

# China's strategische relevantie voor de Rotterdamse haven

Frans-Paul van der Putten  
Bart Kuipers  
Xiaoxue Martin

Clingendael Rapport



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

## **China's strategische relevantie voor de Rotterdamse haven**

Frans-Paul van der Putten  
Bart Kuipers  
Xiaoxue Martin

Clingendael Rapport  
Oktober 2023



## Over de auteurs

**Dr. Frans-Paul van der Putten** is Senior Research Associate bij Instituut Clingendael en oprichter van ChinaGeopolitics. Zijn expertisegebied is de geopolitieke rol van China, en hij is de auteur van 'De Wederopstanding van China: Van prooi tot wereldmacht' (The Resurrection of China: A geopolitical history of China from 1840).

**Dr. Bart Kuipers** is Senior Onderzoeker Havenconomie bij Erasmus UPT. Zijn expertisegebieden zijn de groei en ontwikkeling van zee- en binnenhavens, regionaal-economische ontwikkelingen in binnen en buitenland gerelateerd aan goederenvervoer, en goederenvervoer- en havenbeleid.

**Xiaoxue Martin** is Research Fellow bij het Clingendael China Centre van Instituut Clingendael. Haar expertisegebied is de hedendaagse politiek en internationale betrekkingen van China, met name de ontwikkelingen rondom Taiwan evenals de relatie tussen China en Europa.

De auteurs danken Binghua Lu (ChinaGeopolitics) en Anniek Sienot (Clingendael China Centre) voor hun bijdragen aan dit rapport.

Dit rapport is gebaseerd op een onderzoek dat werd uitgevoerd in opdracht van het Havenbedrijf Rotterdam.

# Inhoud

Samenvatting	1
Inleiding	5
1 Positionering Chinese bedrijven en regering ten opzichte van de Haven van Rotterdam	7
Samenvatting	7
Chinese ondernemingen	8
Economische invloed als een mogelijk politiek instrument voor de Chinese regering	13
2 Reactie EU en Nederland op Chinese invloed in havensector	17
Samenvatting	17
Geopolitieke factoren	18
Veranderende houding Europese Unie	20
Veranderende houding Nederland	23
Relevante regelgeving	24
3 Chinese belangen in de Rotterdamse haven en vooruitzichten	26
Samenvatting	26
Ontwikkeling Chinese directe buitenlandse investeringen (FDI)	27
Ontwikkeling in goederenstromen gerelateerd aan China	28
Rol China in overige sectoren Rotterdamse haven: chemie en afvalverwerking	35
4 Sanctiescenario's en veranderende goederenstromen	39
Samenvatting	39
Sanctiescenario's	40
Gevolgen voor goederenstroom door rerouting, vertrek van productie uit China, of grotere Chinese invloed in andere elementen in het achterland	44
Conclusies	52
Bijlage 1 Overzicht Chinese ondernemingen relevant voor Rotterdamse Haven	55
Bijlage 2 Overzicht relevante wet- en regelgeving	56
Bijlage 3 Analyse goederenstromen	59

# Samenvatting

Dit rapport geeft inzicht wat betreft of en hoe recente (sinds 2019), actuele en verwachte China-gerelateerde ontwikkelingen mogelijk een bedreiging vormen voor de **strategische positie van de Rotterdamse haven wat betreft goederenstromen**. Het komt tot de volgende conclusies:

- **De positionering van Chinese bedrijven en de Chinese regering ten opzichte van de Rotterdamse haven is niet wezenlijk veranderd in de afgelopen jaren.** Hoewel Chinese directe investeringen in de EU in het algemeen na 2017 sterk zijn afgenomen en de houding van EU en Nederland naar China tegelijkertijd kritischer is geworden, zijn Chinese investeringen in en rondom de haven groot gebleven (en zelfs toegenomen: zie de overname van KLG Europe in 2019) en blijft de Chinese regering streven naar goede diplomatieke betrekkingen met de EU en met Nederland.
- Een (gedeeltelijke) **verschuiving van eigendom in de haven van Hongkong naar het vasteland van China is mogelijk**, en zou geen wezenlijke veranderingen opleveren in de geopolitieke verhoudingen. Enerzijds zijn zowel het Hongkongse bedrijf Hutchison Port Holdings (HPH) als de Chinese staatsbedrijven primair gericht op commerciële doelstellingen. Anderzijds moeten zij rekening houden met de politieke belangen van de Chinese Communistische Partij.
- Er is echter wel een **gradueel verschil** (de staatsbedrijven zijn waarschijnlijk gevoeliger voor politieke druk vanuit Peking dan Hutchison), en vooral een verschil in perceptie aan Europese zijde. Een groter aandeel van Chinese staatsbedrijven ten koste van het Hutchison-aandeel – mogelijk doordat ze het PSA-aandeel in HPH overnemen – zou waarschijnlijk kritisch benaderd kunnen worden in media en politiek in zowel Nederland als op EU-niveau. Er moet rekening worden gehouden met de **mogelijkheid dat het aandeel van Chinese staatsbedrijven binnen het geheel van Chinese belangen in de haven (dus ten opzichte van het aandeel van Hongkong) in de toekomst toeneemt**.

- **De Europese en Nederlandse houding ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens is negatiever geworden.** Vijf geopolitieke factoren zijn van belang voor deze verandering: de VS-China relatie, de EU-China relatie, de oorlog in Oekraïne, de spanningen tussen China en Taiwan, en de coronapandemie.
- Als gevolg kijken de EU en Nederland **kritischer naar afhankelijkheden** van en interactie met China. De Europese Commissie benadrukt hierbij het belang van de-risking en economische veiligheid, eveneens in de herziening van het EU-China beleid. Waar de Commissie voor de instrumenten over het algemeen een landen-neutrale aanpak kiest, wordt er vanuit het Europees Parlement aangedrongen om een 'China-gerichte' aanpak te volgen. Eenzelfde dynamiek speelt binnen Nederland tussen de Tweede Kamer en de overheid.
- Derhalve verandert **wetgeving** mee, en werken beleidsmakers aan de **gereedschapskist van instrumenten om strategische autonomie te vergroten**. Wetgeving richt zich met name op het beperken van toekomstige invloed en afhankelijkheden, maar dit sluit niet uit dat er nieuwe wetgeving komt die al bestaande samenwerkingsverbanden met China zal raken.
- **Het belang van Chinese lading voor de Rotterdamse haven en de Nederlandse economie is sterk toegenomen.** Naast invoer en uitvoer gaat het om doorvoer- en wederuitvoerstromen. Deze toename wordt niet weerspiegeld in een vergelijkbare toename van de impact van Chinese bedrijvigheid in logistiek in ons land. Er is sprake van een groot verschil tussen de omvang van aan China gerelateerde deepsea-containerstromen in de Rotterdamse haven (aandeel van 55%) en de omvang van aan Chinese staatsbedrijven te relateren eigendomsverhoudingen in de Rotterdamse container-terminalinfrastructuur (aandeel 8,2%). Als Hutchison Port Holdings ook als Chinees bedrijf wordt meegerekend, is sprake van een aandeel van 73,3% (13,05 TEU) van de Rotterdamse deepsea-containerterminalactiviteit die in handen is van Chinese partijen. De meeste containerterminals zijn multi-user terminals.
- Het toegenomen belang van Chinese partijen is vooral zichtbaar in de **containeroverslag**.

- De mogelijkheid dat een groter deel van de **Europese chemiesector** in Chinese handen komt is beperkt, zowel vanuit bedrijfseconomische redenen als geopolitieke factoren. Daarnaast is het niveau van FDI vanuit China sterk afgenomen. De relevantie van China voor de chemische activiteiten in de Rotterdamse haven heeft vooral te maken met het verschil in level-playing field tussen produceren in China en Nederland en het feit dat China momenteel chemische producten op de wereldmarkt dumpst wegens minder vraag in eigen land.
- Mocht China **importbeperkingen** instellen tegen Nederland in een **scenario** zoals in dit rapport besproken (als vergelding voor Nederlandse export naar Taiwan van militair relevante technologie), dan zouden de gevolgen voor goederenstromen via Rotterdam waarschijnlijk **niet groot** zijn. Uitgedrukt in havengelden zou de afname naar schatting ongeveer 0,3 miljoen euro betreffen (uitgaande van de opbrengsten voor 2022.)
- **Mochten Chinese containerstromen worden verlegd** naar andere COSCO-terminals in Europa als aanvullende vergeldingsmaatregel – en dat is vooral met doorvoerstromen goed mogelijk –, **dan zal de Rotterdamse haven dat sterk voelen** met een afname van ongeveer 25 miljoen euro aan havengelden.
- Anderzijds zou bij het **volledig wegvallen van China-gerelateerde goederenstromen** (wat waarschijnlijker is bij een grote geopolitieke crisis in Azië dan vanwege gerichte sancties tegen alleen Nederland) de **impact op de Rotterdamse haven en havengelden zeer groot kunnen zijn**.
- De mate waarin Chinese bedrijven als investeerders aanwezig zijn in de haven lijkt van **relatief beperkte betekenis voor het risico van wegvallende goederenstromen** in vergelijking met de mate waarin de Nederlandse economie afhankelijk is van China.
- De **afhankelijkheid van China** is in de afgelopen jaren sterk toegenomen en de Nederlandse economie is steeds meer afhankelijk is geworden van China, zonder daar alternatieven voor te ontwikkelen. Gezien de dominantie van Aziatische lading in de Rotterdamse haven (9,9 miljoen TEU in 2022) zouden in een crisissituatie zoals in het tweede scenario in dit rapport geschetst de containervolumes met enkele miljoenen afnemen.



- In Azië ontwikkelt zich langzaam een **alternatieve productie-infrastructuur**, als alternatief voor China. De regionalisering van strategische sectoren als batterijen, elektrische auto's en chipsfabrieken gaat veel sneller. In de komende jaren zullen de goederen van en naar China langzamerhand afnemen en zal het aandeel van 'Altasia' (de landen rondom China) groeien. Eerst zal in sterke mate sprake zijn van producten opgebouwd uit Chinese onderdelen 'Made in Altasia'.
- **De invloed van China in het achterland van de Rotterdamse haven neemt af**, met Duisburg als het meest spraakmakende voorbeeld. Dit strekt zich ook uit tot de Nieuwe Zijderoute (spoor) en de Noordelijke Zijderoute. De positie van Rusland in relatie tot de inval in Oekraïne betekent dat op de korte tot middellange termijn geen perspectieven zijn tot heropleving van deze stromen.

# Inleiding

In 2019 publiceerde Instituut Clingendael het rapport 'European Seaports and Chinese Strategic Influence: The relevance of the Maritime Silk Road for the Netherlands'.<sup>1</sup> Sindsdien hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op de betekenis van China voor de Rotterdamse haven, waaronder de uitbraak van de coronapandemie, de Russische inval in Oekraïne, het negatiever worden van de Nederlandse en Europese perceptie van China, en de toegenomen spanningen tussen China en de VS. Deze veranderde context is aanleiding voor een vervolgstudie die een update geeft van de strategische relevantie van China voor de haven van Rotterdam. Waar in 2019 de nadruk lag op de betekenis van China's invloed voor Nederland als geheel gaat het bij deze update specifiek om de betekenis voor het Rotterdamse havengebied.<sup>2</sup>

Bedrijven gevestigd in Hongkong en in het vasteland van China hebben in de afgelopen twee decennia investeringen gedaan in Europese zeehavens en in sectoren die direct aan de havens zijn gerelateerd, zoals zee-, weg- en spoortransport. Chinese (inclusief Hongkongse) bedrijven zijn in alle grotere zeehavens in de EU actief. In de haven van Piraeus, Griekenland, heeft COSCO een meerderheidsaandeel in het havenbedrijf. In Zeebrugge heeft COSCO een belang van ruim 85% in de enige containerterminal. In de overige havens is het Chinese belang kleiner. Niettemin is China een grote speler in de Europese havensector, mede als gevolg van de grote rol van China als handelspartner van de EU en van Chinese rederijen. De politieke en media-aandacht voor die rol, met name wat betreft mogelijke risico's voor nationale veiligheid en economische concurrentiepositie, is in de afgelopen jaren groter geworden. De recente investering van COSCO in een terminal in de Hamburgse haven (resultierend in een belang van 24,9% in de bewuste terminal) leidde tot veel publiek en politiek debat in Duitsland. Ook is er veel discussie over de mate van Hongkong als autonomie economische entiteit als Speciale Administratieve Regio van China, sinds onder andere in 2019 grootschalige protesten uitbraken en er in 2020 een Nationale Veiligheidswet werd doorgevoerd.

---

1 Frans-Paul van der Putten, [European seaports and Chinese strategic influence: The relevance of the Maritime Silk Road for the Netherlands](#), (Den Haag: Clingendael Instituut, 18 december 2019).

2 Het onderzoek voor dit rapport is in augustus 2023 afgerond.

Het doel van dit rapport is inzicht te geven of en hoe recente (sinds 2019), actuele en verwachte China-gerelateerde ontwikkelingen mogelijk een bedreiging vormen voor de strategische positie van de Rotterdamse haven wat betreft goederenstromen.

Het rapport omvat vier hoofdstukken die respectievelijk de volgende onderwerpen behandelen:

1. Veranderingen in het beleid van de Chinese overheid en de strategie van Chinese bedrijven ten opzichte van Europese zeehavens, en specifiek het Rotterdamse havengebied (voorland, hubfunctie en achterland).
2. Veranderende houding Europese overheden ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens, met name in het Rotterdamse havengebied, als gevolg van geopolitieke factoren (invloed van de oorlog in Oekraïne en VS-China rivaliteit).
3. (Mogelijk) veranderende eigendomsverhoudingen bij gebruikers van de haven die leiden tot een andere rol of mate van invloed van Chinese actoren.
4. Veranderende goederenstromen als gevolg van gewijzigde handelsbetrekkingen tussen China en Europa, inclusief stromen gerelateerd aan de treinverbinding China-Europa en aan de Noordelijke vaarroute tussen China en Europa.

De termen 'China' en 'Chinees' verwijzen in dit rapport naar de Volksrepubliek China inclusief Hongkong, dat de status van 'Special Administrative Region' (SAR) heeft. 'Chinees vasteland' verwijst naar de Volksrepubliek China uitgezonderd Hongkong en Macau (eveneens een SAR). Taiwan wordt door de centrale regering van China als onderdeel van de Volksrepubliek China beschouwd, maar de regering van Taiwan, die autonoom van de Volksrepubliek functioneert, verwerpt die zienswijze.

# 1 Positionering Chinese bedrijven en regering ten opzichte van de Haven van Rotterdam

## Samenvatting

- Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de **grote Chinese ondernemingen van relevantie voor de Rotterdamse haven**, evenals recente overnames en verschuivingen in aandeelhouderschap. Belangrijke ontwikkelingen zijn de veranderingen rondom China Merchants, Navigator Investco, en de aangekondigde verkoop van Singapore's aandeel in HPH.
- Ook besteedt het aandacht aan de vraag of en hoe de **identiteit van die bedrijven als vasteland-Chinees of Hongkongs** in geopolitiek opzicht relevant is voor de positionering van Chinese bedrijven. Ook voor in Hongkong gevestigde bedrijven geldt dat zij commerciële belangen nastreven, en dat ze daarbij rekening moeten houden met de belangen van de Chinese staat en van de Chinese Communistische Partij (CCP). Tegelijkertijd kunnen in Hongkong en in het Chinese vasteland gevestigde bedrijven ook invloed uitoefenen op de Chinese en Hongkongse overheden. De beursgenoteerde bedrijven moeten daarbovenop rekening houden met externe aandeelhoudersbelangen.
- De houding van de Chinese regering ten opzichte van de EU is overwegend positief. Maar wanneer China vindt dat Europese regeringen of de Europese Commissie essentiële grenzen overschrijden, is de reactie fel. **De mogelijkheid dat Nederland in de komende jaren alsnog het doelwit wordt van Chinese (informele) economische sancties, kan niet worden uitgesloten.**
- De Chinese centrale overheid zou de Rotterdamse haven en Nederlandse nationale belangen kunnen schaden op verschillende manieren, met verschillende gradaties van waarschijnlijkheid voor het gebruik van **economische invloed als een mogelijk politiek instrument voor de Chinese regering**. Het hoofdstuk bespreekt mogelijke overheidsdruk op Chinese bedrijven om geen gebruik te maken van de Rotterdamse haven, of om de activiteiten in de terminal stil te leggen of te saboteren waar er sprake is van operationele invloed, of de mogelijkheid om Chinese technologie of bedrijven te gebruiken voor spionage, data-diefstal of het beïnvloeden van datastromen.

## Chinese ondernemingen

Van de Chinese ondernemingen met activiteiten gerelateerd aan of relevant voor de Rotterdamse haven, bestaat het grootste gedeelte uit staatsbedrijven die direct onder de centrale overheid van China vallen.<sup>3</sup> In de textbox hieronder en in Bijlage 1 worden deze weergegeven. De belangrijkste uitzondering is CK Hutchison, een privaat beursgenoteerd bedrijf in Hongkong waarvan circa 30% van de aandelen in handen is van miljardair en ondernemer Li Ka-Shing en zijn familie. Een andere uitzondering is *National Public Information Platform for Transportation and Logistics (LOGINK)*, dat geen bedrijf is maar een platform voor data-uitwisseling dat onder het provinciebestuur van Zhejiang valt. Het heeft momenteel geen relatie met de Rotterdamse Haven, maar waarschijnlijk wel met Chinese rederijen als COSCO en China Merchants. China Communications Construction Company (CCCC) en China National Nuclear Corporation (CNNC) hebben zelf geen relatie met de haven, maar leveren (via dochterbedrijven ZPMC en Nucotech) apparatuur aan respectievelijk terminalbedrijven (containerkranen) en de douane (containerscanners). Silk Road Fund is een investeringsfonds opgezet en gefinancierd door de Chinese centrale overheid om wereldwijd te investeren in projecten die bijdragen aan het Belt and Road Initiative.

---

3 Sommige van de genoemde dochterbedrijven zijn beursgenoteerd en deels eigendom van externe investeerders.

### Grote Chinese ondernemingen (direct of indirect) relevant voor Rotterdamse Haven (zie Bijlage 1 voor een visueel van dit overzicht):

<p><b>China COSCO Shipping Corporation</b> (moederbedrijf; hoofdkantoor Shanghai)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• COSCO Shipping Holdings (holding; hoofdkantoor Shanghai)               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ COSCO Shipping Lines (rederij; hoofdkantoor Shanghai)</li> <li>◦ COSCO Shipping Ports (haven/container-operator; hoofdkantoor Hongkong)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>China Merchants Group</b> (moederbedrijf; hoofdkantoor Hongkong)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• China Merchants Ports (haven/container-operator; hoofdkantoor Hongkong)</li> <li>• Sinotrans (transport/logistieke diensten; hoofdkantoor Peking)               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ KLG Europe (transport/logistieke diensten; hoofdkantoor Venlo)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>China State Railway Group Co.</b> (moederbedrijf; hoofdkantoor Beijing)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• China Railway Chengdu Group Co. (spoorvervoer; hoofdkantoor Beijing)               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Chengdu International Railway Port Investment Development Co. (spoorvervoer; hoofdkantoor Chengdu)                   <ul style="list-style-type: none"> <li>– Chengdu International Railway Service Co. (spoorvervoer; hoofdkantoor Chengdu)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
<p><b>CCCC</b> – China Communications Construction Co. (bouw; hoofdkantoor Beijing)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ZPMC – Shanghai Zhenhua Heavy Industries Co. (containerkranen; hoofdkantoor Shanghai)</li> </ul>
<p><b>CNNC</b> – China National Nuclear Corporation (nucleaire technologie; hoofdkantoor Beijing)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tsinghua Tongfang (technologie; hoofdkantoor Beijing)               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Nuctech Co. (scanners; hoofdkantoor Beijing)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Silk Road Fund</b> (beleggingsfonds; hoofdkantoor Beijing)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TRD Investco (investeringsvehikel; hoofdkantoor Hongkong)</li> </ul>
<p><b>CK Hutchison Holdings</b> (moederbedrijf, hoofdkantoor Hongkong)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CK Infrastructure Holdings (infrastructuur-investeringen, hoofdkantoor Hongkong)               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ AVR (Afvalverwerking; hoofdkantoor Botlek Rotterdam)</li> </ul> </li> <li>• HPH – Hutchison Port Holdings (haven/container-operator; hoofdkantoor Hongkong)               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Europe Container Terminals (container-operator; hoofdkantoor Rotterdam)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>LOGINK</b> (platform voor havendata; hoofdkantoor Hangzhou)</p>

Op dit moment bedraagt de maximale capaciteit van de deepsea-container-terminals in de Rotterdamse haven – op basis van informatie van de terminals zelf (websites) – 17,8 miljoen containers (TEU) (zie Tabel 1).<sup>4</sup> Daarnaast is in Rotterdam nog sprake van shortsea-terminalcapaciteit, met een geschatte capaciteit van 1,6 miljoen TEU. Navigator Investco (COSCO en Silk Road Fund) en China Merchants zijn bedrijven die een duidelijke relatie met de Chinese staat hebben. In totaal zijn deze bedrijven goed voor een overslagcapaciteit van 1,45 miljoen TEU: 8,2% van de totale overslag – een percentage dat lager is dan het gemiddelde aandeel (circa 10%) dat de door de Chinese overheid gecontroleerde

4 Zie: Port of Rotterdam, "Terminals," geraadpleegd op 5 juli 2023, voor een [kaart van de terminals](#).

terminals in de EU als geheel hebben.<sup>5</sup> Dit aandeel ligt overigens beduidend lager dan het aandeel van China in de totale deepsea-containeroverslag in de Rotterdamse haven, dat in 2022 55% betrof. Als Hutchison Port Holdings ook als Chinees bedrijf wordt meegerekend, is sprake van een aandeel van 73,3% (13,05 TEU) van de Rotterdamse deepsea-containerterminalactiviteit die in handen is van Chinese partijen. Slechts APM Terminal's Maasvlakte II (APMT MV2) is geheel in niet-Chinese handen.

Tabel 1 Eigendomsverhoudingen Rotterdamse deepsea-terminals, juli 2023

Terminal	Maximale capaciteit (TEU)		Eigenaar
	Totaal	Gesplitst naar eigendomsverhouding	
Hutchison Ports ECT Delta	6,2 miljoen		100% Hutchison Port Holdings
Hutchison Ports Delta II	3,3 miljoen		100% Hutchison Port Holdings
Hutchison Ports ECT Euromax	3,2 miljoen	2,1 miljoen	65% Hutchison Port Holdings
		1,1 miljoen	35% Navigator Investco
RWG	2,4 miljoen	1,7 miljoen	30% DP World, 20% HMM, 20% MOL
		0,7 miljoen (0,35 miljoen)	30% Terminal Link (14,7% CMP)
APMT MV2	2,7 miljoen		100% A.P. Møller-Mærsk Group
<b>Totaal</b>	<b>17,8 miljoen</b>		

Bron: websites terminals en terminalmaatschappijen

## Recente ontwikkelingen

In 2019 nam de relevantie van China Merchants voor de haven toe door de overname (via Sinotrans) van KLG Europe en doordat Terminal Link (voor 49% van China Merchants) het 30%-aandeel van CMA CGM in Rotterdam World Gateway (RWG) overnam.<sup>6</sup> Een andere verschuiving in het aandeelhouderschap in een van de containerterminals vond plaats in oktober 2021 toen COSCO

5 Jacob Mardell, "[COSCO takes stake in Hamburg port terminal](#)," MERICS, 30 september 2021.

6 Rob Mackor, "[CMA CGM rondt verkoop RWG en nog zeven terminals af](#)," Nieuwsblad Transport, 27 maart 2020.

(via COSCO Shipping Ports) zijn belang van 35% in de Hutchison Ports ECT Euromax terminal (de overige 65% is eigendom van CK Hutchison) verkocht aan Navigator Investco, een joint venture van COSCO (51%) en Silk Road Fund (49%, via TRD Investco).<sup>7</sup> Het motief van COSCO voor deze stap is niet duidelijk. Het belang van COSCO in de Rotterdamse haven is daarmee kleiner geworden zonder dat het belang van de Chinese centrale overheid is gewijzigd. Op 31 augustus 2022 kondigden Hutchison Ports en Terminal Investment Limited Sàrl (TiL), de terminal-investeringsmaatschappij van Mediterranean Shipping Company SA (MSC), de intentie aan om de noordzijde van de Hutchison Ports ECT Delta terminal en Hutchison Ports Delta II (het voormalige APMT-R) te investeren in een hoogproductieve en duurzame geautomatiseerde containerterminal.<sup>8</sup> De exacte capaciteit van deze nieuwe terminal is nog niet prijsgegeven maar deze ontwikkeling zal het aandeel van door de Chinese overheid gecontroleerde capaciteit weer laten afnemen in de Rotterdamse haven. Eind 2022 berichtten media dat de Singaporese staat, die via investeringsfonds Temasek Holdings en haven- en terminalbedrijf PSA International aandeelhouder is in HPH, van plan is haar aandeel van 20% in HPH te verkopen.<sup>9</sup> Medio juli van dit jaar heeft PSA het voornemen om het aandeel in HPH te verkopen voorlopig uitgesteld omdat geen geschikte koper is gevonden die bereid was de 'premium' prijs te betalen voor dit type investeringen. Dit heeft te maken met de wereldwijd afnemende economische groei en geopolitieke spanningen die resulteren in een lage groei van containervolumes, aldus marktanalisten.<sup>10</sup> Tenslotte heeft Evergreen in augustus een aandeel van 20% genomen in de Hutchison Ports ECT Euromax terminal. Zowel COSCO (of Navigator Investco) als HPH hebben hun aandeel verwaterd om Evergreen te laten participeren. HPH blijft de meerderheidsaandeelhouder. De exacte verhoudingen in aandeelhouderschap zijn nog niet bekend gemaakt.<sup>11</sup>

---

7 COSCO Shipping Ports Limited, "[Press release](#)," 20 oktober 2021.

8 <https://www.ect.nl/nl/nieuwsberichten/hutchison-ports-en-terminal-investment-limited-sarl-kondigen-de-intentie>.

9 Anshuman Daga, "[Exclusive: Temasek's PSA explores multi-billion dollar exit from Hutchison Ports sources](#)," *Reuters*, 9 december 2022.

10 [https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1145900/Recessionary-sentiment-drags-on-PSAs-Hutchison-Ports-stake-sale?utm\\_source=sfmc&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=LL%20Daily%20Email%20EMEA](https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1145900/Recessionary-sentiment-drags-on-PSAs-Hutchison-Ports-stake-sale?utm_source=sfmc&utm_medium=email&utm_campaign=LL%20Daily%20Email%20EMEA).

11 Nieuwsblad Transport: <https://www.nt.nl/havens/2023/08/16/evergreen-koopt-belang-van-20-in-euromax-terminal-op-maasvlakte/>.



## **Onderscheid Chinees vasteland versus Hongkong als investeerders in containerterminals**

COSCO Shipping Ports (CSP) is een beursgenoteerd Hongkong bedrijf, waarin COSCO Shipping Holdings een belang heeft ter grootte van ruim 58% van de aandelen.<sup>12</sup> COSCO Shipping Holdings zelf is eveneens een beursgenoteerd Hongkongs bedrijf. Moederbedrijf China COSCO Shipping Corporation heeft een minderheidsbelang in COSCO Shipping Holdings van bijna 42%, is in Shanghai gevestigd en is eigendom van de centrale overheid van China. China Merchants Ports (CMP) en Sinotrans zijn dochterbedrijven van China Merchants Group (CMG), een in Hongkong gevestigd bedrijf dat eigendom is van de centrale overheid van China. CMG heeft bijna 69% van de aandelen van China Merchants Ports in handen.<sup>13</sup> Hutchison Port Holdings is voor 80% eigendom van CK Hutchison, een in Hongkong gevestigd bedrijf waarin Li Ka-shing en zijn familie een controlerend belang hebben.<sup>14</sup>

Voor deze in Hongkong gevestigde bedrijven geldt dat zij commerciële belangen nastreven, en dat ze daarbij rekening moeten houden met de belangen van de Chinese staat en van de Chinese Communistische Partij (CCP). De Chinese staatsbedrijven moeten dat onder andere omdat hun bestuursvoorzitters direct door de CCP worden benoemd en ze onder toezicht staan van de centrale regering. Ook Li Ka-Shing moet rekening houden met de politieke belangen van de Chinese overheid en de CCP omdat hij afhankelijk is van goede betrekkingen met deze actoren om succesvol zaken te kunnen blijven doen in Hongkong en China. Voor hem en voor de grote Chinese staatsbedrijven geldt echter dat ze zelf ook invloed kunnen uitoefenen op de Chinese en Hongkongse overheden. Bovendien geldt voor verschillende dochterbedrijven (CSP, CSL, HPH) dat hun management ook rekening moet houden met externe aandeelhoudersbelangen, omdat ze beursgenoteerd zijn.

---

12 COSCO Shipping Ports Limited, "Corporate Structure" in [Annual Report](#) (Hong Kong: COSCO Shipping Ports Limited, 2022), 24.

13 China Merchants Port Holdings Company Limited, [We connect the world: Annual Report](#), (Hong Kong: China Merchants Port Holdings Company Limited, 2022), 65.

14 "[About us: Group listed companies](#)," CK Hutchison Holdings Limited, laatst gewijzigd in mei 2023. Via dochterbedrijf A.S Watson Group is CK Hutchison in Nederland ook eigenaar van detailhandelsketens Kruitvat, Trekpleister en Ici Paris XL.

Verschillen tussen HPH en Chinese staatsbedrijven als investeerders in/met betrekking tot de Rotterdamse haven:

- Chinese staatsbedrijven sluiten dichter aan bij China's overheidsbeleid voor buitenlandse economische betrekkingen; de CCP ziet er op toe dat de bedrijfsleiding loyaal is aan de Partij en politieke belangen meeweegt bij strategische beslissingen.
- Hoewel Hongkong door Europese overheden en politici steeds meer wordt gezien als onderdeel van de Volksrepubliek China en steeds minder als een autonome entiteit, lijkt in de publieke (media-)perceptie de betrokkenheid van een Hongkongs privaat bedrijf vooralsnog als minder bedreigend te worden ervaren en minder aandacht te trekken dan wanneer het om een Chinees staatsbedrijf gaat. Ondanks de grote rol van Hutchison in Rotterdam, de grootste haven van Europa, is in de afgelopen jaren de publieke aandacht over Chinese invloed in de EU in veel sterkere mate naar de investeringen van COSCO in Piraeus en Hamburg uitgegaan.<sup>15</sup>

Aspecten waarbij het onderscheid tussen vasteland en Hongkong weinig verschil maakt:

- Commerciële overwegingen zijn leidend, maar het is onwaarschijnlijk dat zowel Chinese staatsbedrijven als Hongkongse private bedrijven gedrag vertonen dat fundamenteel afwijkt van China's nationale belangen.
- Zowel HPH als Chinese staatsbedrijven zijn stevig geïntegreerd in een ecosysteem dat ook andere (staats-)Chinese bedrijven omvat.

## Economische invloed als een mogelijk politiek instrument voor de Chinese regering

De Chinese regering blijft inzetten op goede betrekkingen met de EU en met de meeste EU-lidstaten, waaronder Nederland. De voornaamste factor die tot grotere EU-China spanningen heeft geleid in de afgelopen anderhalf jaar is gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. De EU maakt bezwaar tegen de nauwe banden tussen China en Rusland, en wil dat China druk uitoefent op Rusland om de oorlog te beëindigen op voorwaarden die door Oekraïne en het Westen

---

15 Zie bijvoorbeeld: Jacob Mardell, "[COSCO takes stake in Hamburg port terminal](#)," MERICS, 30 september 2021, voor een [veelgebruikte kaart](#) over Chinese haveninvloed in Europa (figuur 10 in dit rapport), waarop alleen de belangen van COSCO en China Merchants staan afgebeeld.

worden gesteld. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de Chinese regering tegemoet zal komen aan deze eis, omdat de strategische samenwerking met Rusland door China als essentieel wordt gezien om niet zwak te staan tegenover de VS. Door de verslechterende relatie van China met de VS neemt tegelijkertijd de Chinese behoefte toe aan stabiele economische en diplomatieke betrekkingen met Europa.

De houding van de Chinese regering ten opzichte van de EU is daarom overwegend positief. Maar wanneer China vindt dat Europese regeringen of de Europese Commissie essentiële grenzen overschrijden, is de reactie fel. Dat was het geval toen Litouwen toestemming gaf aan Taiwan om in Vilnius een vertegenwoordiging te openen onder een naam die afweek van de gebruikelijke naam voor zulke vertegenwoordigingen, en duidde op een grotere acceptatie van Taiwan als onafhankelijke entiteit. Hetzelfde gold voor de sancties die de EU in maart 2020 instelde tegen Chinese functionarissen vanwege mensenrechtenschendingen tegen Oeigoeren. In beide gevallen reageerde de Chinese regering met maatregelen: informele economische sancties tegen Litouwen en formele sancties tegen Europese functionarissen, parlementsleden en organisaties. Vermoedelijk in reactie op het besluit van de Tweede Kamer om het Chinese beleid ten opzichte van Oeigoeren als genocide te bestempelen, heeft de Chinese regering in het genoemde sanctiepakket tegen de EU ook sancties opgenomen tegen D66-Kamerlid Sjoerd Sjoerdsma dat het initiatief nam voor de motie die leidde tot de genocideverklaring van het Nederlandse parlement.

De aankondiging van de Nederlandse regering om vanaf 1 september 2023 de export van chipmachines naar China verder te beperken is door China bekritiseerd maar heeft (nog) niet tot tegenmaatregelen vanuit China geleid die specifiek en enkel op Nederland zijn gericht. De Chinese overheid beschouwt de Nederlandse exportbeperking als primair het gevolg van Amerikaanse druk, en lijkt er ook bewust voor te kiezen de VS en Nederland niet nader tot elkaar te drijven. Tegelijkertijd heeft China wel waarschuwingen aan Nederland afgegeven dat de beperkingen mogelijk tot schade aan de onderlinge relatie kunnen leiden.

De mogelijkheid dat Nederland in de komende jaren alsnog het doelwit wordt van Chinese (informele) economische sancties kan niet worden uitgesloten. Enkele scenario's hiervoor worden in Hoofdstuk 4 beschreven. De voornaamste mogelijke aanleidingen daarvoor zijn Nederlandse overheidsmaatregelen gerelateerd aan mensenrechtenschendingen in China, aan Taiwan of aan technologie-overdracht. De Nederlandse regering staat onder druk van het

parlement om het mensenrechtenbeleid naar China aan te scherpen, en van de VS om meer steun te geven aan Taiwan en minder geavanceerde technologie naar China te exporteren. Mogelijk zullen de VS ook in toenemende mate aan Nederland en andere NAVO-bondgenoten vragen soepel om te gaan met exportvergunningen voor dual use technologie (die civiel maar ook militair kan worden toegepast) bestemd voor Taiwan.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met een scherpe toename van de spanningen rondom Taiwan. Mocht dat gebeuren, dan is de kans groot dat er over en weer economische sancties tussen de EU en China worden ingesteld, en dat Chinese commerciële betrekkingen door beide zijden primair vanuit veiligheids- en politiek perspectief worden beschouwd. Een soortgelijke situatie zou kunnen ontstaan als China (zware) wapens zou leveren aan Rusland die het Russische leger kan inzetten in Oekraïne. De kans op een extreme China-Taiwancrisis of een China-Oekraïne crisis lijkt vooralsnog beperkt. De kans op Nederlandse maatregelen in een niet-crisissituatie die tot Chinese tegenmaatregelen leiden is echter relatief groot, zoals hierboven beschreven.

Activiteiten van de Chinese centrale overheid met betrekking tot de Rotterdamse haven zouden op de volgende manieren de *Nederlandse nationale belangen* kunnen schaden (het gaat hierbij dus om belangen breder dan alleen die van de Rotterdamse haven):

- Door druk uit te oefenen op Chinese (vasteland en Hongkong) bedrijven opdat deze geen gebruik meer maken van de Rotterdamse haven. Dit zou kunnen resulteren in het tijdelijk dan wel permanent wegvallen van havenbezoeken/goederenstromen, en/of het afstoten van investeringen. De kans dat de Chinese regering een dergelijke maatregel zou treffen bestaat, maar is beperkt doordat China er zelf een strategisch belang bij heeft dat het gebruik kan blijven maken van toegang tot de EU-markt via Rotterdam.
- Door druk uit te oefenen op Chinese (vasteland en Hongkong) bedrijven opdat deze hun activiteiten als terminaloperator stilleggen, of activiteiten ondernemen om containerterminals waarin zij operationele invloed (als operator of als leverancier van technologie) hebben te saboteren. De waarschijnlijkheid dat de Chinese regering deze stap zou zetten en daarmee daadwerkelijk sabotage zou kunnen plegen lijkt zeer klein. Enerzijds zou dit voor China alleen zinvol zijn wanneer er sprake zou zijn van ernstige conflicten in de betrekkingen met de EU. Anderzijds lijkt het waarschijnlijk dat bij een dergelijke escalatie de Nederlandse staat tijdig maatregelen zou

treffen om te voorkomen dat betrokken containerterminals door sabotage buiten werking gesteld zouden kunnen worden.

- Door gebruik te maken van de aanwezigheid van Chinese technologie en/of de betrokkenheid van Chinese (vasteland en Hongkong) bedrijven voor spionage, data-diefstal of het beïnvloeden van datastromen op manieren die schadelijk zijn voor nationale veiligheid of de economische concurrentiepositie van de haven of de Nederlandse economie. De Chinese staat is verantwoordelijk voor een groot aantal internationale cyberaanvallen gericht op data-diefstal, en het is waarschijnlijk dat ook de verschillende onderdelen van de Rotterdamse haven doelwit daarvan zijn. Het lijkt echter waarschijnlijk dat deze aanvallen hoofdzakelijk via het internet plaatsvinden. De scanners van Nuctec in Nederland zijn niet aan het internet verbonden en kunnen volgens de douane geen data doorgeven aan Chinese actoren. Of voor de containerkranen van ZPMC hetzelfde geldt wordt momenteel onderzocht door de Nederlandse overheid.<sup>16</sup> Kwetsbaarheden voortkomend uit het gebruik van Chinese technologie, en de mogelijkheid om die door middel van technische oplossingen in te perken, verschillen per geval, maar kunnen niet volledig worden uitgesloten. Of zulke kwetsbaarheden ook echt van betekenis zijn voor de nationale veiligheid, en hoe die betekenis dient te worden gewogen ten opzichte van de voordelen van het gebruik van Chinese technologie, is in de meeste gevallen niet duidelijk en vergt verder onderzoek. De mate waarin de Chinese regering Chinese invloed in containerterminals kan benutten om militaire activiteiten in de haven te monitoren, of dit van betekenis is voor de veiligheidsbelangen van Nederland en zijn bondgenoten, en in hoeverre de overheid bij bestaande omstandigheden maatregelen kan nemen om dit risico te beperken is onduidelijk en hangt mede af van lokale omstandigheden (zoals de positionering van militair ont- en inscheping ten opzichte van die van terminals waarin Chinese actoren een grote invloed hebben).<sup>17</sup>

---

16 ["Beslisnota bij Antwoorden Kamervragen over verdachte Chinese kranen in Nederlandse haven,"](#) Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 21 april 2023.

17 Een (actuele) zorg aan NAVO-zijde is mogelijk dat zulke informatie via Chinese bedrijven en China bij de Russische regering terecht zou komen. Bij voortgaande geopolitieke verwijdering tussen China en het Westen, die nauwere samenwerking tussen China en Rusland stimuleert, moet inderdaad rekening gehouden worden met deze mogelijkheid.

## 2 Reactie EU en Nederland op Chinese invloed in havensector

### Samenvatting

- Dit hoofdstuk bespreekt de **veranderende houding van Europese overheden** ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens als gevolg van geopolitieke factoren, met name in het Rotterdamse havengebied. Het beschrijft de ontwikkelingen sinds 2019, het publicatiemoment van het rapport 'European Seaports and Chinese Strategic Influence' waarop dit onderzoek voortbouwt.<sup>18</sup>
- Ten eerste noemt het de **geopolitieke factoren** die deze verandering aandrijven: de VS-China relatie, de EU-China relatie, de oorlog in Oekraïne, de spanningen tussen China en Taiwan, en de coronapandemie.
- Daarna analyseert het op Europees en Nederlands niveau hoe de perceptie van Chinese invloed in Europese zeehavens **negatiever** is geworden. Het **bewustzijn van de mogelijke risico's** is gegroeid, waarbij economische veiligheid en 'de-risking' steeds meer de nadruk krijgen.
- Als laatste gaat het in op relevante nationale en Europese **regelgeving** die uit de veranderende houding volgt. Deze richt zich met name op het inperken van toekomstige invloed, al is het mogelijk dat aankomende maatregelen zich ook zullen richten op huidige Chinese invloed in Europese zeehavens.

---

18 Frans-Paul van der Putten, [European seaports and Chinese strategic influence: The relevance of the Maritime Silk Road for the Netherlands](#), (Den Haag: Clingendael Instituut, 18 december 2019).

## Geopolitieke factoren

Er zijn vijf belangrijke geopolitieke factoren die sinds 2019 de veranderende Europese en Nederlandse houding ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens aandrijven:

1. De VS-China relatie
2. De EU-China relatie
3. De oorlog in Oekraïne
4. De spanningen tussen China en Taiwan
5. De coronapandemie

Door deze factoren is de algehele perceptie van China negatiever geworden in de EU en Nederland, en wordt er kritischer gekeken naar Chinese invloed in Europese zeehavens.

### 1. De VS-China relatie

De relatie tussen de VS en China is in recente jaren sterk verslechterd door de groeiende rivaliteit tussen de grootmachten. De ruimte voor samenwerking is afgenomen, zelfs op de thema's als klimaatverandering waar er duidelijke gedeelde belangen zijn. In plaats daarvan is het competitie element zwaarder gaan wegen, op het gebied van handel, technologie, defensie, et cetera. Er worden aan beide kanten op beleidsniveau stappen genomen om de banden op deze gebieden in te perken. Dit geldt ook voor de maritieme sector: velen in de VS zien het *Belt and Road Initiative* en de gerelateerde Chinese investeringen in havens als China's poging om meer invloed in de wereld te krijgen ten koste van de VS. Als gevolg besteden de Amerikaanse politiek en beleidsmakers meer aandacht aan de mogelijke risico's, zoals het geval was voor Chinese containerkranen van ZPMC en LOGINK (zie textbox).<sup>19</sup> Deze Amerikaanse zorgen beïnvloeden ook het publieke debat en beleidsmakers in Europa, en leiden tot de vraag of men hier eenzelfde koers moet varen. Daarnaast legt de VS ook druk op zijn partners om het Amerikaans buitenlands beleid te volgen. Deze trend zal zich blijven voortzetten: pogingen tot toenadering tussen de VS en China zijn tot nu toe niet erg succesvol, en er is in beide landen weinig politiek animo om een andere richting uit te gaan.

---

<sup>19</sup> USCC Staff, [LOGINK: Risks from China's Promotion of a Global Logistics Management Platform](#), (Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 20 september 2022); U.S. Congress, House, [Securing Maritime Data from Communist China Act of 2023](#). S.939. 118<sup>th</sup> Cong, 1<sup>st</sup> session, [Congressional Record](#), (22 maart 2023).

### China's National Public Information Platform for Transportation and Logistics (LOGINK):

- December 2021: de *U.S.-China Economic and Security Review Commission* publiceert een aanvraag om voorstellen voor een rapport over het logistieke dataplatform LOGINK.
- September 2022: Het rapport dat vervolgens gepubliceerd wordt, waarschuwt voor de risico's van het gebruik van LOGINK.
- Maart 2023: Senator Tom Cotton dient een wetsvoorstel in om het gebruik van LOGINK door Amerikaanse militaire of commerciële belangen te verbieden, en het gebruik in internationale overeenkomsten tegen te gaan.

## 2. De EU-China relatie

Ook de relatie tussen de EU en China is aan verandering onderhevig. De EU is momenteel het China beleid aan het herzien, nadat Commissievoorzitter Ursula Von der Leyen al opriep tot het 'de-risken' – niet ontkoppelen – van China. Er is nog geen consensus binnen de EU hoe het zich moet positioneren. China speelt hierop in met een diplomatiek charme offensief richting de EU en zijn lidstaten in de hoop de relatie te verbeteren, nadat het Chinese coronabeleid lange tijd geen diplomatieke bezoeken toeliet. Hierbij focust het met name op bilaterale diplomatie en het inhaken op nationale belangen van de EU-lidstaten. Er zijn echter fundamentele oorzaken van de frictie in de EU-China relatie. Zo zijn de Europese sancties omwille van Chinese schendingen van mensenrechten, en de Chinese tegensancties nog niet opgeheven, loopt er nog steeds een handelsconflict tussen de EU en China bij de Wereldhandelsorganisatie, en blijft de cyberdreiging vanuit China bestaan. Daarnaast zorgt China's warme relatie met Rusland voor ongemak in de EU, waardoor het publieke sentiment over China negatiever is geworden. Door deze blijvende frictie wordt er bij de herziening van de relatie met China, waarbij de nadruk wordt gelegd op de-risking, ook strenger gekeken naar de Chinese invloed op Europese zeehavens.

## 3. De oorlog in Oekraïne

De Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022, en de daaropvolgende oorlog, had grote consequenties voor het Europese wereldbeeld en beleid. Dit raakt ook de Europese houding ten opzichte van China, vanwege China's vriendschappelijke relatie met Rusland en de Chinese terughoudendheid om de oorlog te veroordelen. China's politieke en diplomatieke steun aan Rusland is een doorn in het oog voor Europa. De oorlog benadrukte voor Europese



beleidsmakers de noodzaak minder afhankelijk te worden van landen als Rusland en China, en hun invloed in vitale sectoren te beperken.

#### 4. De spanningen tussen China en Taiwan

De groeiende spanningen tussen China en Taiwan, en de dreiging van escalatie, wakkeren eveneens zorgen aan met betrekking tot Europese afhankelijkheid van China. De EU en zijn lidstaten zijn het momenteel nog niet eens over de omgang met deze spanningen.<sup>20</sup> Het is echter duidelijk dat de verschillende scenario's van escalatie, van een economische blokkade tot een militaire invasie, negatieve gevolgen zou hebben voor de wereldeconomie en de EU-China relatie. Hierdoor wordt er ook kritischer gekeken naar de afhankelijkheden van China in Europese zeehavens, die het Europese beleid zouden kunnen beperken in geval van escalatie.

#### 5. De coronapandemie

Een laatste geopolitieke factor is de coronapandemie, die een grote verstoring van toeleveringsketens als gevolg had. Deze veroorzaakte, mede door China's zero-COVID beleid en de lockdowns in Chinese havens, ook in de Europese zeehavens logistieke problemen. Zo vestigde de coronapandemie, net als de oorlog in Oekraïne en de spanningen tussen China en Taiwan, de aandacht op de Europese verwevenheid met de Chinese economie, en Chinese invloed in zeehavens.

## Veranderende houding Europese Unie

Door de vijf beschreven geopolitieke factoren, is de houding van de Europese Unie ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens veranderd. Over het algemeen is deze negatiever geworden, al zijn er belangrijke verschillen tussen de houding van het Europees Parlement en de Europese Commissie.

### Europese Commissie

In maart 2019 maakte de Europese Commissie zijn blik op China duidelijk met de EU-China Strategic Outlook, waarmee het aangaf China te zien als concurrent, partner, en systeemrivaal. Sindsdien is de frictie in de relatie met China enkel

---

20 Xiaoxue Martin, "[Why the European inconsistency on Taiwan is a concern](#)," *Clingendael Spectator*, 23 mei 2023.

toegenomen, en werkt de Commissie in overleg met de lidstaten inmiddels aan een herijking van het China beleid. Vice-President van de Europese Commissie Josep Borrell gaf drie redenen voor de herijking: veranderingen binnen China, het verharderen van de strategische competitie tussen de VS en China, en China's groeiende rol in regionale en globale kwesties.<sup>21</sup>

De Commissie benadrukt economische veiligheid als een belangrijk punt in de herijking. Dit thema staat ook centraal in het 'de-risken' van de EU-China relatie, waarop Commissievoorzitter Von der Leyen aanstuurt. Daarnaast publiceerde de Commissie in juni 2023 een voorstel voor een algemene 'European Economic Security Strategy', waarover de EU leiders de komende maanden in gesprek zullen gaan.<sup>22</sup> Von der Leyen benadrukte de landenneutraliteit ('country agnostic') van deze strategie, al is China een grote factor in de plannen. Dit geldt ook in zijn algemeenheid voor de stappen die de Europese Commissie neemt om de strategische autonomie van de EU te vergroten en te de-risken. Vice-President Borrell benadrukte in april nog dat deze maatregelen niet specifiek gericht zijn tegen een land, en de regels van de Wereldhandelsorganisatie volgen.<sup>23</sup> Het is echter duidelijk dat de maatregelen in grote mate worden genomen vanwege China.

Chinese invloed in Europese zeehavens behoort tot de zorgen die de Europese Commissie wil aanpakken met de nieuwe koers. Zo waarschuwde de Europese Commissie de Duitse overheid in de lente van 2022 om COSCO's investering in een Hamburgse haventerminal niet goed te keuren.<sup>24</sup> Redenen voor deze beoordeling waren de mogelijkheid dat gevoelige informatie over de haven naar China zou kunnen lekken, en dat de haven van Hamburg van civiel én militair belang is.

## Europees Parlement

Waar de Europese Commissie over het algemeen landenneutraliteit benadrukt in de retoriek en maatregelen, is het Europees Parlement explicieter in de 'China-gerichte' koers. Daarnaast legt het Europees Parlement druk op de Commissie

---

21 Josep Borrell, "[How to deal with China](#)," *European Union External Action Service*, 17 mei 2023.

22 European Commission, "[An EU approach to enhance economic security](#)," 20 juni 2023.

23 Josep Borrell, "[My view on China and EU-China relations](#)," *European Union External Action Service*, 13 april 2023.

24 "[EU warned Germany against approving Chinese investment in port](#)-Handelsblatt," *Reuters*, 21 oktober 2022; Moritz Koch en Julian Oik, "[EU warnte schon im Frühjahr vor Einstieg der Chinesen in den Hamburger Hafen](#)," *Handelsblatt*, 21 oktober 2022.

om verder te gaan in het beperken van Chinese invloed. Ook nam het Parlement in september 2021 een resolutie aan voor een nieuwe EU-China strategie, mede vanwege China's sterke economische groei en assertieve buitenlandse beleid, waaronder het Belt and Road Initiative.<sup>25</sup>

Wat betreft Europese zeehavens, toonde het Europees Parlement de China-koers het duidelijkst aan met de benoeming van Parlements lid Tom Berendsen tot Rapporteur Europese havenstrategie op 10 mei 2023.<sup>26</sup> Het betreft een 'INI – Own-initiative procedure', oftewel een procedure op 'eigen initiatief' van het Parlement. Berendsen zal in gesprek gaan met stakeholders in Europa en een initiatiefrapport schrijven voor het Europees Parlement, dat gebruikt zal worden om de Europese Commissie tot actie aan te sporen. Voor Berendsen staat vooraf al vast: 'Havens zijn de poort naar Europa en we geven de sleutels in handen van Chinese partijen'.<sup>27</sup> Het voorstel van de strategie is om de buitenlandse belangen in Europese havenbedrijven te beperken. Hierbij moeten er volgens Berendsen geen nieuwe Chinese investeringen van Chinese partijen worden toegelaten, en de al bestaande invloed moet kleiner gemaakt worden.

De veranderende houding van het Europees Parlement sinds 2019 is daarnaast te zien in de Parlementaire vragen die gesteld worden, bijvoorbeeld door Tom Berendsen over de mogelijke gevaren van het gebruik van Chinese kranen in havens op 16 maart 2023, of het gebruik van het Chinese dataplatform LOGINK op 17 november 2022, of door Joachim Stanisław Brudziński over een mogelijk Chinees aandeel in een containerterminal van een Poolse haven.<sup>28</sup> In december 2022 ging het Europees Parlement tijdens de 'Question Time' nog in discussie met de Commissie over het beschermen van EU strategische infrastructuur tegen Chinese invloed.<sup>29</sup> Het valt te verwachten dat het Parlement bij de Commissie zal blijven aandringen om de wetgeving te verscherpen (zie Bijlage 2).

---

25 Europees Parlement, "[Een nieuwe EU-strategie ten aanzien van China](#)" (2021/2037 (INI)), 16 september 2021.

26 Europees Parlement, "[Building a comprehensive European port strategy](#)" (2023/2059 (INI)), geraadpleegd op 5 juli 2023.

27 "[CDA-Europarlementariër Tom Berendsen: 'We willen de sleutels van de poorten van Europa terug'](#)," Sven op 1, 12 mei 2023.

28 Europees Parlement, "[Potential plans for German companies with Chinese participation to acquire stakes in container terminals in Polish ports](#)," Parlementaire vraag (E-000904/2023), 17 maart 2023.

29 Europees Parlement, "[Protecting EU strategic infrastructure from China's influence](#)," 8 december 2022.

## Veranderende houding Nederland

Ook in Nederland is de houding van de Tweede Kamer en Nederlandse overheid ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens veranderd. Net zoals in de EU instellingen, is het bewustzijn van de mogelijke dreigingen en strategische afhankelijkheden gegroeid, waarbij economische veiligheid steeds meer de nadruk krijgt. Hierdoor is er meer aandacht voor de schaduwzijde van samenwerking met en investeringen van China dan voorheen.

Sinds de China Notitie van mei 2019 richt het Kabinet zich op een geïntegreerd EU optreden ten aanzien van China, ook als het gaat om Chinese investeringen, waarbij de focus ligt op assertiviteit en wederkerigheid.<sup>30</sup> Dit werd bevestigd in de Havennota 2020-2030, die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in november 2020 naar de Tweede Kamer stuurde. Vergelijkbaar met de positie van het Europees Parlement in de EU, is de Tweede Kamer feller op China dan het Kabinet. Het dringt, bijvoorbeeld tijdens Commissiedebatten<sup>31</sup> of via moties, beleidsmakers aan op actie om mogelijke gevaren van Chinese invloed in Europese zeehavens in te perken. Vaak is dit naar aanleiding van media aandacht voor deze kwesties, zoals over Chinese kranen in Nederlandse havens<sup>32</sup> en kwetsbaarheden in de cybersecurity van Nuctech scanners in de Rotterdamse haven.<sup>33</sup>

In december 2022 dienden de Tweede Kamerleden Van der Molen en Koerhuis eveneens een motie in over het tot stand brengen van een Europese havenstrategie met afspraken over participatie en investeringen door buitenlandse bedrijven.<sup>34</sup> Hierin wordt het kabinet verzocht 'om zich in EU-verband in te spannen voor de totstandkoming van een Europese havenstrategie om onszelf enerzijds te beschermen tegen ongewenste buitenlandse invloeden en anderzijds

---

30 Ministerie van Buitenlandse Zaken, "[Nederland-China: een nieuwe balans](#)," 2019.

31 Tweede Kamer, "[Commissiedebat Maritiem](#)," 30 mei 2023.

32 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, "[Beantwoording kamervragen over Verdachte Chinese kranen staan ook in Nederlandse havens: zorgen om spionage](#)," 8 mei 2023.

33 Tweede Kamer, "[Schriftelijke vragen over kwetsbaarheden in de cybersecurity van scanners in de Rotterdamse haven](#)," 15 februari 2021.

34 Tweede Kamer, "[Motie van de leden Van der Molen en Koerhuis over het tot stand brengen van een Europese havenstrategie met afspraken over participatie en investeringen door buitenlandse bedrijven](#)," 1 december 2022.

onze havens concurrerend te houden', waarbij er afspraken over buitenlandse investeringen gemaakt moeten worden.

Hierna heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in Brussel aandacht gevraagd voor gezamenlijk optreden, waarna is afgesproken dat 'op initiatief van Nederland een verkennende notitie zal worden opgesteld die zal ingaan op de Europese kaders die nodig zijn voor besluitvorming rondom buitenlandse investeringen in Europese havens.'<sup>35</sup> Daarnaast is voorgesteld dat relevante lidstaten op ambtelijk niveau de vervolgstappen te overleggen. Hier kan besproken worden of er een aparte havenstrategie ontwikkeld moet worden, of dat het onderwerp meegenomen zou kunnen worden in de actualisering van de EU Maritime Security Strategy (EUMSS) uit 2014, waarover de EU momenteel in discussie is (zie Bijlage 2).<sup>36</sup>

Nederlandse bewustzijn en bezorgdheid over Chinese invloed in Europese zeehavens zijn dus gegroeid. Dit kan ook een keerzijde hebben, zo waarschuwt recent onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Volgens deze studie groeit in de havensector ook het kritisch besef dat bezorgdheid over statelijke dreigingen kan doorschieten, en daarmee de belangen van de sector kan schaden. Vergrote weerbaarheid tegen statelijke dreigingen kan het logistieke proces in de havens juist in de weg zitten door bijvoorbeeld de bewegingsvrijheid van transport en handel te belemmeren, en daarmee zelf een risico inhouden voor de havensector.<sup>37</sup>

## Relevante regelgeving

Op Europees en Nederlands niveau is, naar aanleiding van de veranderende houding ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens, verschillende wet- en regelgeving aangenomen (zie Bijlage 2 voor een overzicht). Die richt zich met name op het inperken van toekomstige invloed, waarbij de Nederlandse Wet

---

35 Tweede Kamer, "[Stand van zaken openstaande moties en toezeggingen en een aantal relevante dossiers met betrekking tot maritieme zaken](#)," 23 mei 2023.

36 Europese Commissie, "[Maritime Security: EU updates Strategy to safeguard maritime domain against new threats](#)," 10 maart 2023.

37 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, "[Wordt bewuster van statelijke dreiging, maar wees alert op doorslaan bezorgdheid](#)," 2 juni 2023.

veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (wet Vifo) een terugwerkende kracht heeft tot 9 september 2020. Er is nog geen aankomende regelgeving over het terugdringen van oudere Chinese investeringen, al lijkt Tom Berendsen als havenrapporteur voor het Europees Parlement hier wel op aan te sturen. Berendsen noemt als optie voor een Europese havenstrategie dat lidstaten een maximumpercentage kunnen afspreken van het havenaandeel dat in niet-Europees eigendom mag komen.<sup>38</sup> De wet Vifo heeft wat betreft de havensector betrekking op investeringen in het Havenbedrijf Rotterdam, aangezien de NCTV de Divisie Havenmeester van het Havenbedrijf Rotterdam (en daarmee het Havenbedrijf als geheel) als vitale aanbieder aanmerkt voor de afwikkeling van het scheepvaartverkeer.<sup>39</sup> Bedrijven die gevestigd zijn in de Rotterdamse haven, zoals containerterminals, worden in de wet Vifo niet als vitale infrastructuur aangemerkt. Het EU afstemmingskader voor directe investeringen heeft een brede dekking die waarschijnlijk ook investeringen in containerterminals omvat, maar doet geen afbreuk aan de competentie van Nederland als EU-lidstaat om zelfstandig te beslissen over toetsing dan wel het blokkeren van inkomende directe investeringen.<sup>40</sup> De Chinese overheid volgt deze ontwikkelingen nauw: zoals Chinese EU-ambassadeur Fu Cong in december 2022 aangaf in een interview, zijn de Europese maatregelen een zorgwekkend punt van frictie in de EU-China relatie.<sup>41</sup>

---

38 Het Financieele Dagblad, "[Machtsbelust China zit al diep in de haarvaten van de Europese industrie](#)," 3 mei 2023.

39 Tweede Kamer, "[Regels tot invoering van een toets betreffende verwervingsactiviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid gezien het effect hiervan op vitale aanbieders of ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie \(Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames\)](#)," 1 juli 2021; Eerste Kamer, "[Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames](#)," 30 juni 2021.

40 Europese Commissie, "[EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational](#)," 9 oktober 2020.

41 Mission of the People's Republic of China to the European Union, "[Transcript of Ambassador Fu Cong's Interview with the South China Morning Post](#)," 23 december 2022.

# 3 Chinese belangen in de Rotterdamse haven en vooruitzichten

## Samenvatting

- Dit hoofdstuk behandelt **Chinese belangen** in de Rotterdamse haven, en vooruitzichten hiervan voor de toekomst.
- Het staat allereerst stil bij de **dalende omvang van directe investeringen** vanuit China in het algemeen.
- Daarna behandelt het de ontwikkelingen in goederenstromen gerelateerd aan China via de Rotterdamse haven. Hieruit blijkt een **sterke toename van het belang van Chinese lading** voor de Rotterdamse haven en de Nederlandse economie: invoer, uitvoer, doorvoer- en wederuitvoerstromen. Deze toename wordt niet weerspiegeld in een vergelijkbare toename van de impact van Chinese bedrijvigheid in logistiek in ons land.
- Het toegenomen belang van Chinese partijen is vooral zichtbaar in de containeroverslag.
- Er is sprake van een groot verschil tussen de omvang van **aan China gerelateerde deepsea-containerstromen** behandeld in de Rotterdamse haven (aandeel van 55%) en de omvang van **aan China te relateren eigendomsverhoudingen** in de Rotterdamse containerterminal-infrastructuur (aandeel 8,2%). Als Hutchison Port Holdings ook als Chinees bedrijf wordt meegerekend, is sprake van een aandeel van 73,3% (13,05 TEU) van de Rotterdamse deepsea-containerterminalactiviteit die in handen is van Chinese partijen. De meeste containerterminals zijn multi-user terminals.
- Met name relevant voor Chinese invloed zijn, naast uitbreidingsplannen van terminals, **veranderingen in eigendomsstructuren waardoor Chinese belangen toenemen**. Het gaat dus minder om de komst van nieuwe investeerders uit China.
- Tenslotte rapporteert het over **investeringen in de chemie en de afvalverwerking** in de Rotterdamse haven. Voor de chemische industrie is vooral de wijze waarop China exporteert een bedreiging voor het Rotterdamse cluster, wegens dumping en het ontbreken van een level playing field. Omvangrijke investeringen van Chinese bedrijven in het Rotterdamse haven- en industriecomplex worden niet verwacht. De rol van AVR – onderdeel van

*CK Hutchison – is zeer relevant vanwege de belangrijke rol van het bedrijf in de gespecialiseerde afvalverwerking en vanwege de rol in de energietransitie.*

## Ontwikkeling Chinese directe buitenlandse investeringen (FDI)

In 2022 daalde Chinese FDI naar Europa – de EU-27 en het Verenigd Koninkrijk – tot 7,9 miljard euro, het laagste bedrag sinds 2013.<sup>42</sup> Dit is een daling van 22% ten opzichte van 2021, en kwam met name door een gebrek aan Chinese M&A activiteit. De meeste Chinese FDI ging in 2022 naar het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. In 2021 ontving Nederland nog de meeste Chinese investeringen door Hillhouse Capital's overname van Philips' divisie voor huishoudelijke apparaten. In de periode 2000 tot en met 2022 ging er in totaal 13,7 miljard euro aan Chinese FDI naar Nederland. China's totale FDI is sterk afgenomen: van 16% van de globale FDI in 2004 naar ruim 3% in 2021.<sup>43</sup> Van dit bedrag ging in 2021 66% naar M&A en 34% naar greenfield investment. Deze greenfield investeringen zijn sterk van karakter veranderd, van investeringen in infrastructuur, vastgoed en energie naar de productie van (elektrische) auto's, batterijen, consumentenartikelen en entertainment.<sup>44</sup> Sectoren die doorgaans met het Belt-and-Road-Initiative worden geassocieerd – zoals de investeringen in zeehavens – zijn daarmee duidelijk in belang afgenomen. In 2022 was overigens wel sprake van een opleving in BRI-investeringen, waarbij Europa en met name Polen als bestemming van BRI-investeringen weer toenam.<sup>45</sup> Dit ging duidelijk ten koste van BRI investeringen in Afrika en West-Azië. Investeringen in de productie van batterijen (sector 'technology') waren in belangrijke mate verantwoordelijk voor deze groei. In het algemeen zijn er zorgen rond de BRI wegens de noodzaak van financiële reddingsoperaties in diverse landen, afschrijvingen, corruptie, slechte kwaliteit van bouw en 'spook-investeringen', en investeringen in infrastructuur van niets naar nergens, zoals een één miljard dollar kostend wegproject in Montenegro.<sup>46</sup>

---

42 Agatha Kratz et al., [Chinese FDI in Europe: 2022 Update](#), (MERICS en Rhodium Group, 2023).

43 Seth O'Farrell, "Less is more? China's new FDI math," [fDi Intelligence](#), 18 februari 2022.

44 Alan Beattie, "[Europe gets Chinese car factories rather than roads and railways](#)," *Financial Times*, 15 mei 2023.

45 Cristoph Nedopil, [China Belt and Road Initiative \(BRI\) Investment Report 2022](#), (Shanghai: Green Finance & Development Center of the FISF Fudan University, 2023).

46 James Kyngé, "[China grants billions in bailouts as Belt and Road Initiative falters](#)," *Financial Times*, 28 maart 2023.



## Ontwikkeling in goederenstromen gerelateerd aan China

De invoer van goederenstromen uit China in de Rotterdamse haven is sterk toegenomen in de afgelopen decennia. Daarbij ging het vooral om gecontaineriseerde stromen (in Bijlage 3 is een gedetailleerd overzicht gegeven van de ontwikkeling van deze stromen). Op basis van cijfers van het Havenbedrijf Rotterdam is de invoer van volle containers vanuit China overgeslagen via Rotterdam toegenomen in de periode 2007-2022 met gemiddeld 3,6% per jaar tot 7,7 miljoen TEU.<sup>47</sup> Dit groeipercentage ligt duidelijk boven de algemene groei van de containeroverslag in de haven in deze periode, die gemiddeld een jaarlijkse groei van 2,0% liet zien (van 10,8 naar 14,5 miljoen TEU). Het percentage ligt eveneens beduidend boven de groei van volle containers (TEU) van China naar West-Europa als geheel, die gemiddeld met 1,6% per jaar toenam (van 6,3 naar 8,1 miljoen TEU). De waarde van de inhoud van deze containers groeide daarbij sneller: met 6,9% gemiddeld per jaar (van 32,4 naar 87,6 miljard dollar). De groei van containers nam sterk toe in 2021 door de bestedingsgolf gerelateerd aan COVID-19, om in 2022 weer een afname te laten zien.

Een belangrijke achtergrond voor deze veel snellere groei van Rotterdam in vergelijking met de havens van West-Europa als geheel ligt in de rol van wederuitvoer: het omvangrijke complex van distributiecentra gericht op de invoer van Chinese producten en vervolgens de uitvoer na het toevoegen van logistiek gerelateerde toegevoegde waarde-activiteiten (value added logistics). Ook de toenemende bestellingen via internet zijn een belangrijke factor in deze groei.

De invoer van Chinese containers wordt gedomineerd door consumentenproducten. Bezien naar de waarde van de invoer van containers is de categorie 'computers en gerelateerde producten' het belangrijkste – een categorie die overigens een spectaculaire afname liet zien in 2022. Op grote afstand van deze consumptiegoederen volgt in de invoer van industriële producten. Belangrijkste groeier daar is de goederengroep 'semiconductors', waarbij het vooral gaat om apparatuur en machines gerelateerd aan de productie van semiconductors, en niet om deze producten zelf die doorgaans via de lucht worden vervoerd.

---

47 In Bijlage 3 toont dit rapport ook cijfers van het CBS die in het algemeen boven de cijfers van het Havenbedrijf liggen.

De waarde van de Nederlandse export naar China bestaat in belangrijke mate uit voedingsmiddelen, diepgevroren voedingsmiddelen en een groot aantal industriële goederen zoals chemicaliën en 'basis grondstoffen voor de industrie' (zie Bijlage 3). Belangrijke export van high-tech naar China gaat via de lucht.

### **Verkenning naar investeringen in het containersegment in de Rotterdamse haven**

Er zijn vier ontwikkelingen die van invloed zijn op de omvang van het eigendom van aan de Chinese staat gerelateerde partijen op de Rotterdamse containeroverslagbedrijven, momenteel 8,2%:

1. Verkoop van het Singaporese aandeel in Hutchison Ports Holdings (voorlopig uitgesteld)
2. Investeringsplannen Hutchison Port Holdings en Terminal Investment Limited Sàrl
3. Uitbreidingsplannen APMT MV2, RWG en Hutchison Ports ECT Euromax
4. Aandeel van Evergreen in de Hutchison Ports ECT Euromax terminal.

In Hoofdstuk 1 is reeds gesteld dat de Singaporese staat van plan is zijn aandeel van 20% in Hutchison Ports Holdings verkopen, waarbij COSCO Shipping Ports and China Merchants Ports zijn genoemd als mogelijke kopers. Inmiddels is dit voornemen uitgesteld. Indien dit aandeel in Hutchison op een later moment mogelijk daadwerkelijk aan beide Chinese containerterminaloperators wordt verkocht, neemt het aandeel in de containeroverslag in Rotterdam dat direct door de Chinese overheid wordt gecontroleerd toe van de huidige 8,2% (1,45 miljoen TEU: 35% in Euromax en 14,7% in RWG – zie Tabel 1) naar 21,2% (3,77 miljoen TEU). Hiermee komt Rotterdam beduidend boven het Europese gemiddelde van circa 10% te liggen.

Daarentegen zijn er recente investeringsplannen die het aandeel van aan de Chinese staat gerelateerde partijen weer naar beneden brengen. Hutchison Port Holdings is samen met TiL – Terminal Investment Limited Sàrl, de terminalorganisatie van MSC – voornemens om een omvangrijke vernieuwing van de voormalige APMT-R terminal (nu: Hutchison Ports Delta II) en het door MSC gebruikte deel van de Delta-terminal (DDN) te realiseren.<sup>48</sup> Daarmee neemt het aandeel van Hutchison af en komt TiL als nieuwe terminaloperator in de

---

48 Port of Rotterdam, "[Hutchison Ports and Terminal Investment Limited Sàrl jointly announce intention for development new container terminal Maasvlakte I](#)," 31 augustus 2022.

Rotterdamse haven binnen. De precieze omvang van de nieuwe capaciteit is nog niet bekend.

Het aandeel van China neemt ook af door de voorgenomen uitbreiding van APMT MV2 met 2 miljoen TEU. Voorts heeft RWG op 28 juni jongstleden aangekondigd om de capaciteit uit te breiden met 1,8 miljoen TEU.<sup>49</sup> Doordat CMP slechts een aandeel van 14,7% in RWG heeft (Tabel 1), neemt het aandeel China daardoor eveneens af. Met de plannen van APMT en RWG daalt het aandeel van China naar 7,9% van de voorziene nieuwe capaciteit van 21,6 miljoen TEU. Daarnaast neemt Evergreen (Taiwan) een aandeel in de Hutchison Ports ECT Euromax terminal waardoor het belang van de bestaande aandeelhouders, waaronder COSCO (of Navigator Investco), verwaterd. Dit betekent een verdere afname van het aandeel van aan de Chinese staat gerelateerde partijen met direct aandeelhouderschap in de Rotterdamse haven.

Wat duidelijk is uit de recente ontwikkelingen, is dat het naast uitbreidingsplannen vooral veranderingen in eigendomsstructuren zijn die de Chinese invloed doet toenemen, zoals de verkoop van aandelen Hutchison aan COSCO/China Merchants, en dat het minder gaat om de komst van nieuwe aan de Chinese staat gerelateerde investeerders uit China. De verkoop van het belang van COSCO Shipping Ports aan Navigator Investco in 2021 is vooralsnog onder de radar gebleven. Hiermee is de Euromax Terminal, en daarmee een deel van de Rotterdamse haven, meer expliciet dan voorgeen gerelateerd aan het Belt and Road Initiative (door de link met het Silk Road Fund) zonder dat hier enige ruchtbaarheid aan is gegeven.<sup>50</sup>

Het is zeer wel mogelijk dat veranderingen in eigendomsstructuren zich doorzetten en andere onderdelen van RWG of Hutchison Ports worden verkocht aan Chinese partijen. Maar ook niet aan de Chinese staat gerelateerde partijen kunnen aandelen in deze terminals nemen, zoals MSC. Ook is het mogelijk dat de invloed van de Chinese staat in het Hutchison-concern toeneemt, zoals reeds elders gesuggereerd.<sup>51</sup> Illustratief hiervoor is de relatief onopgemerkte

---

49 Rotterdam World Gateway, "[Uitbreiding RWG](#)," 28 juni 2022.

50 "[Silk Road Fund Acquires Minority Stakes in Euromax Terminal \(Netherlands\)](#)," *Silk Road Fund*, 26 oktober 2021.

51 Siem Eikelenboom en Casper Rouffaer, "[China zit al in de haarvaten van logistiek Nederland](#)," *Follow The Money*, 13 december 2022; Laurens Groeneveld en Maria Pankowska, "[NATO in deep water because of Chinese port investments](#)," *Vsquare*, 18 oktober 2022.

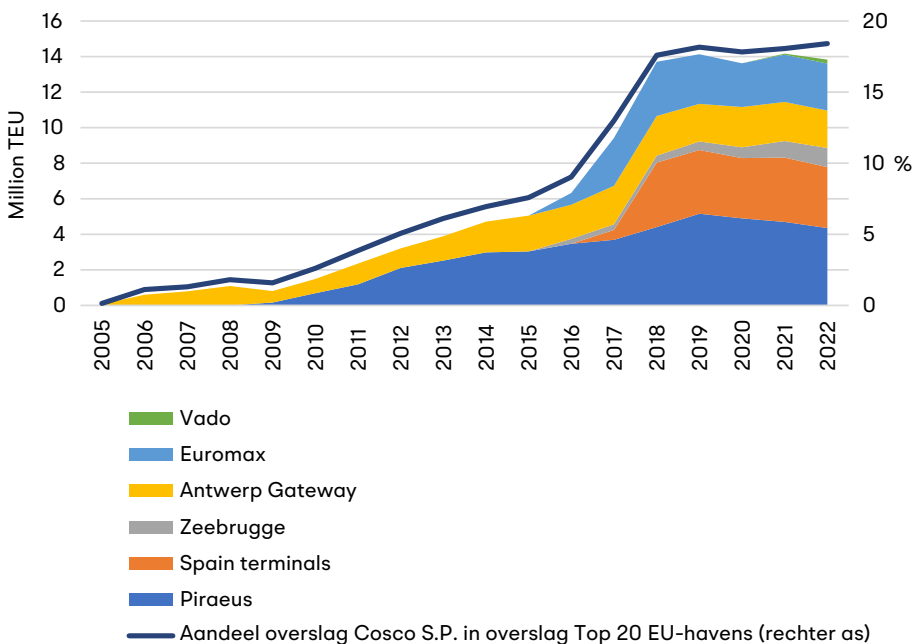
mogelijke toename van het aandeel van 8,2% naar ruim 20% eigendom van door de Chinese overheid gecontroleerde bedrijven in de Rotterdamse containerinfrastructuur, mocht PSA International haar aandeel in HPH aan COSCO/China Merchants op een later moment verkopen.

Tenslotte heeft Rotterdam een sterke positie op de Azië-Europese trades door het vermogen zeer grote schepen (24.000+ TEU) te behandelen. Het voordeel dat Rotterdam heeft, betekent dat vooruitzichten op relatief voortzetten van de hierboven gesignaleerde snellere groei van Chinese lading ten opzichte van West-Europese havens als geheel mogelijk door zou kunnen zetten. In 2022 was ongeveer de helft van de Rotterdamse containeroverslag gerelateerd aan China. Dit aandeel brengt een mogelijk marktaandeel van aan de Chinese staat gerelateerde partijen van 20% in de Rotterdamse haven in perspectief.

### **Rol COSCO Shipping Ports uitgelicht**

COSCO Shipping Ports is de enige belangrijke terminal operator die de prestaties van zijn terminals wereldwijd rapporteert. Uit dit overzicht (Figuur 1) blijkt de snelle opbouw van COSCO rond 2016-2017 en de stagnatie in de laatste vijf jaar. De aandelen in Antwerp Gateway en Piraeus – een omvangrijk aandeel in het totaal – zijn reeds voor 2010 ontstaan. De snelle opbouw wordt verklaard door de acquisitie in zowel Euromax, Zeebrugge als in Spaanse terminals. Het beeld laat overigens een overschatting zien omdat het gaat om de totale volumes van terminals, inclusief terminals waar COSCO slechts een deel van de aandeelhouderswaarde bezit, zoals Euromax. Het aandeel van in meer of minder door COSCO gecontroleerde terminals lag in 2021 op 18,4% van de twintig grootste terminals in Europa – een aandeel dat nog zal toenemen door de investering in de Tollerort terminal in Hamburg. Opvallend is de stagnatie van het aandeel van Piraeus.

**Figuur 1** Containeroverslag COSCO Shipping-terminals in Europa, \* 1.000 TEU, 2005-2022 en marktaandeel COSCO Shipping in de top 20-Europese containerhavens

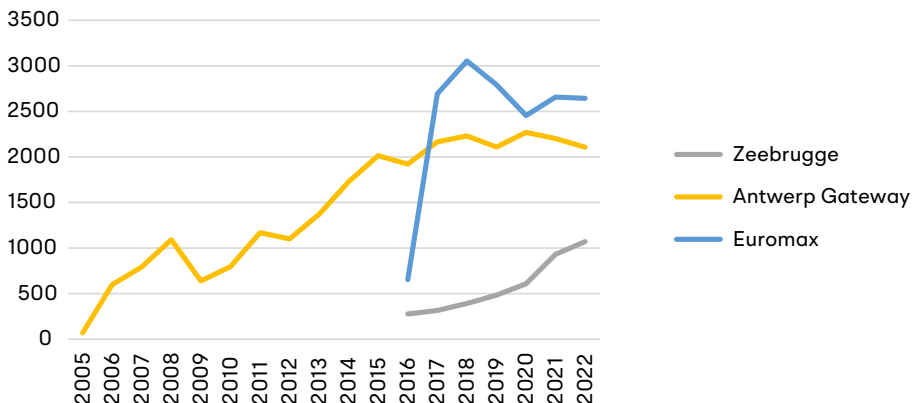


Bron: COSCO Shipping en Eurostat<sup>52</sup>

Het sturende karakter van COSCO Shipping Ports blijkt uit de containeroverslag van terminals in Antwerpen, Zeebrugge en Rotterdam. Snel na de overname van het aandeel in de Euromax Terminal daalden de volumina gevoelig in Rotterdam, om in Zeebrugge juist toe te nemen (Figuur 2). In de markt worden hiervoor diverse redenen gegeven, zoals tekort aan arbeid bij ECT of de noodzaak om een minimale efficiënte schaal van de COSCO-terminal in Zeebrugge te ontwikkelen. Invloed in drie op zeer korte afstand van elkaar liggende terminals, maakt het mogelijk om deze volumes te optimaliseren. Dit wordt overigens ook door andere organisaties met belangen in verschillende havens wordt gedaan, zoals door MSC.

52 COSCO Shipping Ports Limited, "Businesses: Monthly throughout," geraadpleegd op 5 juli 2023.

Figuur 2 Containeroverslag COSCO Shipping-terminals in Antwerpen-Bruges en Rotterdam), \* 1.000 TEU, 2005-2022



Bron: COSCO Shipping<sup>53</sup>

### Rol overige actoren in containerketen

Bij een verkenning naar de mogelijkheid dat Chinese actoren een grotere rol gaan spelen in toeleveringsketens die voor de haven van belang zijn, en de gevolgen daarvan, moet ook gekeken naar de rol van expediteurs en supply chain management en logistieke 'support operaties', zoals financiering, verzekeraars, informatietechnologie et cetera.

In gesprekken met vertegenwoordigers van grote systeem-expediteurs werd gesteld dat Nederlandse exportstromen naar China in sommige gevallen sterk worden gestuurd. Verladere ervaren in die gevallen druk vanuit de Chinese overheid om containerlading met COSCO te vervoeren, anders wordt (mogelijk) geen importvergunning verleend, of worden mankementen aan de lading vastgesteld, genoeg om de lading niet binnen de Chinese grens te krijgen. Dit is overigens overeenkomstig de praktijk van Japanse partijen enkele decennia geleden.

In eerder onderzoek naar de relatie van China met de Nederlandse logistiek is geconcludeerd dat China een zwakke positie heeft als het gaat om dominante

53 COSCO Shipping Ports Limited, "Businesses: Monthly throughout," geraadpleegd op 5 juli 2023.

expediteurs.<sup>54</sup> Slechts Sinotrans – een bedrijf dat als onderdeel van China Merchants nauw aan de Chinese staat is gerelateerd – behoort tot de mondiale top-50 van wereldwijd actief zijnde expediteurs. Sinotrans is in Nederland echter geen onderdeel van de top-100 logistieke bedrijven. Ook in de belangrijke warehouse- en logistieke bedrijvigheid in Nederland is – uitgezonderd het door Sinotrans overgenomen KLG Europe – geen sprake van Chinese bedrijvigheid. Eveneens is er een rol van banken, verzekeraars en overige Chinese dienstverleners die op prominente locaties in Rotterdam zijn gevestigd (Figuur 3). De rol van deze instellingen is vooralsnog niet duidelijk – in hoeverre deze een bedreiging voor de facilitering van handelstromen oplevert is mogelijk relevant voor nader verdiepend onderzoek.

Figuur 3 Filiaal Bank of China aan Coolingsingel



Naast de rol van Chinese partijen in deepsea-terminals gaat het ook om inland-terminals. Hutchison Port Holdings heeft een inland-terminal netwerk met terminals in Venlo, Amsterdam, Moerdijk, Willebroek en Duisburg. Voorts heeft spoorwegmaatschappij China Railway Container Transport Corp., Ltd (CRCT) zijn Europese hoofdkantoor in Duisburg gevestigd en Duisburg gekozen als de centrale spoorhub in Europa.

---

54 Larissa van der Lugt et al., *Relatie China met logistiek NL: Onderzoek naar de relatie van China met de logistieke activiteiten die gerelateerd zijn aan de voor NL van belang zijnde goederenstromen*, (Rotterdam: Erasmus UPT, 2021).

## Rol China in overige sectoren Rotterdamse haven: chemie en afvalverwerking

De mogelijkheid dat een groter deel van de Europese chemiesector in Chinese handen komt, is beperkt, zowel vanuit bedrijfseconomische redenen als geopolitieke factoren. Daarnaast is het niveau van FDI vanuit China sterk afgenomen. De relevantie van China voor de chemische activiteiten in de Rotterdamse haven heeft vooral te maken met het verschil in level playing field tussen produceren in China en Nederland, en het feit dat China momenteel chemische producten op de wereldmarkt dumpt wegens minder vraag in eigen land. Het eigendom van AVR door CK Hutchison moet uiteraard worden genoemd, maar hieronder wordt ook aangetoond dat AVR een belangrijke invulling geeft in de verschillende pilaren gericht op de energietransitie van het Havenbedrijf Rotterdam.

### De chemische sector

De chemische sector is geen belangrijke sector in de Chinese directe buitenlandse investeringen, en zeker niet als onderdeel van de aan BRI-gelinkte investeringen: in 2022 waren specifieke Chinese investeringen in chemische projecten nihil.<sup>55</sup> Alhoewel ChemChina in 2015 het ook voor Nederland belangrijke Zwitserse bedrijf Syngenta (landbouwtechnologie/gewasbestrijding) heeft overgenomen en samengebracht met Sinochem onder het label van de Syngenta Group, hebben er geen belangrijke overnames in de Rotterdamse haven plaatsgevonden en is momenteel geen sprake van een grote dominantie van Chinese partijen in de chemische sector vanuit een wereldwijd perspectief.<sup>56</sup> De grootste partijen in de chemische industrie zitten in Europa en de VS. Voor deze bedrijven is China een belangrijke bestemming voor FDI – met de investering van 10 miljard dollar van BASF in China als belangrijke illustratie.<sup>57</sup>

---

55 Cristoph Nedopil, 2022.

56 Larissa van der Lugt et al., 2021, 26.

57 Tom Hancock, "[BASF breaks ground on \\$10bn China chemical complex](#)," *Financial Times*, 24 november 2019.



Het is de opgebouwde en verdere doorgaande opbouw van petrochemische capaciteit in China die een bedreiging vormt voor de Rotterdamse haven, door:

- Veel lagere kosten voor grondstoffen en energie in China (evenals in de VS en het Midden-Oosten).
- Veel lagere productiekosten door moderne, meer grootschalige en daardoor meer efficiënte installaties in China vergeleken met Europa.
- Minder impact van kosten voor verduurzaming in China vergeleken met Europa (EU-ETS).
- Minder nadelen van kosten gerelateerd aan regulering in China ten opzichte van de EU.
- Ontbreken van level playing field door staatssteun en intransparantie in productie in China.
- Tegen lage kosten transporteerbare producten, zeker nu de containertarieven weer op een pre-coronaniveau zijn.
- Beperkte markt vraag door stagnerende marktontwikkeling in Europa. Het marktaandeel van China van wereldwijde chemische verkopen is in de periode 2011-2021 toegenomen van 28% naar 43%, het aandeel van Europa daalde in deze periode van 19% naar 15%.<sup>58</sup>

BASF investeert grootschalig in China, en zal juist 'permanent' moeten inkrimpen in Europa wegens de hierboven genoemde nadelen: hoge kosten voor energie- en grondstoffen, dure en complexe regelgeving (REACH) en markt vraag in China.<sup>59</sup>

De Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) verwacht geen grootschalige investeringen van Chinese bedrijven in de Rotterdamse haven – zeker op dit moment niet gegeven het huidige sentiment in Nederland ten opzichte van de rol van China in de Rotterdamse haven. Daarnaast is er de onzekerheid van de impact van CO<sub>2</sub>-heffingen en emissiehandel. Wel is er momenteel sprake van dumping van chemische producten uit China op de Europese markt, waar bedrijvigheid in de Rotterdamse haven last van heeft en wat bij tenminste twee bedrijven heeft geleid tot het stilleggen van delen van de productie. Doordat de groei in China momenteel op een laag niveau ligt, wordt de bestaande Chinese productiecapaciteit ingezet voor exportmarkten. Dit gaat ten koste van producenten uit andere landen, waaronder producenten die in

---

58 European Chemical Industry Council, "[The European Chemical Industry: Facts and figures 2023. A Vital part of Europe's future](#)," 23 februari 2023.

59 Patricia Nilsson, "[BASF to downsize 'permanently' in Europe](#)," *Financial Times*, 26 oktober 2022.

de Rotterdamse haven zijn gevestigd. Momenteel loopt een anti-dumping zaak tegen China bij de WTO op het gebied van dumping van chemische producten. Deze sterke toename van import van chemische producten vanuit China blijkt ook uit de containerstatistiek. Het aantal in West-Europa ingevoerde containers met chemische lading ('other chemicals & products') nam in de periode 2020-2022 toe van 183 duizend naar 251 duizend: een groei van 37% uitgedrukt in TEU. Voor de Nederlandse import van chemische producten ging het zelfs om een toename van 77% uitgedrukt in de waarde van deze goederen in de periode 2020-2022 (bron: Port of Rotterdam).

Het R&D Centre of Excellence dat het Chinese chemiebedrijf Jiahua Chemicals in de testfaciliteit Plant One in 2020 in de Rotterdamse haven vestigde, is een uitzondering. Het gaat hier echter om een testfaciliteit, geen grootschalige productievestiging: het bedrijf wil kennis opdoen van technologische trends in Europa op het gebied van de chemische industrie. Jiahua Chemicals heeft duurzaamheid als focus: men wil inzicht in bio-oppervlakte-actieve stoffen, het gebruik van lignine als grondstof en kennis ontwikkelen over het afvangen en gebruiken van CO<sub>2</sub>.<sup>60</sup> Jiahua Chemicals stelt daarmee openlijk dat het naar Rotterdam komt om kennis op te halen. Het openlijke karakter en de focus op verduurzaming kan de reden zijn dat de komst van deze vestiging tot weinig ophef heeft geleid.

## Afvalverwerking

Buiten de chemische industrie is afvalwerker AVR een relevant bedrijf in de Rotterdamse haven, omdat het eigendom is van CK Hutchison Holdings uit Hongkong, eveneens eigenaar van ECT. AVR is in 2013 overgenomen door het eveneens uit Hongkong afkomstige bedrijf Cheung Kong Holdings, dat in 2015 fuseerde met Hutchison Whampoa – eigenaar van ECT – tot CK Hutchison Holdings. In Hoofdstuk 1 is reeds ingegaan op de relatie van bedrijven afkomstig uit Hongkong met de Chinese staat. Opvallend is dat de overname van de Amsterdamse afvalverwerker AEB door AVR is verboden door de Autoriteit Consument & Markt (ACM) wegens te grote marktmacht van deze combinatie in ons land.<sup>61</sup> Beide bedrijven samen zouden een marktaandeel van 60% van de Nederlandse markt gaan innemen. Hierbij hanteerde de ACM een regionaal

---

60 Petrochem, "[Chinees bedrijf werkt in Rotterdam aan duurzame technologieën](#)," *Plant One*, no. 1 (2021): 20.

61 Thijs Niemantsverdriet, "[Overname Amsterdamse afvalverwerker AEB mag niet doorgaan](#)," NRC, 23 mei 2023.

perspectief gerelateerd aan de veronderstelde negatieve gevolgen voor deze marktmacht – met name door te verwachten hogere transportkosten. Dit regionale perspectief wordt daarmee niet gehanteerd door de ACM ten aanzien van ECT, dat de APMT-Rotterdam terminal mocht overnemen en zo een marktaandeel van 65% in de Rotterdamse haven kreeg (exclusief het aandeel van Navigator Investco).<sup>62</sup>

AVR is zeer relevant voor de Rotterdamse haven wegens zijn betrokkenheid bij circulaire initiatieven doordat het afval scheidt en plastics uit huisvuil haalt – grondstof voor de chemische industrie. Ook levert het CO<sub>2</sub> aan de glastuinbouw en wekt het zelf stroom op door middel van een biomassaenergiecentrale. De warmte van deze centrale bestemt het voor stadswarmte. Als gespecialiseerde dienstverlener in complexe afvalstromen voor de haven is AVR een sleutelbedrijf. Daarnaast speelt het een belangrijke rol in de energietransitie en in de circulaire economie, een rol die het ook na de overname door Cheung Kong proactief is blijven spelen.

---

62 [“Moederbedrijf ECT mag containerterminal van APM Terminals overnemen \(concentratiebesluit\),”](#) Autoriteit Consument & Markt, 26 oktober 2020.

# 4 Sanctiescenario's en veranderende goederenstromen

## Samenvatting

- Dit hoofdstuk gaat in op **mogelijke gevolgen van Chinese sanctiemaatregelen** tegen Nederland en/of de EU voor goederenstromen, aan de hand van twee scenario's. In het eerste scenario wordt Nederland getroffen door **Chinese sancties**, waarbij een **exportverbod** van Nederlandse goederen het sterkste negatieve effect zou hebben. De Rotterdamse havens zal deze schade in absolute omvang **minder voelen** omdat met havengerelateerde dienstverlening een geringere toegevoegde waarde samenhangt dan productie. Mochten aanvullend Chinese containerstromen worden verlegd naar andere COSCO-terminals in Europa – en dat is met doorvoerstromen goed mogelijk – dan zal de haven dat **sterk voelen**.
- Een tweede scenario bespreekt **EU sancties gericht op China** tijdens een Taiwan crisis. Dit kan leiden tot geo-economische fragmentatie waarin de wereldeconomie uiteenvalt in twee gefragmenteerde systemen: één rond de invloedssfeer van China en gerelateerde landen, en één rond de VS en Europa en daaraan gerelateerde landen. Bij een crisis in Azië is er een **zeer grote impact op de Rotterdamse haven en havengelden**, onder andere vanwege de afhankelijkheid van China.
- Voorts worden drie **structurele veranderingen in goederenstromen**, relevant voor China en Rotterdam beschreven. Ten eerste de gevolgen van **Chinese rerouting** voor de goederenstroom, waarbij benadrukt wordt dat transportdoorvoer zeer fluïde is en het volume zich regelmatig sterk kan verleggen.
- Ten tweede het ontwikkelen van een **alternatieve productie-infrastructuur in Azië** ('Altasia') als alternatief voor China. In de komende jaren zullen de goederen van en naar China langzamerhand afnemen en zal het aandeel van Altasia groeien.
- Ten derde **afnemende Chinese invloed in binnenhavens** en andere elementen van het achterland, waarvan Duisberg het meest spraakmakende voorbeeld is.

## Sanctiescenario's

Hieronder beschrijven wij enkele fictieve scenario's die inzicht bieden in de relatie tussen sancties en de omvang van goederenstromen die via Rotterdam lopen. Deze scenario's zijn gebaseerd op indicatieve inschattingen van het onderzoeksteam en volgen niet uit een formele scenariostudie, zoals bijvoorbeeld door het Havenbedrijf Rotterdam in 2022 gepubliceerd. Sancties kunnen daarbij twee kanten op gaan; sancties door China, of sancties tegen China. Sancties hebben daarbij doorgaans negatieve gevolgen voor beide partijen: de landen die sancties opleggen en de landen tegen wie de sancties zijn gericht – zoals nu blijkt bij de sancties die aan Rusland zijn opgelegd.

### **Chinese sancties voor Nederland door levering geavanceerde wapentechnologie**

In het eerste scenario gaat het om sancties vanuit China waarbij alleen Nederland wordt getroffen, en andere landen binnen de EU buiten schot blijven. Dit zou kunnen doordat Nederlandse bedrijven hoogwaardige elektronica leveren aan bedrijven in Taiwan, nodig voor de ontwikkeling van geavanceerde defensieproducten, bijvoorbeeld voor de bouw van onderzeeboten. De Nederlandse overheid heeft in dit scenario een exportvergunning voor deze producten afgegeven onder zware Amerikaanse druk.

Indien China Nederland wil straffen, dan heeft een exportverbod van Nederlandse goederen naar China het sterkste negatieve economische effect voor ons land. Dit komt doordat de export de grootste bijdrage levert aan de Nederlandse economie. De veronderstelling in dit scenario is dat de Nederlandse economie niet uniek is en deze wegvallende exportstromen voor de Chinese economie geen onoverkomelijk risico zullen zijn. Bij een dergelijk exportverbod worden vooral de verschillende exporterende sectoren in ons land zwaar getroffen in absolute zin. De Rotterdamse havens zal deze schade in absolute omvang minder voelen omdat met havengerelateerde dienstverlening een geringere toegevoegde waarde samenhangt dan productie (met name doorvoerlading kent een relatief geringe toegevoegde waarde).

Dit exportverbod treft vooral het vervoer van hoogwaardige elektronica en apparaten die merendeels via de lucht vanuit ons land naar China worden vervoerd, en in geringere mate de exportstromen die via de Rotterdamse haven lopen. In totaal gaat het om een waarde van via zee vervoerde goederen van 7,2 miljard dollar en om 138 duizend exportcontainers (TEU). In tabel B1 in Bijlage 3

is de totale Nederlandse export naar China voor 2021 vastgesteld op 22,0 miljard euro, waarvan volgens het CBS 5,2 miljard euro op gecontaineriseerde wijze werd geëxporteerd.

De hiervoor genoemde 138 duizend TEU die samenhangt met de Nederlandse export, uitgedrukt in volle containers is zeer beperkt – ook als het bijvoorbeeld zou gaan om 200 duizend containers, gegeven de verwachte voortzettende groei. Deze 200 duizend TEU maakt ongeveer 3% van het totale Azië-volume uit dat in de Rotterdamse haven wordt behandeld. China heeft daarin weer een aandeel van 78% (2022). Indien dit volume wegvalt, en het naar ratio wordt verdeeld over de Rotterdamse deepsea containerterminals, in staat om zeer grote containerschepen te behandelen, betekent dat een afname van het havengeld met ongeveer 0,3 miljoen euro. Dit uitgaande van de opbrengsten voor 2022.

Aanvullend kan China trachten om containerlading te verleggen naar door Chinese partijen gecontroleerde terminals in andere havens in het Europese havennetwerk, zoals hiervoor in Figuur 2 is getoond voor de relatie tussen Antwerpen-Zeebrugge en Rotterdam. Dit is echter niet voor alle lading mogelijk, omdat een groot deel van de lading gerelateerd is aan Nederlandse consumptie en aan het gebruik in distributiecentra voor wederuitvoer, op locaties nabij de haven van Rotterdam. Dat zou dan weer in het nadeel zijn van Chinese bedrijvigheid wegens fors hogere kosten voor inland-transport. Voor de omvangrijke doorvoerstroom (Bijlage 3) vanuit China is dit echter wel mogelijk omdat de belangrijkste bestemming van deze stroom een marktgebied is waar concurrentie van de Noord-Duitse havens, Antwerpen en Rotterdam speelt. Bij de doorvoer gaat het om een zeer aanzienlijk deel van de Chinese lading: iets meer dan de helft van de inkomende doorvoer. Dat betekent dat ongeveer de helft van het pakket van Chinese lading wegvalt in Rotterdam. Dit heeft een zeer grote impact op de havengelden wegens de grote omvang van de doorvoer en kan, mede wegens de omvangrijke feederstromen die ook wegvallen, oplopen tot ongeveer een derde van inkomsten uit havengeld gerelateerd aan de deepsea-terminals; zo'n 28% of ruim 25 miljoen euro. Als eerder gesteld: voor de Nederlandse economie als geheel heeft deze verlegging van stromen minder betekenis wegens beperkte toegevoegde waarde van doorvoeroperaties.

### **EU sancties China na brede crisis in Azië**

Een tweede scenario is een militaire operatie door China gericht tegen Taiwan, met parallellen met de Russische inval in Oekraïne. Indien dat plaatsvindt, is mogelijk sprake van het ontstaan van een zeer omvangrijke

crisis die de gehele wereldeconomie zou raken. Rhodium Group schat in dat de wereldwijde ontwrichting door een Taiwan conflict minstens twee biljoen dollar aan economische activiteit zou raken, nog los van de impact van sanctiemaatregelen.<sup>63</sup>

Indien de EU een boycot van Chinese producten zou afkondigen, zou dit mogelijk veel sterkere effecten hebben dan de effecten op energieprijzen, zoals door de inval in Oekraïne. De export van China bestaat uit een geheel ander productenpakket dan de export van Rusland en zal – gegeven het grote aantal consumentenproducten (zie Bijlage 3) – de dagelijkse consumptie van de gemiddelde Nederlandse consument sterk treffen. De verwachting is dan ook dat een dergelijk breed sanctiepakket niet zal worden uitgevoerd, maar dat het zal gaan om 'technologische ont koppeling': het niet meer afnemen van hoogwaardig-technologische producten van China en het niet meer leveren van dergelijke producten, zoals de invoer van apparatuur en machines gerelateerd aan 'semiconductors' – een goederengroep die juist in de afgelopen jaren sterk is toegenomen in de invoer van Chinese gecontaineriseerde lading in Nederland en Europa (Bijlage 3). China zou ook tegenmaatregelen kunnen afkondigen, waarbij eveneens bepaalde goederen niet meer worden geëxporteerd – denk aan zeldzame aardmetalen, zoals de vergunningsplicht die China begin juli van dit jaar aankondigde voor de export van zeldzame aardmetalen gallium en germanium – metalen die overigens nog niet als bijzonder kritisch worden gezien.<sup>64</sup>

Gegeven de onduidelijkheid van een dergelijk scenario wordt momenteel gesproken over geo-economische fragmentatie waarin de wereldeconomie uiteenvalt in twee gefragmenteerde systemen: één rond de invloedssfeer van China en gerelateerde landen, en één rond de VS en Europa en daaraan gerelateerde landen. Het IMF heeft een rapport geschreven waarin de impact van een dergelijke fragmentatie van de wereldeconomie in beeld is gebracht.<sup>65</sup> In het rapport zijn enkele onderzoeken gepresenteerd en wordt vooral gekeken naar de lange termijn. Daaruit blijkt dat het verlies aan bruto nationaal product van de wereldeconomie en van verschillende landen zeer aanzienlijk kan zijn

---

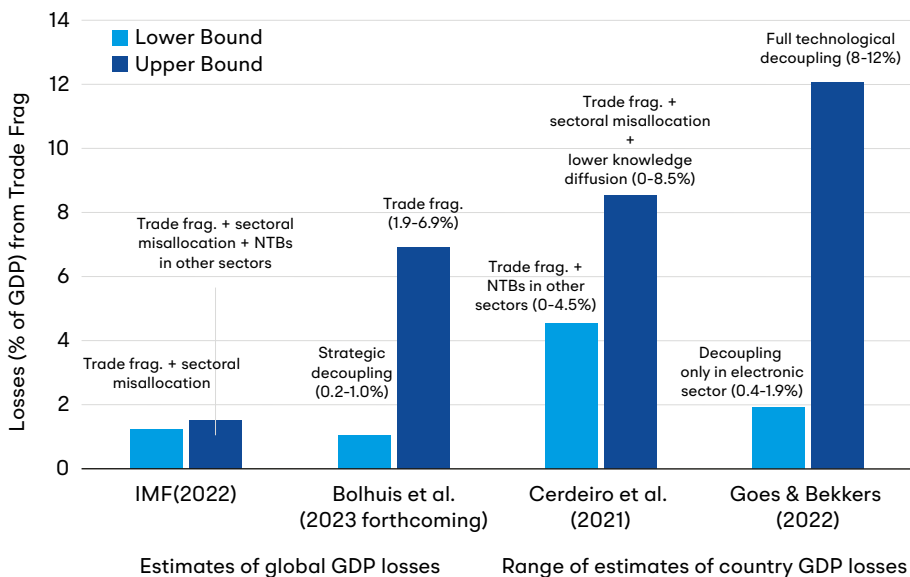
63 Charlie Vest, Agatha Kratz en Reva Goujon, "[The Global Economic Disruptions from a Taiwan Conflict](#)," Rhodium Group, 14 december 2022.

64 Mark Beunderman, "[Exportrestricties China-VS beknotten internationale vrijhandel](#)," NRC, 4 juli 2023.

65 Aiyar et al., [Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism](#), (Washington: International Monetary Fund, 2023).

op de lange termijn, afhankelijk van de aard van de fragmentatie. Volledige technologische ontkoppeling is het meest dramatisch (Figuur 4).

Figuur 4 Kwantificering van verlies aan output door geo-economische fragmentatie



Bron: IMF

De onderzoeken die in het IMF-rapport staan beschreven kijken naar de lange termijn – zoals de gevolgen van verminderde technologie-diffusie – en laten dan zeer sterke effecten zien, die voor landen kan oplopen tot een afname van het nationaal product van 8-12% en voor de wereldeconomie tot een afname van bijna 7% (Figuur 4). De effecten op de korte termijn kunnen echter nog heviger zijn: een zeer sterke economische crisis zal ontstaan met in eerste instantie grote tekorten aan een veelheid aan dagelijkse producten die nu vanuit China komen. Uitgaande van de dominantie van Aziatische lading in de Rotterdamse haven – in 2022 goed voor 9,9 miljoen TEU – zullen in een dergelijke situatie de containervolumes met enkele miljoenen afnemen. Het proces van geo-economische fragmentatie en opbouw zal ook vele jaren vergen, wegens de aanwezigheid van sterke toeleveringsnetwerken in China, die opnieuw moeten worden opgebouwd elders.



Naast een technologische ont koppeling kan ook het Chinese bankensysteem worden geblokkeerd als sanctiemiddel: allereerst de centrale bank van China en eveneens de vier grote commerciële banken in handen van de Chinese staat. Naast sterke effecten op investeringen en financiële stromen van Chinese bezittingen in het buitenland wordt in een recent onderzoek geschat dat bij een dergelijke blokkade ook minstens 2,6 biljoen dollar aan door Chinese banken geregelde kosten voor handel in goederen en diensten wordt getroffen.<sup>66</sup>

De impact op de Rotterdamse haven en havengelden is bij een crisis in Azië zeer groot. Uit de in het vorige hoofdstuk weergegeven handelsstromen, die voortdurend blijven toenemen, kan worden geconcludeerd dat de afhankelijkheid van China sterk is toegenomen. De Nederlandse economie is steeds afhankelijker geworden van China, zonder daar alternatieven voor te ontwikkelen. De Rotterdamse haven faciliteert deze ontwikkeling.

### **Gevolgen voor goederenstroom door rerouting, vertrek van productie uit China, of grotere Chinese invloed in andere elementen in het achterland**

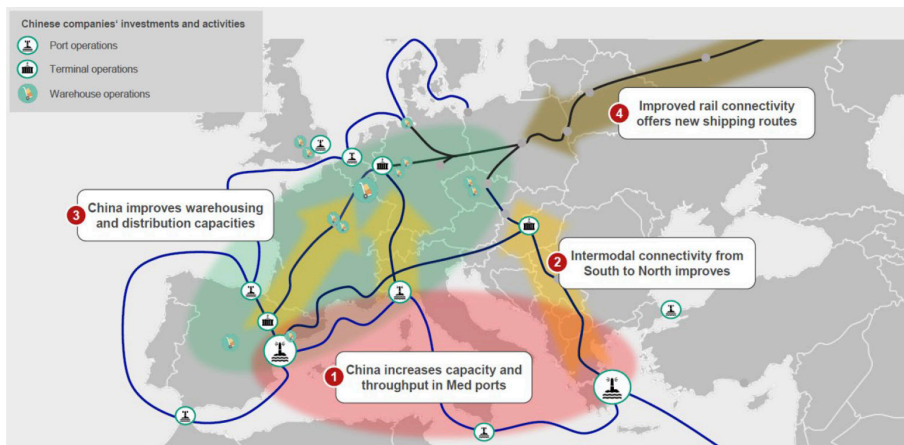
#### **Inzicht in het deel van de goederenstroom dat maximaal weg zou kunnen vallen als gevolg van rerouting door Chinese actoren naar andere Europese havens**

Het Duitse bureau Sinolitics presenteerde een Chinese logistieke landkaart van Europa (Figuur 5). Opvallend genoeg ontbreekt op dit kaartje een verbinding vanuit Rotterdam naar Duisburg. Het kaartje geeft wel een beeld van terminaloperaties, en verbindingen vanuit Europa. Door de veelheid van Chinese terminalinitiatieven in Europa (zie Figuur 10) kan de huidige stroom uit China van ruim 6 miljoen TEU worden verdeeld over de veelheid van alternatieve terminals in Noord-, Zuid- en West-Europa (zie ook hierboven). Een aandachtspunt is wel het gebruik van 24.000 TEU-schepen, waarvoor Rotterdam grote voordelen heeft. Het zal betekenen dat de congestie in havens als Antwerpen en Hamburg sterk zal toenemen, alsmede op het achterlandvervoer. Rerouting via spoor tussen Europa en China is door de oorlog in Oekraïne voorlopig problematisch voor veel westerse verladers.

---

66 Agatha Kratz en Charlie Vest, [Sanctioning China in a Taiwan Crisis: Scenarios and Risks](#), (Washington: Atlantic Council en Rhodium Group, 2023), 11.

**Figuur 5** Logistieke kaart van Chinese logistieke investeringen en activiteiten



Bron: Sinolitics

Uit de weergave van invoer- en uitvoer-, wederuitvoer- en doorvoerstromen (zie Bijlage 3) blijkt dat de transportdoorvoer zeer fluïde is en dat het volume zich regelmatig sterk kan verleggen. Daarbij gaat het om zo'n 20% van de totale containervolumes uit China. De verschuiving tussen Zeebrugge en Euromax (Figuur 2) is aanvullend een indicatie van de beweeglijkheid in feederpakketten, die zo'n 40% van de containeroverslag kunnen uitmaken. Dit feedervervoer heeft echter weer een positief effect op de haventarieven wegens een dubbele handling.

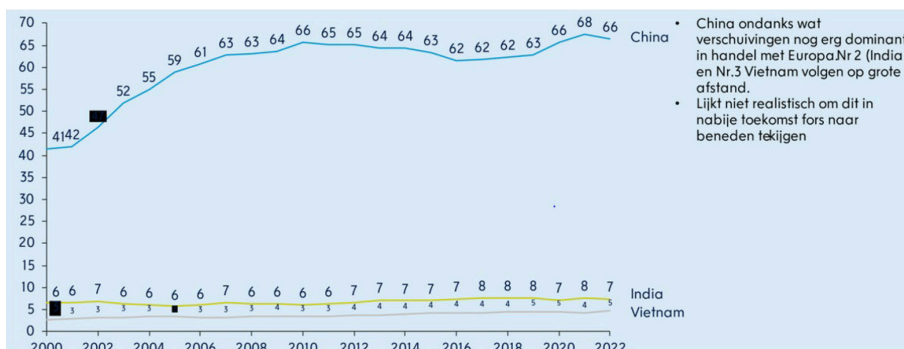
Normaliter zal de 'captive lading' moeilijker verschuiven dan de doorvoer, zoals we hiervoor al vaststelden. Daarbij gaat het om invoer uit China voor gebruik binnen Nederland, voor wederuitvoer en voor uitvoer vanuit Nederland: ongeveer de helft van de lading.

**Inzicht in gevolgen voor goederenstromen naar Rotterdam van het vertrek van productie uit China naar andere landen als gevolg van geopolitieke spanningen**

Het Havenbedrijf Rotterdam presenteerde een grafiek waaruit de blijvende dominantie van China in de Azië-trade blijkt (Figuur 6). Vanaf 2010 is sprake van een marktaandeel van zo'n 66% van het aandeel van China in de Azië trade van volle importcontainers naar West-Europa. Het feit dat landen als Vietnam en India op grote afstand volgen klopt. Anderzijds kan ook gesteld worden dat

deze landen in staat zijn om mee te liften op de zeer sterke groei van Aziatische handelstromen in totaal, en hun aandeel vast houden bij een zeer sterke groei van China in het totaal. Daarnaast zijn het ook de unieke omstandigheden gerelateerd aan de gevolgen van COVID-19 die de positie van China weer hebben gesterkt naar een piek van 68% in 2021 in het aandeel van de Aziatische handel.

**Figuur 6 Aandeel China in de Azië trade (Excl. Midden-Oosten en Australië): volle importcontainers naar West-Europa**

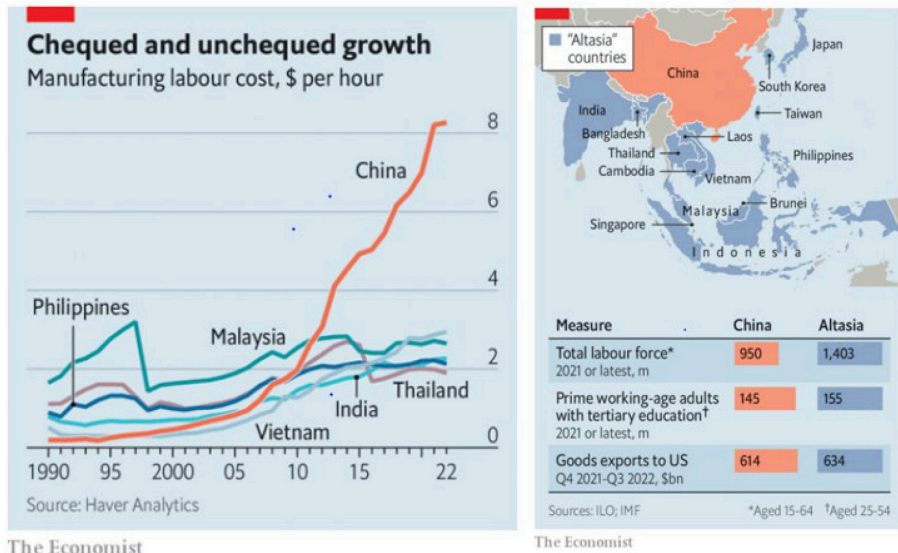


Bron: Port of Rotterdam

Op dit moment ontwikkelt zich een alternatieve logistiek-industriële infra-structuur rondom China, die The Economist 'Altasia' noemt (Figuur 7): alternatieve productielocaties voor productie in China. Geopolitieke spanningen maar ook veranderende kosten voor arbeid en andere inputs zijn belangrijke oorzaken.

Een belangrijke indicator is de ontwikkeling van maritieme connectiviteit van deze Altasia-landen: in hoeverre worden ze onderdeel van het wereldwijde maritiem-logistieke netwerk? UNCTAD heeft daarvoor de 'Port liner-shipping connectivity index' ontwikkeld (Figuur 8). In het algemeen neemt de connectiviteit van deze landen over zee langzaam toe: havens krijgen omvangrijke terminals en nieuwe havens ontstaan. Echter: veel van deze nieuwe havens zijn niet in staat om de grootste 24.000 TEU schepen te ontvangen waardoor ze óf moeten feederen óf van kleinere schepen gebruik moeten maken. De toenemende connectiviteit van Chinese havens, zoals Shanghai (Figuur 8) wordt dan ook mede verklaard door de aansluiting op veel nieuwe Aziatische containerhavens.

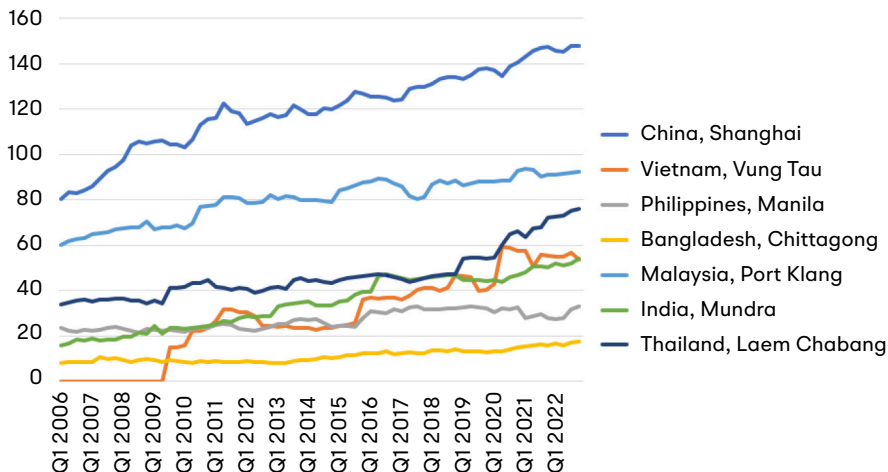
Figuur 7 Altasia: alternatief voor productie in China<sup>67</sup>



Een andere belangrijke indicator voor de veranderende dynamiek in Azië is het grote aandeel van de intra-Azië handel. Van de 122,6 miljoen TEU die in 2022 in Azië werd overgeslagen is 38% intra-Azië; een percentage dat de afgelopen jaren veel sneller groeide dan de importen en exporten. Dit betekent een toename van de interne toeleveringen in Azië, vergeleken met import en exporten naar de rest van de wereld. De intra-Europese containertransporten bedroegen in 2022 slechts 16,4% van de totale overslag – en daalden juist sneller dan import en export.

67 "Global firms are eyeing Asian alternatives to Chinese manufacturing," *The Economist*, 20 februari 2023.

Figuur 8 Port liner-shipping connectivity index: grootste havens in geselecteerde Alasia-landen



Bron: UNCTAD

Thailand, Vietnam en Maleisië en ook India laten een toename van de maritieme connectiviteit zien in de afgelopen jaren. Bangladesh en de Filipijnen blijven vooralsnog achter. Het tempo van de inschakeling van deze landen in de wereld-economie en in productienetwerken voor global value chains loopt gestaag. Assemblage wordt bijvoorbeeld uitbesteed vanuit China, maar toeleveranciers van cruciale onderdelen bevinden zich nog in de economische hotspots, zoals Shenzhen. Deze verschuivingen van bestaande activiteiten zijn heel geleidelijke processen. Veel sneller gaan ontwikkelingen in nieuwe activiteiten, zoals de productie van elektrische auto's, batterijen en chipsfabrieken. Deze voorbeelden van economische activiteiten die essentieel worden geacht voor de ontwikkeling van strategische autonomie ontstaan vooral op greenfield-sites.<sup>68</sup>

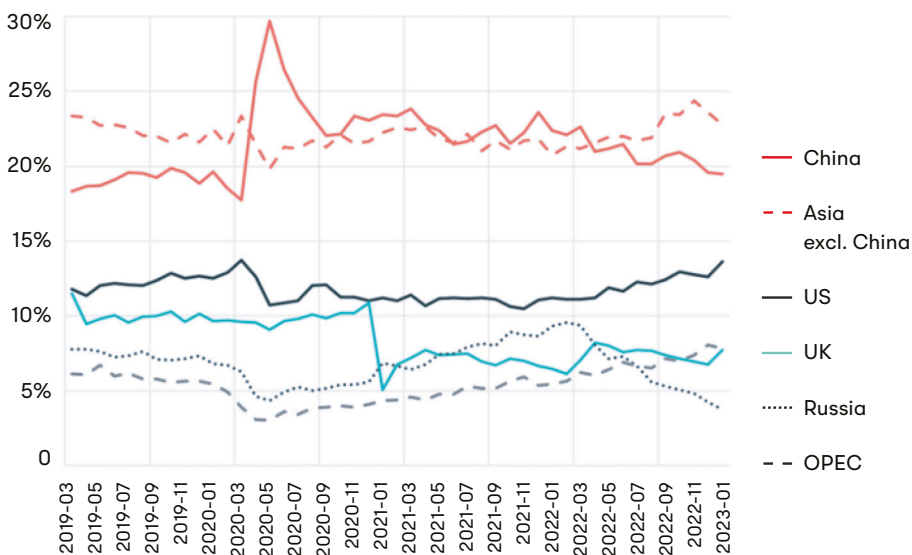
Expediteur Flexport ([www.flexport.com](http://www.flexport.com)) neemt de opkomst van Altasia landen inmiddels wel waar ten koste van China en stelt ook dat dit proces vóór COVID-19 al aan de gang was (Figuur 9). Daarnaast wordt gesignaleerd dat er momenteel een verschuiving optreedt, waarbij hoogwaardige elektronica en apparatuur

68 Zie bijvoorbeeld: Mark Middel, "[Hongarije zet in op batterijproductie – met hulp van China en tot woede van dorpsbewoners](#)," NRC, 14 juni 2023.

voor de Europese markt meer uit de VS wordt geïmporteerd, ten koste van China, juist vanwege geopolitieke motieven. China zou zich nog sterker focussen op de export van consumptiegoederen in plaats van goederen voor de professionele markt.

Geconcludeerd kan worden dat zich langzaam een alternatieve productie-infrastructuur ontwikkelt in Azië als alternatief voor China. Er zijn reeds enkele zwakke signalen die hier op duiden. Dit gaat echter in een langzaam tempo. De regionalisering van strategische sectoren als batterijen, elektrische auto's en chipsfabrieken gaat daarentegen veel sneller. In de komende jaren zullen de goederen van en naar China langzamerhand afnemen en zal het aandeel van Altasia groeien. Eerst zal in sterke mate sprake zijn van producten opgebouwd uit Chinese onderdelen 'Made in Altasia'.

**Figuur 9** Extra-EU 27 toeleveringen: herkomstlanden als aandeel in EU-import



## **Inzicht in gevolgen voor goederenstromen naar Rotterdam van grotere Chinese invloed in binnenhavens/andere elementen in het achterland**

In 2021 is onderzoek verricht naar de strategische rol van Duisburg als knooppunt in de Nieuwe Zijderoute.<sup>69</sup> Dit onderzoek was gedreven door de sterke groei van goederenverkeer in Duisburg en Duisburg als knooppunt tussen de Noordelijke Duitse havens, de Middellandse zeehavens en de spoorverbindingen uit China (Figuur 5). De hypothese was dat Duisburg een nieuwe 'gateway to Europe' zou gaan worden: een toegangspoort van goederen afkomstig uit het Verre Oosten en vooral China; veelal hoogwaardige goederen als auto-onderdelen en elektronica. Duisburg had de ambitie om de 'meest Chinese stad van Duitsland' te worden en investeerde zwaar in logistieke terreinen en terminalprojecten. De 'Duisburg Gateway Terminal' sprong eruit: een door Duisport samen met de Chinese staatsrederij COSCO Shipping Logistics, Hupac SA en de Nederlandse HTS Group te ontwikkelen zeer omvangrijke spoorterminal.

De ontwikkelingen in Duisburg zijn inmiddels in een beduidend lagere versnelling beland door een aantal ontwikkelingen.

- Afnemende containeroverslag in Duisport in 2022 met maar liefst 7%.<sup>70</sup>
- Afnemend belang volumes die via Rusland over de Nieuwe Zijderoute binnenkomen:<sup>71</sup> voor veel westerse verladers is het geen alternatief om via Rusland goederenstromen te laten stromen (en hetzelfde geldt voor de Noordelijke vaarroute, waarbij men afhankelijk is van Rusland om in konvoeien te varen). De alternatieve routes die ontwikkeld zijn, zijn minder aantrekkelijk en kunnen moeilijker concurreren met de routes over zee of door de lucht.
- Nieuwe CEO Duisport: Markus Bangen heeft twee jaar geleden de lang-zittende CEO Erich Staake vervangen en heeft een beduidend minder sterk China-profiel dan zijn voorganger.
- Algehele verandering van toon en sentiment in Duitsland in de relatie met China, waarbij de discussie om de Tollerort-terminal in Hamburg een illustratie is. Het vertrek van COSCO als partner in de Duisburg Gateway Terminal zou ook rechtstreeks samenhangen met dit veranderde sentiment en de maatschappelijke discussie in Duitsland.<sup>72</sup>
- Door de veranderende positie van Rusland zijn ambitieuze terminalplannen van Duisport in Wit-Rusland (Minsk) afgestoten.

---

69 Bart Kuipers & Niels van Saase, [Duisburg: Nieuwe mainport als concurrent voor mainport Rotterdam?](#) (Rotterdam: Smartport, 2021).

70 Judith Stalpers, "[Ondanks krimp haven Duisburg tevreden over 2022](#)," *Scheepvaartkrant*, 20 april 2023.

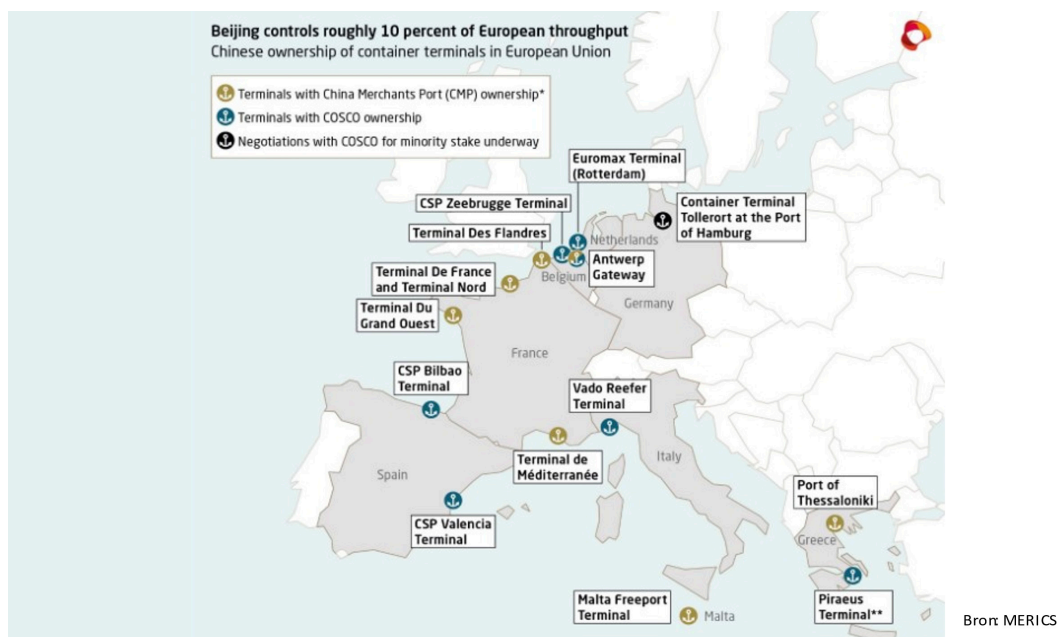
71 Simone van der Lee, "[Volumes Nieuwe Zijderoute via Rusland weer verder omlaag](#)," *Nieuwsblad Transport*, 23 mei 2023.

72 "[Cosco blijkt niet langer partner Duisburger Gateway Terminalproject](#)," *Scheepvaartkrant*, 25 oktober 2022.

BTT Terminal van Versteijnen in Tilburg is in Nederland de meest opvallende terminal met verbindingen in China. Er wordt weinig gemeld over ontwikkelingen gerelateerd aan China op de site of in de media door BTT. Mogelijk is het sentiment in Tilburg te vergelijken met Duisburg. Ook elders in Europa is de relatie met China op een laag pitje gezet. Zo overweegt Italië zich formeel terug te trekken uit het Belt and Road Initiative en zijn er diverse voorbeelden van het stilleggen van ambitieuze infrastructuurprojecten.

Wat dit laatste onderdeel betreft kan geconcludeerd worden dat de invloed van China ook in het achterland van de Rotterdamse haven afneemt, met Duisburg als het meest spraakmakende voorbeeld. Dit strekt zich ook uit tot de Nieuwe Zijderoute en de Noordelijke Zijderoute. De positie van Rusland in relatie tot de inval in Oekraïne betekent dat op de korte tot middellange termijn geen perspectieven zijn tot heropleving van deze stromen.

Figuur 10 Eigendom Chinese staatsbedrijven containerterminals in de EU





# Conclusies

## **De positionering van Chinese bedrijven en de Chinese regering ten opzichte van de Rotterdamse haven is niet wezenlijk veranderd in de afgelopen jaren.**

Hoewel Chinese directe investeringen in de EU in het algemeen na 2017 sterk zijn afgenomen en de houding van EU en Nederland naar China tegelijkertijd kritischer is geworden, zijn Chinese investeringen in en rondom de haven groot gebleven (en zelfs toegenomen: zie de overname van KLG Europe in 2019) en blijft de Chinese regering streven naar goede diplomatieke betrekkingen met de EU en met Nederland. Een (gedeeltelijke) verschuiving van eigendom in de haven van Hongkong naar het vasteland van China is mogelijk, en zou geen wezenlijke veranderingen opleveren in de Chinese invloed. Enerzijds zijn zowel Hutchison als de Chinese staatsbedrijven primair gericht op commerciële doelstellingen. Anderzijds moeten zij rekening houden met de politieke belangen van de Chinese Communistische Partij. Er is echter wel een gradueel verschil (de staatsbedrijven zijn waarschijnlijk gevoeliger voor politieke druk vanuit Peking dan Hutchison), en vooral een verschil in perceptie aan Europese zijde. Een groter aandeel van Chinese staatsbedrijven ten koste van het Hutchison-aandeel – mogelijk doordat ze het PSA-aandeel in HPH overnemen – zou waarschijnlijk kritisch benaderd kunnen worden in media en politiek in zowel Nederland als op EU-niveau. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het aandeel van Chinese staatsbedrijven binnen het geheel van Chinese belangen in de haven (dus ten opzichte van het aandeel van Hongkong) in de toekomst toeneemt.

## **De Europese en Nederlandse houding ten opzichte van Chinese invloed in Europese zeehavens is negatiever geworden.**

Vijf geopolitieke factoren zijn van belang voor deze verandering: de VS-China relatie, de EU-China relatie, de oorlog in Oekraïne, de spanningen tussen China en Taiwan, en de coronapandemie. Als gevolg kijken de EU en Nederland kritischer naar afhankelijkheden van en interactie met China. De Europese Commissie benadrukt hierbij het belang van de-risking en economische veiligheid, eveneens in de herziening van het EU-China beleid. Waar de Commissie voor de instrumenten over het algemeen een landenneutrale aanpak kiest, wordt er vanuit het Europees Parlement aangedrongen om een 'China-gerichte' aanpak te volgen. Eenzelfde dynamiek speelt binnen Nederland tussen de Tweede Kamer en de overheid. Derhalve verandert wetgeving mee, en werken beleidsmakers de gereedschapskist van instrumenten uit om strategische autonomie te vergroten.

Wetgeving richt zich met name op het beperken van toekomstige invloed en afhankelijkheden, maar dit sluit niet uit dat er nieuwe wetgeving komt die al bestaande samenwerkingsverbanden met China zal raken.

**Het belang van Chinese lading voor de Rotterdamse haven en de Nederlandse economie is sterk toegenomen.** Naast invoer en uitvoer gaat het om doorvoer- en wederuitvoerstromen. Deze toename wordt niet weerspiegeld in een vergelijkbare toename van de impact van Chinese bedrijvigheid in logistiek in ons land. **Het toegenomen belang van Chinese partijen is vooral zichtbaar in de containeroverslag.** De mogelijkheid dat een groter deel van de Europese chemiesector in Chinese handen komt is beperkt, zowel vanuit bedrijfseconomische redenen als geopolitieke factoren. Daarnaast is het niveau van FDI vanuit China sterk afgenomen. De relevantie van China voor de chemische activiteiten in de Rotterdamse haven heeft vooral te maken met het verschil in level-playing field tussen produceren in China en Nederland en het feit dat China momenteel chemische producten op de wereldmarkt dumpst wegens minder vraag in eigen land.

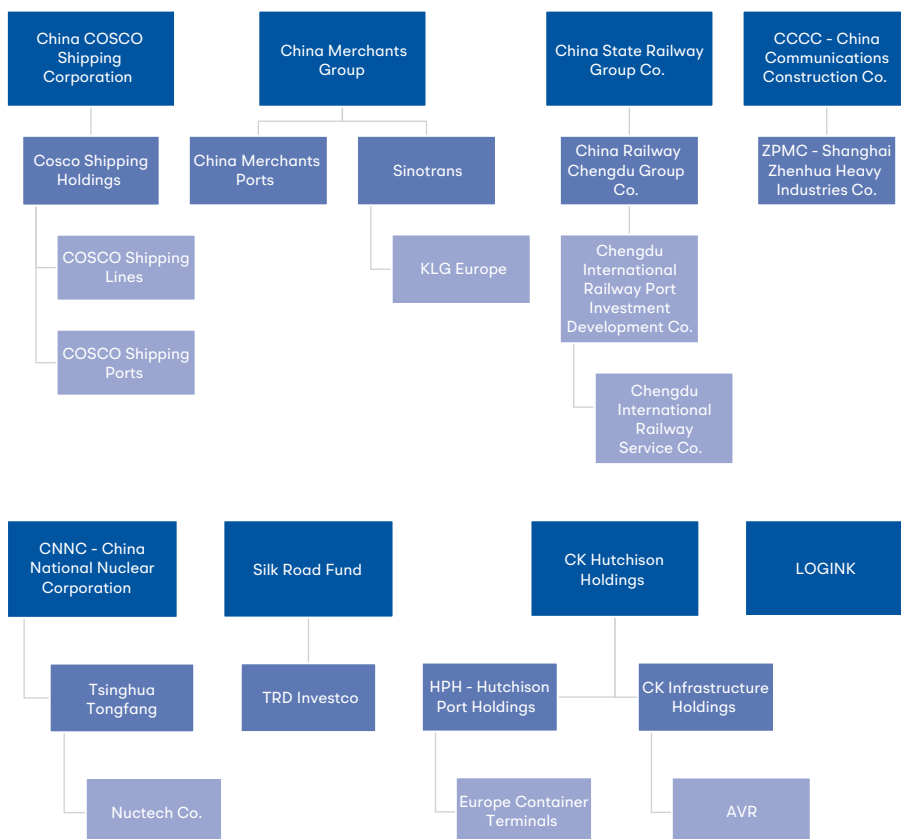
Mocht China importbeperkingen instellen tegen Nederland in een scenario zoals in dit rapport besproken (als vergelding voor Nederlandse export naar Taiwan van militair relevante technologie), dan zouden de gevolgen voor goederenstromen via Rotterdam waarschijnlijk niet groot zijn. Uitgedrukt in havengelden zou de afname naar schatting ongeveer 0,3 miljoen euro betreffen (uitgaande van de opbrengsten voor 2022.) Mochten Chinese containerstromen worden verlegd naar andere COSCO-terminals in Europa als aanvullende vergeldingsmaatregel – en dat is vooral met doorvoerstromen goed mogelijk –, dan zal de Rotterdamse haven dat sterk voelen met een afname van ongeveer 25 miljoen euro aan havengelden. Anderzijds zou bij het volledig wegvallen van China-gerelateerde goederenstromen (wat waarschijnlijker is bij een grote geopolitieke crisis in Azië dan vanwege gerichte sancties tegen alleen Nederland) de impact op de Rotterdamse haven en havengelden zeer groot kunnen zijn. De afhankelijkheid van China is in de afgelopen jaren zeer sterk toegenomen en de Nederlandse economie is steeds meer afhankelijk is geworden van China, zonder daar alternatieven voor te ontwikkelen. **Gezien de dominantie van Aziatische lading in de Rotterdamse haven (9,9 miljoen TEU in 2022) zouden in een crisissituatie zoals in het tweede scenario in dit rapport geschetst de containervolumes met enkele miljoenen afnemen.** De mate waarin Chinese bedrijven als investeerders aanwezig zijn in de haven lijkt van relatief beperkte

betekenis voor het risico van wegvallende goederenstromen in vergelijking met de mate waarin de Nederlandse economie afhankelijk is van China.

**In Azië ontwikkelt zich langzaam een alternatieve productie-infrastructuur, als alternatief voor China.** De regionalisering van strategische sectoren als batterijen, elektrische auto's en chipsfabrieken gaat veel sneller. In de komende jaren zullen de goederen van en naar China langzamerhand afnemen en zal het aandeel van 'Altasia' (de landen rondom China) groeien. Eerst zal in sterke mate sprake zijn van producten opgebouwd uit Chinese onderdelen 'Made in Altasia'. **De invloed van China in het achterland van de Rotterdamse haven neemt af, met Duisburg als het meest spraakmakende voorbeeld. Dit strekt zich ook uit tot de Nieuwe Zijderoute (spoor) en de Noordelijke Zijderoute.** De positie van Rusland in relatie tot de inval in Oekraïne betekent dat op de korte tot middellange termijn geen perspectieven zijn tot heropleving van deze stromen.

# Bijlage 1 Overzicht Chinese ondernemingen relevant voor Rotterdamse Haven

Dit overzicht is gemaakt op basis van de textbox in Hoofdstuk 1.



# Bijlage 2 Overzicht relevante wet- en regelgeving

## EU niveau

Wetgeving	'Directive on the Resilience of Critical Entities' (CER) <sup>73</sup>
Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ingetreden op 16 januari 2023.</li><li>• Aangenomen op 14 december 2022.</li><li>• Lidstaten hebben tot 17 oktober 2024 om de nationale wetgeving aan te passen.</li></ul>
Betreft	Gericht op het beschermen van kritieke entiteiten, waaronder in de transport sector.
Wetgeving	'Network and Information Directive' (NIS2) <sup>74</sup>
Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ingetreden op 16 januari 2023.</li><li>• Lidstaten hebben tot 17 oktober 2024 om de nationale wetgeving aan te passen.</li></ul>
Betreft	Gericht op het verbeteren van de digitale en economische weerbaarheid van Europese lidstaten.
Wetgeving	'Foreign Subsidies Regulation' (FSR) <sup>75</sup>
Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ingetreden op 12 januari 2023.</li><li>• Van toepassing vanaf 12 juli 2023.</li></ul>
Betreft	Gericht op de buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren.
Wetgeving	'EU framework for foreign direct investment screening' <sup>76</sup>
Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"><li>• Van toepassing sinds 11 oktober 2020.</li><li>• Volgt op de FDI screening regulation die in maart 2019 werd aangenomen.<sup>77</sup></li></ul>
Betreft	Gericht op samenwerking tussen EU-lidstaten voor het screenen van FDI die Europese veiligheid en publieke orde raakt.

73 Europese Commissie, "[Critical infrastructure resilience](#)," geraadpleegd op 5 juli 2023.

74 Nationaal Cyber Security Centrum, "[Wat gaat de NIS2 richtlijn betekenen voor uw organisatie?](#)" geraadpleegd op 5 juli 2023.

75 Europese Commissie, "[Foreign subsidies regulation](#)," geraadpleegd op 5 juli 2023.

76 Europese Commissie, "[EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational](#)," 9 oktober 2020.

77 Europees Parlement en de Raad, "[Establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union](#)," Regulation 2019/452 (19 maart 2019).

## Nederlands niveau

Wetgeving	Nederlandse 'Wet Vifo: Veiligheidstoets voor investeringen, fusies en overnames' <sup>78</sup>
Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingetreden op 1 juni 2023.</li> <li>• Aangenomen door Tweede Kamer op 19 april 2022, door de Eerste Kamer op 17 mei 2022, en door de Ministerraad in december 2022.<sup>79</sup></li> <li>• De Wet zal een terugwerkende kracht hebben tot 9 september 2020.</li> </ul>
Betreft	Gericht op het vastleggen van regels waarmee risico's voor de nationale veiligheid, als gevolg van bepaalde verwervingsactiviteiten zoals investeringen en fusies, beheerst kunnen worden.

## Aankomende wet- en regelgeving

Wetgeving	'Anti-Coercion Instrument' (ACI) <sup>80</sup>
Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op 6 juni 2023 kwamen het Europees Parlement en de Raad tot een politieke overeenkomst met betrekking tot ACI.</li> <li>• Voorgesteld door de Europese Commissie in december 2021.</li> <li>• Intrede verwacht in herfst 2023, nadat de procedures voor goedkeuring zijn doorlopen.</li> </ul>
Betreft	Gericht op de bescherming van de EU tegen economische dwang door derde landen.
Wetgeving	Vernieuwing 'EU Maritime Security Strategy' (EUMSS) <sup>81</sup>
Tijdstip	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op 10 maart 2023 publiceerde de Europese Commissie een 'Joint communication on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan: An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threat'.</li> <li>• Momenteel bespreekt een 'Working Party on Maritime issues' in de Raad van de EU de vernieuwing van de EUMSS.<sup>82</sup></li> <li>• De EUMSS ging in 2014 in.</li> <li>• In 2018 werd het actieplan voor het laatst herzien.</li> </ul>

78 Eerste Kamer, "[Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames](#)," 30 juni 2021.

79 Rijksoverheid, "[Besluit Veiligheidstoets voor investeringen, fusies en overnames naar Raad van State](#)," 23 december 2022.

80 Europese Commissie, "[Political agreement on new Anti-Coercion Instrument to better defend EU interests on global stage](#)," 6 juni 2023.

81 Europese Commissie, "[Maritime security strategy](#)," 10 maart 2023.

82 Europese Commissie, "[Maritime security strategy](#)," 10 maart 2023.

Betreft	Een maritieme veiligheidsstrategie. In mei 2023 gaf het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan dat besproken kan worden 'in hoeverre het nodig is om een aparte havenstrategie te ontwikkelen of dat het onderwerp bijvoorbeeld ondergebracht zou kunnen worden bij de maritieme veiligheidsstrategie van de Europese Unie' <sup>83</sup>
Wetgeving	Herziening 'TEN-T Regulation 2013' <sup>84</sup>
Tijdlijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In december 2021 diende de Europese Commissie een voorstel in om de TEN-T regulation te herzien.</li> <li>• In juli 2022 diende de Europese Commissie een aangepast voorstel in als reactie op de oorlog in Oekraïne.</li> <li>• In december 2022 publiceerde de Raad zijn positie, de positie van het Europees Parlement is nog niet gepubliceerd.<sup>85</sup></li> </ul>
Betreft	Gericht op het opbouwen van een effectief vervoersnetwerk in de EU, waarbij infrastructuur wordt geïdentificeerd die op Europees niveau hoge toegevoegde waarde heeft. Er lopen onderhandelingen over nationale veiligheidsvoorwaarden en het betrekken van niet-Europese bedrijven in het netwerk.
Wetgeving	Nederlandse 'Aanpak Vitaal 2023-2028' <sup>86</sup>
Tijdlijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptwet- en regelgeving zal naar verwachting eind 2023 in consultatie gebracht worden.</li> </ul>
Betreft	"Om de vitale processen te kunnen blijven beschermen tegen nieuwe dreigingen, werkt het kabinet aan een toekomstbestendige, versterkte aanpak." Deze aanpak is integraal, met inzet op het versterken van de weerbaarheid van vitale infrastructuur.

83 Tweede Kamer, "[Stand van zaken openstaande moties en toezeggingen en een aantal relevante dossiers met betrekking tot maritieme zaken](#)," 23 mei 2023.

84 Europese Commissie, "[TEN-T Revision](#)," geraadpleegd op 5 juli 2023.

85 Europees Parlement, "[Trans-European transport network](#)," COD 2021/0420, geraadpleegd op 5 juli 2023.

86 Tweede Kamer, "[Commissiedebat Maritiem](#)," 30 mei 2023.

## Bijlage 3 Analyse goederenstromen

Wanneer we toeleveringsketens gerelateerd aan handel met China die door de Rotterdamse haven lopen uiteenrafelen, is sprake van drie typen ketens. Ten eerste gaat het om goederenstromen gerelateerd aan de invoer- en uitvoer van de Nederlandse economie. Uit onderzoek naar de economische betekenis van zeehavengebieden<sup>87</sup> blijkt de stroom gerelateerd aan 'export Nederlands product via de Rotterdamse haven' wat betreft de omvang van de gerealiseerde toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie (38,8 miljard euro in 2018) verreweg het meest belangrijk te zijn. Daarnaast gaat het om doorvoeren en wederuitvoerstromen. Deze wederuitvoerstromen – waarbij in ons land ingevoerde producten doorgaans in een distributiecentrum worden opgeslagen, om vervolgens weer uitgevoerd te worden naar andere landen in Europa – zijn met een toegevoegde waarde van 4,8 miljard euro (2018) beduidend minder van belang dan de stromen gerelateerd aan uitvoer. Bij doorvoerstroom is het economische belang met een toegevoegde waarde van ongeveer 2 miljard euro nog geringer.

---

87 Oscar Lemmers et al., [Economische betekenis zeehavengebieden: Vestigingsplaatsfunctie, knooppuntfunctie en handelsstroomfunctie](#), (CBS en Erasmus UPT, 2022).



Tabel B1 Waarde van de Nederlandse handel in goederen met China per type goederenstroom, in miljarden euro, 2007 en 2021. Onderscheid in totale Chinese handel voor alle vervoerwijzen versus gecontaineriseerde Chinese handel via zeevervoer, in miljard euro en gemiddelde jaarlijkse groei in procenten. Cursief: aandeel handel met China in totale handel (alle landen) per goederenstroom.

	2007	2021				CAGR	2007	2021				CAGR
	Totale stromen (alle vervoerwijzen)					Gecontaineriseerde stromen (zeevervoer)						
<b>Invoer uit China</b>		%		%	%		%		%	%		
• voor binnenlands gebruik	12,5	7,0	34,5	11,6	7,5	5,0	25,1	22,2	40,2	11,2		
• invoer voor wederuitvoer	17,6	14,9	36,6	18,4	5,4	5,4	27,4	24,5	43,8	11,4		
<b>Uitvoer naar China</b>												
• uitvoer Nederlands product	4,8	2,5	22,0	7,4	11,5	1,7	7,7	5,2	12,6	8,3		
<b>Inkomende doorvoer China-gerelateerde goederen</b>												
• inkomende transportdoorvoer	17,8	10,6	35,4	10,0	5,1	8,8	13,9	21,5	13,2	6,7		
• inkomende quasi-doorvoer	12,4	24,0	46,0	44,9	9,8	4,2	80,9	31,2	95,1	15,4		

Bron: CBS Statline: Internationale handel en doorvoer: waarde, gewicht, goederen, vervoerwijze

## Hoe moeten we de Nederlandse handel met China uitgaande van deze drie categorieën beoordelen?

In tabel B1 is de invoer uit China<sup>88</sup> onderscheiden in invoer/uitvoer, wederuitvoer en doorvoer voor de waarde van zowel de totale goederenstromen voor alle vervoerwijzen (dus inclusief lucht- en zeevervoer) en voor alleen gecontaineriseerde goederen vervoerd via zee, waarbij het vrijwel geheel om Rotterdam als containerhaven gaat. Daarnaast is de export naar China

88 Hierbij is China samengevoegd met Taiwan, Hongkong en Mongolië. De containerstroom van Taiwan is zeer gering vergeleken met China, de stromen gerelateerd aan Hongkong zijn sterk aan de Chinese economie gerelateerd en voor een zeer groot deel wederuitvoer tussen Hongkong en de Chinese economie. Voor Taiwan is luchtvracht relatief van groter belang, gerelateerd aan het hoogwaardige karakter van de lading.

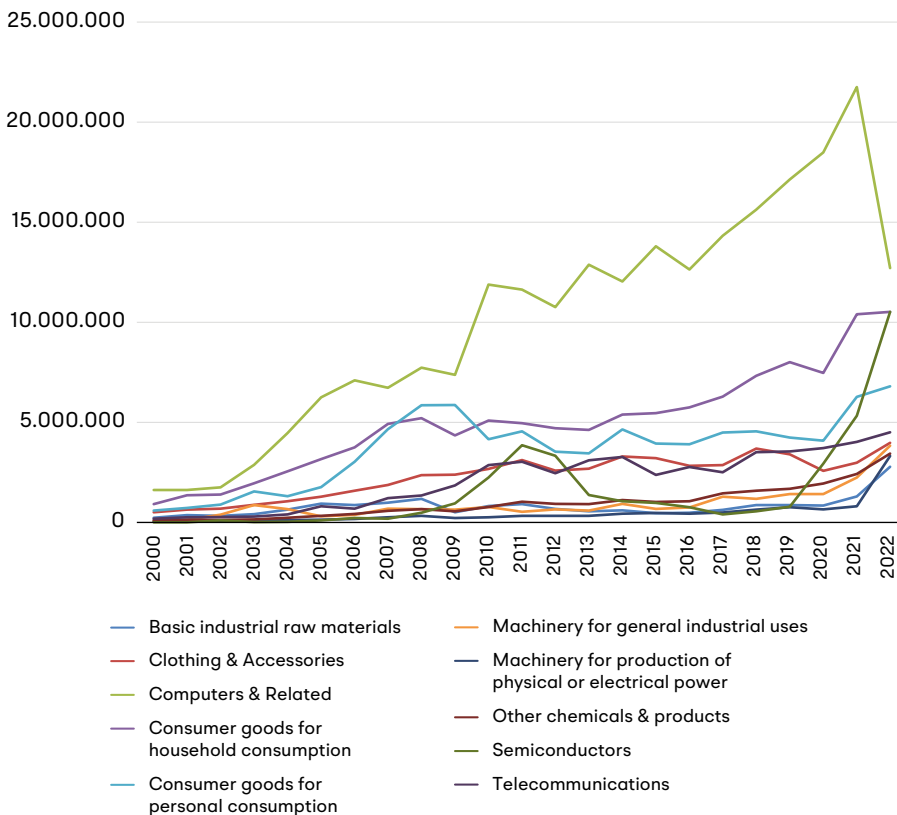
van 'Nederlands product' opgenomen. Deze stromen zijn beoordeeld voor 2007 en 2021 – dit laatste jaar is op dit moment het meest recente jaar dat beschikbaar is in de CBS-statistiek. In tabel B1 zijn de absolute waarden voor de handel met China gegeven en ook het procentuele aandeel van China in de totale Nederlandse handel. Hetzelfde is gedaan voor de gecontaineriseerde handel vervoerd via zeevaart.<sup>89</sup> Ook is de gemiddelde jaarlijkse groei in de periode 2007-2021 aangegeven voor de totale handel en gecontaineriseerde handel vervoerd door de zeevaart. Geconcludeerd kan worden dat alle typen goederenstromen een sterke groei laten zien, dat de gecontaineriseerde stromen sterker groeien dan de totale stromen – met één uitzondering: stromen gerelateerd aan de uitvoer van 'Nederlands product', waar luchtvracht een heel belangrijke rol speelt.

Hieronder worden deze CBS-cijfers nader toegelicht en presenteren we eveneens cijfers van het Havenbedrijf Rotterdam. De cijfers van het Havenbedrijf zijn niet onderscheiden naar doorvoer of wederuitvoer, maar geven met name een helder beeld over de ontwikkelingen in de verschillende goederengroepen – en nemen 2022 mee.

---

89 De totale gecontaineriseerde handel is groter, want komt in Nederland deels binnen uit andere havens via weg, spoor of binnenvaart, zoals van en naar Antwerpen, of via spoor gerelateerd aan de Nieuwe Zijderoute.

**Figuur B1** Waarde van de Chinese invoer in Nederland, tien belangrijkste goederengroepen in 2022, in 1.000 US\$, 2000-2020



Bron: Port of Rotterdam

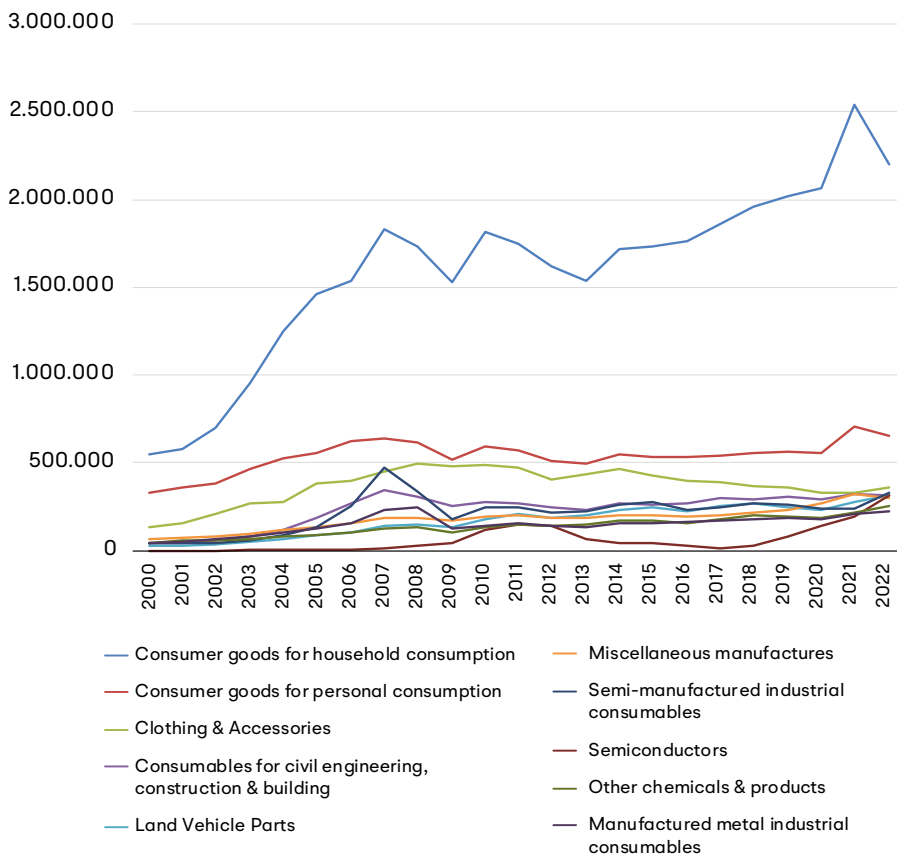
### Invoer vanuit China via de Rotterdamse haven

De waarde van de maritieme invoer uit China, lopend via de Rotterdamse haven bestemd voor de Nederlandse economie, bedroeg in 2021 in totaal 87,6 miljard dollar. Een zeer sterke toename ten opzichte van het pre-coronajaar 2019, toen deze invoer nog slechts 57,0 miljard dollar bedroeg (cijfers: Havenbedrijf Rotterdam, zie Figuur B1 – waarbij het zowel voor binnenlands gebruik als wederuitvoer gaat). De goederengroep computers en daaraan gerelateerde goederen is duidelijk het meest belangrijk en mede verantwoordelijk voor de sterke groei. Opvallend is ook de sterke neergang na de coronajaren 2020 en 2021 bij de goederengroep computers – doorgaans verklaard door de

sterke investeringen in de voorafgaande jaren waardoor op korte termijn geen nieuwe apparatuur nodig was. Dit is opvallend, omdat de meeste andere goederengroepen juist sterk toenemen of tenminste op een vergelijkbaar niveau blijven. Het vervoer van halfgeleiders (semiconductors) per container is een zeer opvallende groeier, uitgedrukt in waarde van deze goederen – maar ook in omvang van deze goederenstroom: met 36 duizend TEU is sprake van een relatief hoge omvang. Naast computers gaat het vooral om consumentengoederen en is telecommunicatieapparatuur ook relatief belangrijk.

Figuur B2 geeft de invoer van volle containers naar West-Europa weer, die via de Rotterdamse haven lopen. Dit is te beschouwen als een totaalbeeld: inclusief invoer voor de Nederlandse economie, voor wederuitvoer en inkomende doorvoer richting verschillende landen in West-Europa. In totaal ging het in 2022 om 8,1 miljoen TEU inkomende lading: eveneens een sterke toename ten opzichte van de 6,7 miljoen TEU die in 2019 werd overgeslagen. In 2021 was sprake van een toename van 1,3 miljoen TEU uit China richting West-Europa ten opzichte van 2020. Dit is in één jaar een toename van het aantal TEU's met 20%. De waarde van de in Nederland ingevoerde goederen nam in dat jaar zelfs met 34% toe. Dit is een illustratie van de uitzonderlijke flexibiliteit van de Chinese productie-infrastructuur.

Figuur B2 Chinese invoer van volle containers naar West-Europa, in TEU, 2000-2022



Bron: Port of Rotterdam

Uitgedrukt in aantallen containers is het grote belang van de invoer van consumentengoederen voor de West-Europese markt duidelijk: consumenten-goederen voor huishoudelijke en persoonlijke consumptie, alsmede kleding zijn de drie belangrijkste goederengroepen voor de West-Europese markt. Naast consumentenproducten is sprake van een aantal industriële goederengroepen, waarbij de invoer van semiconductors voor de West-Europese markt opvallend is. In 2017 was sprake van een invoer van 15 duizend containers, in 2020 is dit toegenomen naar 314 duizend containers.

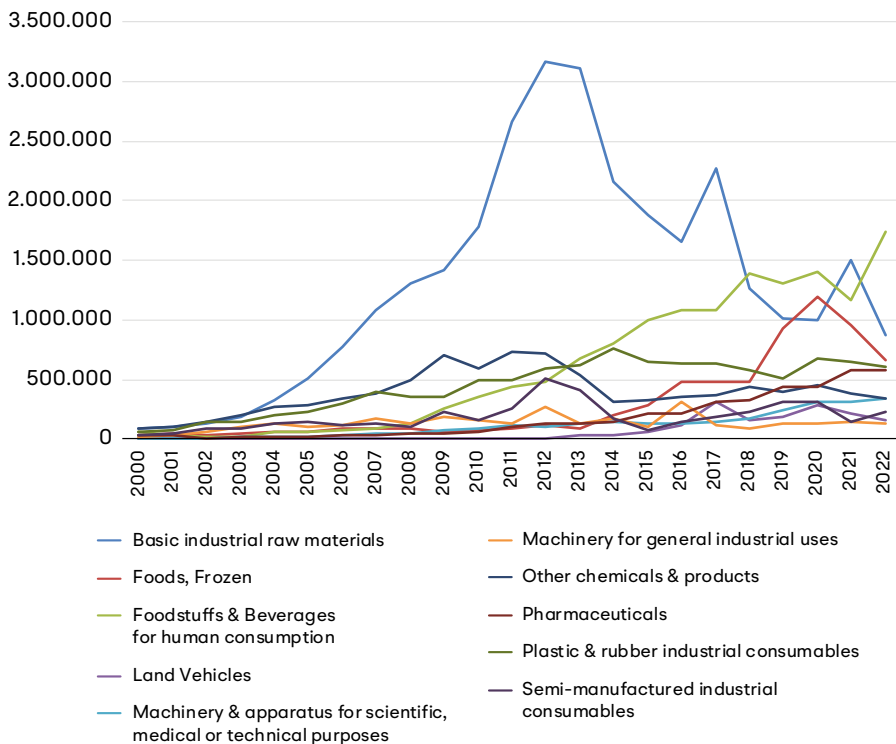
## **Invoer uit China voor gebruik in de Nederlandse economie, totaal en gecontaineriseerd**

De totale invoer uit China in ons land voor binnenlands gebruik (tabel B1) bedroeg in 2007 12,5 miljard euro, 7,0% van de totale invoer in ons land voor binnenlands gebruik – waarbij het gaat om zowel consumptiegoederen als om producten voor industriële toepassingen. Deze invoer van China voor binnenlands gebruik is in 2021 toegenomen tot 34,5 miljard euro, met een aandeel van 11,6% in de totale handel van Nederland ten behoeve van binnenlands gebruik. Dit betekende een gemiddelde jaarlijkse groei van 7,5% in deze periode. De groei van de gecontaineriseerde invoer per zeeschip van goederen uit China voor binnenlands gebruik overtrof de totale invoer van Chinese goederen, die met inzet van alle vervoerwijzen ingevoerd. Er is sprake van een groei in gecontaineriseerde invoer van 5,0 miljard euro via zee in 2007 naar 22,2 miljard euro in 2021: een gemiddelde jaarlijkse groei van 11,2% in de periode 2007-2021. Het aandeel van gecontaineriseerde goederen afkomstig uit China, gemeten naar waarde, is daarmee toegenomen van 25,2% naar 40,2% van alle ingevoerde goederen voor binnenlands gebruik. De rol van de Rotterdamse haven als facilitator van Chinese goederen gericht op de invoer voor de Nederlandse economie is daarmee sterk toegenomen. China als herkomstland voor toeleveringen en voor de herkomst van consumptiegoederen vervoerd per container is daarmee steeds belangrijker geworden voor Nederland.

## **Uitvoer Nederlands product naar China: totaal en gecontaineriseerd**

De uitvoer van 'Nederlands product' laat eveneens een sterke groei zien – zeker de totale uitvoer waarbij het gaat om het totale pakket goederen, die via alle vervoerwijzen naar China worden geëxporteerd. Hierbij is luchtvracht dominant en gaat het met name om hoogwaardige lading. In 2021 werd maar liefst 12,8 miljard aan exportwaarde van Nederlands product via de lucht naar China geëxporteerd, waarbij hightech ("machines en apparaten") de belangrijkste ladingcategorie was met een volume van 12,2 miljard euro (bron: CBS Statline). Als geheel neemt de export van Nederlands product toe van 4,8 naar 22,0 miljard euro in 2007-2021: een gemiddelde jaarlijkse groei van 11,5%. De groei van Nederlandse export vervoerd per zeecontainer blijft hierbij achter met een groei van 1,7 miljard euro in 2007 tot 5,2 miljard in 2021 maar bedraagt nog steeds een respectabele 8,3% gemiddeld per jaar. In 2021 was 12,6 van alle gecontaineriseerde uitvoer per zee in Rotterdam gerelateerd aan China.

**Figuur B3** Waarde Nederlandse overzeese export naar China, tien belangrijkste goederengroepen, waarde in 1.000 US dollar, 2000-2022



Bron: Port of Rotterdam

Indien de export wordt weergegeven op het niveau van goederengroepen valt allereerst de goederengroep ‘basic industrial raw materials op’ (Figuur B3): hierbij gaat het vooral om de omvangrijke stroom oud papier, plastic en ander te recyclen afval die sinds 2018 tot stilstand kwam in de ‘Golden Sword Policy’, waarbij China niet meer de afvalberg van de wereld wilde zijn. De helft van al het recycling plastic werd over zee vervoerd en China had voor 2018 een aandeel daarin van 60% – dit volume is inmiddels sterk teruggebracht. Deze goederen werden vooral in lege containers richting China vervoerd (Figuur B4).

Zowel uitgedrukt naar waarde als naar hoeveelheid containers zijn voedingsmiddelen de belangrijkste exportcategorie vanuit Nederland, gevolgd door diepgevroren voedingsmiddelen en kunststoffen. In totaal maakt de waarde

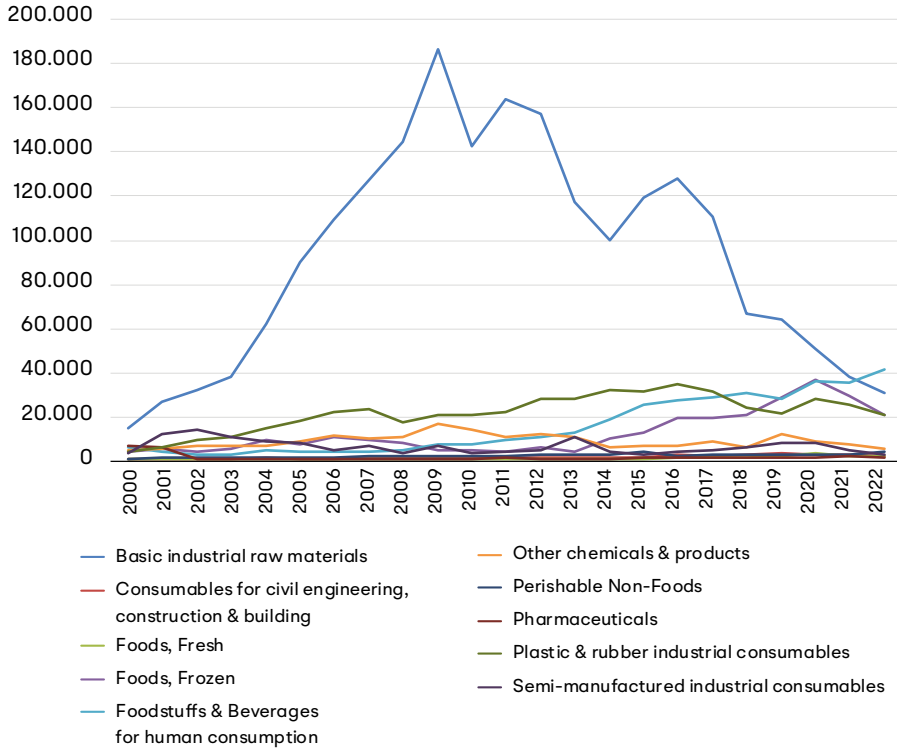
van de Nederlandse export zoals door het Havenbedrijf Rotterdam vastgesteld in 2022 7,2 miljard dollar uit en het ging om 138 duizend containers – een afname in vergelijking met 2021 toen deze waarden respectievelijk 7,8 miljard en 161 duizend bedroegen. Hightech-goederen komen nog wel in de top-10 van via zee vervoerde goederen naar waarde voor – zoals in de goederengroep ‘machines & apparatus for scientific, medical or technical purposes’ (Figuur B1), maar niet meer in de top-10 van aantallen export containers (Figuur B4).

### **Invoer uit China voor wederuitvoer: totaal en gecontaineriseerd**

De ‘hubfunctie’ van Rotterdam valt uiteen in twee delen: ten eerste de relatie met de wederuitvoer en daarnaast met de doorvoer. Bij wederuitvoer valt op dat het China-gerelateerde gecontaineriseerd vervoer via zee relatief belangrijker wordt, vergeleken met de wederuitvoer gerelateerd aan de totale stromen en vervoerwijzen. Gecontaineriseerde stromen met Chinese goederen die worden ingevoerd om later weer te worden uitgevoerd groeiden met 11,4% gemiddeld per jaar van 5,5 naar 24,5 miljard euro – meer dan twee keer zo snel als de totale hoeveelheid goederen aangevoerd door alle vervoerwijzen (5,4%). De rol van China als aandeel in de hoeveelheid containers gerelateerd aan de wederuitvoer bedroeg in 2021 43,8% – dus bijna de helft van alle gecontaineriseerde wederuitvoerlading is afkomstig uit China. De ‘invoer voor wederuitvoer’ laat eenzelfde patroon zien als de invoer voor binnenlands gebruik: een beduidend sterkere impact van gecontaineriseerd zeetransport in vergelijking met de totale stromen en inzet met alle vervoerwijzen.



**Figuur B4** Nederlandse export naar China, tien belangrijkste goederengroepen. uitgedrukt in volume volle TEU, 2000-2022



Bron: Port of Rotterdam

## Inkomende doorvoer uit China: totaal en gecontaineriseerd

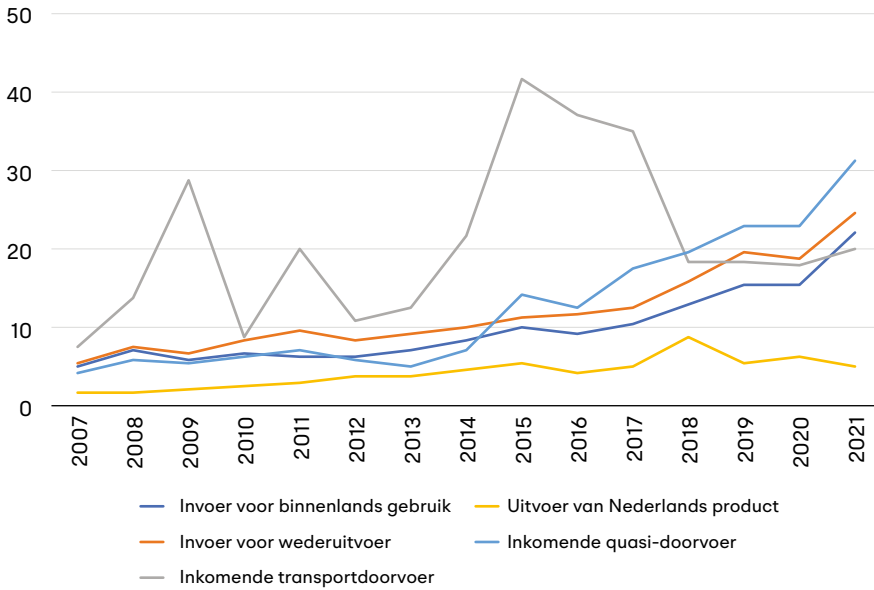
De inkomende doorvoer valt uiteen in twee onderdelen: transportdoorvoer<sup>90</sup> en quasi-doorvoer.<sup>91</sup> Bij transportdoorvoer spelen feeder-stromen een relatief belangrijke rol, bij quasi-doorvoer gaat het vooral om inland-vervoer richting achterland, bijvoorbeeld via spoor of binnenvaart. Het patroon van beide stromen is sterk verschillend (tabel B1 en Figuur B5). Bij transportdoorvoer is de rol van China in 2021 relatief beperkt, zowel voor de totale stromen als voor de gecontaineriseerde stromen via zeevervoer, maar laat wel een zeer grillig verloop zien. Bij de inkomende quasi-doorvoer is de rol van China sterk tot zeer sterk – zeker uitgaande van de gecontaineriseerde stromen die via zeevervoer ons land binnenkomen waarbij het aandeel van China in inkomende gecontaineriseerde stromen richting achterland 95,1% bedroeg in 2021. Hierbij gaat het vooral om de containers die vanuit Rotterdam worden doorgevoerd naar bestemmingen in Duitsland, zoals Duisburg.

---

90 Inkomende transportdoorvoer: de goederen die op weg van het ene naar het andere land over Nederlands grondgebied worden vervoerd, daar worden overgeladen van het ene op het andere transportmiddel en in buitenlands bezit blijven, maar niet tijdelijk worden opgeslagen in een douane-entrepot, noch door de Nederlandse douane worden in- of uitgeklaard. Deze goederen kunnen gedurende de gehele tijd dat ze in Nederland zijn onder douanetoezicht staan, of ze waren al voordat ze naar Nederland kwamen in het vrije verkeer gebracht. Buitengesloten is de transportdoorvoer zonder overlading op Nederlands grondgebied. (Bron: [CBS Statline](#)).

91 Inkomende quasi-doorvoer: goederen die Nederland binnenkomen en in (vrijwel) onbewerkte staat Nederland weer zullen uitgaan. Een Nederlands ingezetene wordt op geen enkel moment eigenaar van de goederen. Daarnaast moet er nog één van de volgende administratieve handelingen gebeuren in Nederland, wil er sprake zijn van quasi-doorvoer: (a) de goederen van buiten de EU worden bij aankomst in Nederland vrijgemaakt, (b) de goederen verlaten Nederland en de EU en er wordt door de douane een uitvoerdocument opgemaakt; (c) de internationale goederen worden in Nederland voor minimaal één dag opgeslagen. Hierdoor wordt de eigenaar BTW-plichtig en moet hij zich laten registreren voor de BTW. (Bron: [CBS Statline](#)).

**Figuur B5** Nederlandse via zee vervoerde gecontaineriseerde goederenstromen gerelateerd aan China, in miljarden euro, 2007-2021, voor geselecteerde goederenstromen



Bron: CBS Statline: Internationale handel en doorvoer: waarde, gewicht, goederen, vervoerwijze.