrijker worden. Duitsland streeft ernaar dat zijn China-beleid EU-wijd wordt overgenomen. De Duitse strategie omvat een zestal belangrijke maatregelen.

Reserves door bedrijven

Een concentratie van de bevoorradingsketens in een paar landen of slechts één land leidt tot afhankelijkheid in kritieke sectoren. Volgens de strategienota van de Duitse regering moeten bedrijven de geopolitieke risico's in hun investeringsbeslissingen meewegen, en reserves aanleggen zodat er geen staatsmiddelen hoeven te worden aangetrokken in het geval een geopolitieke crisis uitbreekt.

Controle bij exportkrediet

Duitsland wil daarnaast markteconomische instrumenten gebruiken om de asymmetrische afhankelijkheid van China te verminderen. Bij exportkredietgaranties wil het voortaan controleren of er mogelijk sprake is van ongewenste technologieoverdracht. Dit geldt in het bijzonder voor gevoelige technologieën die door China kunnen worden gebruikt voor surveillance en repressie.

Strenge beperkingen met oog op veiligheid natie

Duitsland wil strenge beperkingen opleggen aan investeringen en handel in een klein aantal technologieën die verband houden met de nationale veiligheid, waarbij

andere vormen van handel mogelijk blijven. Dit lijkt op de *small yard and high fence*-strategie die de regering-Biden inmiddels propageert, waarbij een beperkt aantal technologieën niet langer naar China mogen worden uitgevoerd.

Meldingsplicht kritieke infrastructuur

De Duitse overheid gaat bepalen welke sectoren, bedrijven en instellingen deel uitmaken van de zogenaamde kritieke infrastructuren. Deze krijgen een meldingsplicht ten aanzien van het geplande gebruik van kritieke componenten en de overheid de mogelijkheid om het gebruik te verbieden. Dit is al vastgelegd voor 5G-netwerken, maar de regering wil dit uitbreiden naar niet-IT-sectoren.

Grondstoffenstrategie

De Duitse regering wil de exploitatie van gediversificeerde en duurzame bevoorradingsketens stimuleren, ten aanzien van zowel onbewerkte grondstoffen als halffabricaten, door middel van grondstoffenpartnerschappen, het aanleggen van strategische voorraden alsmede meer onderzoek naar substitutiemogelijkheden en verbeterd hergebruik van grondstoffen.

Technologische soevereiniteit

Duitsland wil 'technologische soevereiniteit' bereiken door meer te investeren in onderzoek, ontwikkeling en innovatie, en door duurzame ontwerp- en productiecapaciteit te creëren voor zeer innovatieve technologieën. Om de concurrentie met China aan te kunnen, wil Duitsland net als China technologische ontwikkeling met staatsgeld bevorderen binnen de daarvoor geldende Europese staatssteunregels. Met de miljardeninvestering in de Intelfabriek in Maagdenburg heeft Duitsland reeds een eerste stap gezet op weg naar 'technologische soevereiniteit' (DW, 2023).

Evaluatie maatregelen

Dat de regering in Berlijn een alomvattende strategienota heeft gepubliceerd, toont aan hoeveel belang ze hecht aan het diversifiëren van de bevoorradingsketens en exportmarkten om het risico van externe schokken door een handelsoorlog of een echte oorlog met China te verminderen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat Duitsland graag toegang wil houden tot de Chinese markt, die 550 miljoen consumenten uit de middenklasse telt.

De impact van de strategienota hangt af van de concrete stappen die de Duitse regering zet om de aan-

gekondigde maatregelen te implementeren. Bedrijven moeten reserves aanleggen voor geopolitieke risico's zodat er geen staatsmiddelen hoeven te worden aangewend om bedrijven te redden. Maar als bedrijven dreigen om te vallen door een geopolitieke crisis, zal de verleiding groot zijn om ze toch te hulp te schieten. Dat deed de Duitse regering ook tijdens de energiecrisis. De maakindustrie vormt bijna dertig procent van het Duitse bruto binnenlands product (bbp) (Statista, 2023).

Het risico van *moral hazard*, waarbij bedrijven China exposure houden uit de overtuiging dat de staat ze uiteindelijk toch te hulp zal schieten, is aanzienlijk. De Duitse directe buitenlandse investeringen in China zijn in 2023 gestegen ten opzichte van het jaar ervoor, hoewel het aandeel van China in de Duitse investeringen in 2023 is gedaald, mede als gevolg van de belastingvoordelen die de Amerikaanse Inflation Reduction Act biedt (Smyth en Nilsson, 2024). Het risico van moral hazard is extra groot omdat China kritieke grondstoffen levert voor de energietransitie en gezondheidszorg – sectoren waar de Duitse overheid grote waarde aan hecht.

In de praktijk zal er tevens sprake zijn van een aanzienlijk grijs gebied omdat veel technologieën *dual use* zijn. Duitsland wil strenge beperkingen opleggen aan investeringen en handel in een klein aantal technologieën die verband houden met de nationale veiligheid, waarbij andere vormen van handel mogelijk blijven. Duitsland zal hier een evenwicht moeten vinden tussen het beschermen van vitale sectoren en infrastructuur enerzijds en de handelsbelangen anderzijds.

Ook op het gebied van kritieke grondstoffen en halffabricaten hangt het van de concrete stappen die de regering zet af of de maatregelen afdoende zijn om de Duitse economie in te dekken tegen geopolitieke risico's. Duitsland heeft gesloten mijnen heropend met het doel kritieke metalen te winnen. Maar zolang de EU de belangen van de Europese boeren laat prevaleren boven een handelsverdrag met een mineralenrijk land als Australië, ontbreekt de urgentie (Agrifood, 2023).

Europa-brede aanpak ontbreekt

Hoewel Duitsland zegt ernaar te streven dat zijn China-strategie EU-wijd wordt overgenomen, pleit de nota slechts voor coördinatie tussen de EU-lidstaten, dat wil zeggen intergouvernementeel. De strategienota suggereert dat ieder EU-land voor zich technologische ontwikkeling moet steunen en pleit niet voor een Europees investeringsfonds om technologische soevereiniteit te bewerkstelligen. Die intergouvernementeel benadering

is een gemiste kans. Om de afhankelijkheid van China te reduceren, zijn aanzienlijke investeringen in strategische sectoren nodig. De praktijk laat zien dat financiële markten niet voldoende kapitaal aan deze strategische sectoren alloceren. Daarom zal de overheid direct moeten ingrijpen. De Duitse opstelling houdt geen rekening met de beperkte financieringsmogelijkheden van sommige lidstaten en bergt het risico van concurrentievervalsing en overinvestering in zich.

Afhankelijk van haar mandaat en operationele raamwerk zou een centrale bank de beschikbaarheid van kredietfaciliteiten kunnen uitbreiden tot strategische sectoren, of een lagere rentevoet kunnen hanteren voor investeringen in strategische sectoren. Hiervoor is in het kader van de groene transitie veelvuldig gepleit. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft zich ten doel gesteld om de bedrijfsobligaties in haar bezit geleidelijk koolstofvrij te maken, overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag van Parijs en richt zich bij haar aankopen op bedrijven met betere klimaatprestaties (ECB, 2022). Het ligt niet voor de hand dat de ECB op korte termijn hetzelfde zal doen voor kritieke grondstoffen en technologieën.

Het is wenselijker om een investeringsfonds op te richten naar het model van het Europees Herstelfonds van 800 miljard euro waaruit laagrentende lening en cofinanciering voor investeringen worden gefinancierd. Door het mechanisme van cofinanciering belopen de investeringen die vanuit het herstellfonds worden gefinancierd in totaal naar schatting 1.100 miljard euro.

Het is moeilijk om op betrouwbare wijze de kosten te schatten van technologische soevereiniteit in Europa. Onderzoekers van de Rabobank (2023) schatten het bedrag dat nodig is om de-industrialisatie tegen te gaan op 0,5 tot 1 procent van het bbp, oftewel 100 tot 200 miljard euro per jaar. Ze tekenen daar echter bij aan dat een deel van die middelen ten goede zou komen aan defensie. De schatting lijkt aan de hoge kant in vergelijking met de Amerikaanse Chips and Science Act (52,7 miljard dollar) en de Inflation Reduction Act (500 miljard dollar).

Vorbereiding op handelsschokken nodig

De kosten die verbonden zijn aan het bereiken van technologische soevereiniteit zijn aanzienlijk, maar kleiner dan de kosten die gemaakt worden als Europa niet voorbereid is op handelsschokken. Het Internationale Monetair Fonds (IMF) heeft de kosten van geo-economische fragmentatie geraamd op 2,5 procent van het wereldwijde bbp, oftewel 2.500 miljard dollar, als de wereld in twee blokken uiteen zou vallen langs de lijnen van de

VN-stemming over de Oekraïne-resolutie uit 2022, en de handel tussen die twee blokken volledig zou worden geëlimineerd (Aiyar et al., 2023). De impact is vooral groot in sectoren waar de substitutie-elasticiteit tussen buitenlandse en binnenlandse producten laag is. Als landen weinig aanpassingsvermogen hebben, wat wil zeggen dat de substitutie-elasticiteit tussen buitenlandse en binnenlandse producten laag is, kunnen de verliezen als gevolg van geo-economische fragmentatie zelfs oplopen tot zeven procent van het wereldwijde bbp. Als er ook technologische ont koppeling plaats vindt, kan het productieverlies in sommige landen oplopen naar acht tot twaalf procent. Wereldwijd zullen de effecten van de geo-economische fragmentatie volgens het IMF het sterkst worden gevoeld door opkomende economieën en minder door geavanceerde economieën.

Een schatting van de economische kosten van het streven naar strategische autonomie in EU-verband suggereert dat het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking in de EU met 0,5 tot 0,75 procent zou kunnen dalen in een scenario waar handelspartners tot vergelding overgaan (Frontier Economics, 2022). De effecten zullen het grootst zijn voor kleine, open economieën zoals de Nederlandse omdat de toename van de handel binnen het blok onvoldoende zal zijn om de afname van de handel met de rest van de wereld te compenseren. Strategische autonomie komt neer op het verhogen van de substitutie-elasticiteit tussen buitenlandse en binnenlandse producten. Gelet op de hoge economische kosten van geo-economische fragmentatie (zeven procent van het wereldwijde bbp) als landen niet de mogelijkheid hebben om buitenlandse producten te substitueren voor binnenlandse, zijn de economische kosten van strategische autonomie (0,5 tot 0,75 procent van het bbp per capita) een prijs ruimschoots waard om te betalen.

Een bijkomend argument voor het voeren van industriebeleid kan gelegen zijn in de uitholling van de middenklasse die de afgelopen twee decennia in het Westen heeft plaats gehad onder invloed van globalisering (Autor, 2022). De Amerikaanse Inflation Reduction Act bevat prikkels voor het scheppen van fatsoenlijk betaalde banen waarvoor geen universitaire opleiding nodig is (Witte Huis, 2022). Ook als geo-economische fragmentatie en/of het streven naar strategische autonomie en/of re-industrialisatie tot een lager inkomen per hoofd van de bevolking leiden, kan het modale inkomen in geavanceerde economieën stijgen als de sterkere onderhandelingspositie van de middengroepen op de arbeidsmarkt tot een evenwichtiger inkomensverdeling leidt.

Conclusie

De geopolitieke ontwikkelingen hebben Europa wakker geschud voor de risico's van asymmetrische economische afhankelijkheden. Om deze risico's te verkleinen moet de EU strategische autonomie nastreven, niet alleen op militair gebied maar ook op economisch gebied. De Duitse strategienota om de handelsrelatie met China te de-risken is een stap in de goede richting en verdient EU-brede navolging. Wat nog ontbreekt zijn maatregelen op Europees niveau, in het bijzonder een Europees fonds om investeringen in kritieke grondstoffen en technologieën te financieren.

Volgens het IMF zijn de kosten van geo-economische fragmentatie vooral hoog voor landen die weinig aanpassingsvermogen hebben. In deze snel veranderende wereld moeten we werken aan het vermogen om ons aan te passen aan nieuwe omstandigheden.

Literatuur

- AgriFood (2023) Australië en de EU oneens over handelsovereenkomst. AgriFood, 12 juli.
- Aiyar, S., J. Chen, C.H. Ebeke et al. (2023) *Geoeconomic fragmentation and the future of multilateralism*. International Monetary Fund, Staff Discussion Note, 2023/001.
- Autor, D. (2022) *The shrinking share of middle-income jobs*. Econofact Publicatie, 14 maart.
- China State Council (2015) 'Made in China 2025' plan issued. China State Council Publicatie, 19 mei. Te vinden op english.www.gov.cn.
- Cheng, B. (2022), *National Security Review of Foreign Investment in China*, *Erasmus Law Review*, 4, (2022), 78-289.
- DW (2023) *Germany, Intel sign deal for chip factory in Magdeburg*. DW, 19 juni.
- Europese Commissie (2019) *EU-China – Een strategische visie*. Europese Commissie Publicatie, 12 maart. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Commissie (2022) *Critical Raw Materials Act*. Europese Commissie Publicatie. Te vinden op single-market-economy.ec.europa.eu.
- Frontier Economics (2022) *Measuring the impacts of the European Union's approach to open strategic economy*. Report prepared for the European Centre for International Political Economy. Strategic-Autonomy-Impacts.pdf te vinden op ecipe.org.
- Government of the Federal Republic of Germany (2023) *Strategy on China*. Government of the Federal Republic of Germany Publicatie. Te vinden op www.auswaertiges-amt.de.
- ECB (2022) *ECB takes further steps to incorporate climate change into its monetary policy operations*, 4 juli. Te vinden op www.ecb.europa.eu.
- Rabobank (2023) *Europe's quest for strategic autonomy requires dealing with structural weaknesses*. RaboResearch, 18 december.
- Rui, O. (2021) *China's 'dual circulation' strategy to divert more money to domestic market*. China Europe International Business School Publicatie, 15 januari. Te vinden op www.ceibs.edu.
- Smyth, J. en P. Nilsson (2024) *German companies flock to US with record pledges of capital investment*. *Financial Times*, 19 februari.
- Statista (2023) *Germany: Share of economic sectors in gross domestic product (GDP) in 2022*. Statista Statistiek, 21 september.
- Witte Huis (2022) *The Inflation Reduction Act supports workers and families*. The White House Fact Sheet, 19 augustus.