

ARTIKEL

# De Nieuwe Zijderoute moet China's internationale positie versterken

Ingrid d'Hooghe

Tot voor kort riep de term Zijderoute beelden op uit vervlogen tijden, van karavanen met kamelen, handelslieden en pelgrims langs de aloude handelsroutes tussen Azië en Europa. Sinds kort echter is er de Nieuwe Zijderoute, een initiatief van de Chinese regering dat een enorm netwerk van zee- en landroutes omvat en nu gepromoot wordt onder de naam 'Een Gordel, Een Weg' (*One Belt, One Road*, vaak afgekort tot OBOR).

Met de 'Gordel' worden de landroutes bedoeld die vanuit China naar Europa en het Midden-Oosten leiden; de 'Weg' staat voor de Maritieme Zijderoute van de 21ste Eeuw, die China, via de Straat van Malakka, verbindt met Zuid- en Zuidoost-Azië, Afrika en Europa. De plannen beslaan daarmee drie continenten, bijna twee derde van de wereldbevolking en een derde van het wereldwijde Bruto Nationaal Product.

## Meer dan 'oude wijn in nieuwe zakken'

China is al veel langer bezig met de aanleg van infrastructuur op het Euraziatische continent, dus helemaal nieuw zijn deze ideeën niet. Toch is er meer aan de hand dan het presenteren van 'oude wijn in nieuwe zakken'. Met dit initiatief kan China alle verschillende projecten samenbrengen onder één grote paraplu en daarmee het gehele plan en de financiering ervan grootser en strategischer aanpakken. Ook hoopt men zo het buitenland beter bij het initiatief te kunnen betrekken.

Begin 2015 heeft de Chinese regering de Nieuwe Zijderoute tot een van China's officiële beleidsprioriteiten bestempeld. Op het hoogste politieke niveau is er een speciale leidersgroep opgericht om alle taken te coördineren en in diverse speeches en beleidsdocumenten heeft de regering inmiddels uitgelegd wat de Nieuwe Zijderoute inhoudt. Kern is het bevorderen van de connectiviteit tussen de landen aan de Zijderoute(s) door middel van de aanleg van wegen, spoorlijnen, havens en luchthavens, pijpleidingen, en internetverbindingen; het faciliteren van investeringen en handel; financiële samenwerking; en culturele uitwisseling.

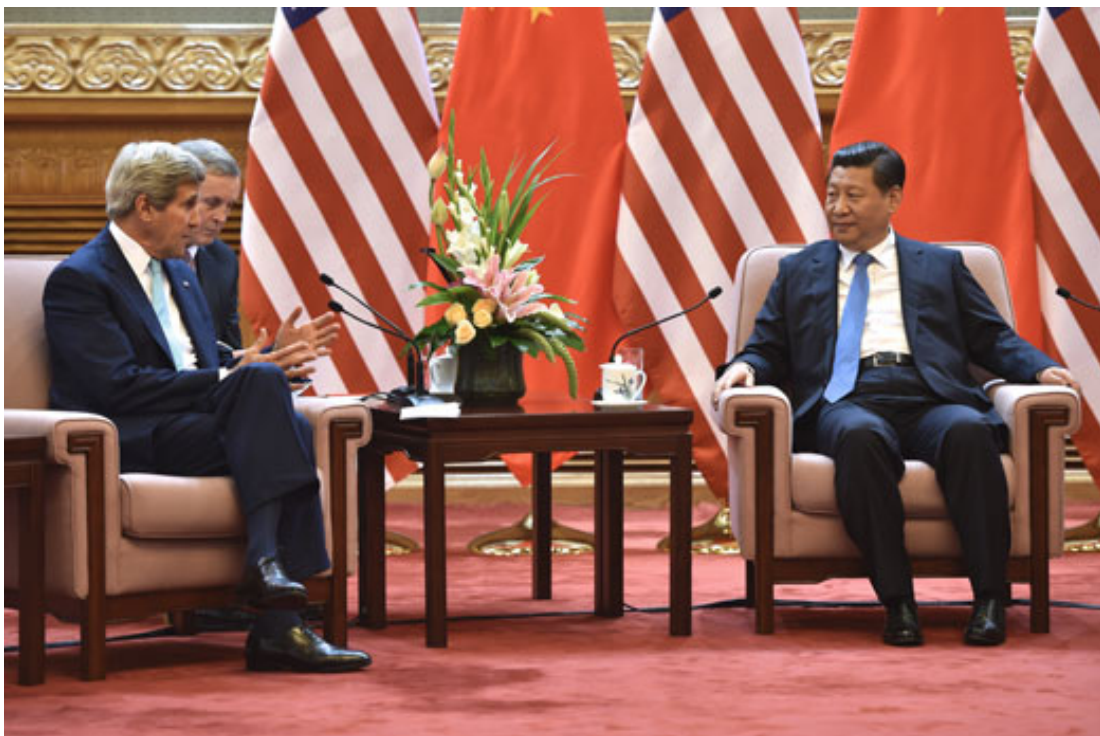
Voor de verwezenlijking van de plannen wordt zo'n 30 tot 40 jaar uitgetrokken; heel veel details zijn dan ook nog niet beschikbaar. "Heb wat meer geduld, wij werken op een andere manier," zo reageerde onlangs een Chinese diplomaat op Europese kritiek dat het allemaal nog zo vaag is. "Wij beginnen altijd met een brede visie en grootse ideeën, en vullen die dan langzaam in; jullie Europeanen beginnen altijd met een klein plan en laten dat dan langzaam uitgroeien tot iets groters."

## Strategische visie

De Chinese regering laat geen kans onbenut om te benadrukken dat China het beste voorheeft met zijn plannen en dat het met dit project geen regionale dominantie beoogt. Het doel van de Zijderoute-plannen is "gemeenschappelijke ontwikkeling" en "voortgang volgens het

win-win principe”; “Alle landen aan de route zullen profiteren van de betere verbindingen”, zo zei de Chinese minister van Buitenlandse Zaken, Wang Yi, dit voorjaar op het Nationale Volkscongres.

Dat neemt echter niet weg dat achter het Chinese Zijderoute-initiatief een brede en weldoordachte economische en geopolitieke visie schuil gaat en dat China zelf de meeste winst heeft te behalen bij een welslagen van de plannen. China wil met het initiatief zijn internationale economische, politieke en culturele invloed op het Euraziatische continent, inclusief het Midden-Oosten, uitbreiden en versterken. Het project kan daarmee gezien worden als China’s antwoord op de Amerikaanse aanwezigheid in Azië (‘pivot to Asia’), en het door de Verenigde Staten geleide initiatief voor het Trans-Pacific Partnership (TPP), een Amerikaans-Aziatisch vrijhandelsakkoord waar China geen deel van uitmaakt.



OBOR kan gezien worden als China’s antwoord op de Amerikaanse ‘pivot to Asia’. Foto: Wikimedia Commons

China streeft ernaar zijn positie als de economische ‘hub’ van Azië te versterken, maar ook en vooral zijn binnenlandse economie te stimuleren. Zo beoogt het Zijderoute-initiatief een nieuwe impuls te geven aan China’s buitenlandse handel en aan de internationale expansie van Chinese bedrijven, de zogenaamde ‘go-out’-strategie. Via de aanleg van infrastructuur in landen langs de route, een sector waarin China inmiddels veel ervaring heeft, kan Beijing zijn overschot aan buitenlandse valuta en zijn overtollige productie, bijvoorbeeld in de staalindustrie, kwijt. Daarnaast worden noodlijdende Chinese staatsbedrijven weer aan projecten en daarmee ook financiële steun geholpen. Betere verbindingen en relaties in Eurazië dragen bovendien bij aan efficiëntere en veiligere energietransporten naar China.

### **Meer welvaart voor Xinjiang, Yunnan en Sichuan**

De Chinese regering hoopt verder dat de Nieuwe Zijderoute meer economische ontwikkeling en welvaart zal brengen in westelijke provincies zoals Yunnan, Sichuan en de autonome regio Xinjiang. In deze laatste regio heerst veel onrust onder de Oeigoerse bevolking, een islamitische minderheid in China die zich achtergesteld en onderdrukt voelt. Meer welvaart, zo

redeneert Beijing, zal meer rust brengen. Xinjiang is de toegangspoort tot Centraal-Azië en maakt deel uit van de China-Pakistan Economische Corridor, die het noordwesten van China verbindt met de haven Gwadar in Pakistan.

## Alle lokale overheden in China hopen een graantje mee te pikken van de Zijderoute-plannen

De grensprovincie Yunnan is de toegangspoort naar Zuidoost-Azië maar heeft inmiddels ook een spoorverbinding met Europa. Zo was de provincie het startpunt van de eerste goederentrein die in juli 2015 vanuit China in Rotterdam arriveerde. De lading bestond uit 80 containers gevuld met in Yunnan geproduceerde koffie. “Goed voor minimaal 226 miljoen kopjes koffie,” zo berichtte het Rail Service Center Rotterdam.

Maar ook de in Sichuan gelegen metropool Chongqing, die de grootste binnenlandse haven van China heeft, is hard bezig zich te positioneren als een hoofdrolspeler op de Zijderoute. Met enorme investeringen in de aanleg van een nieuwe luchthaven, spoorverbindingen en betere havenfaciliteiten hoopt de stad straks het logistieke knooppunt te worden tussen China's binnenlandse markt en de landroutes naar Europa.

Alle lokale overheden in China hopen een graantje mee te pikken en ze beconcurreren elkaar hevig om maar een bijzondere rol toegewezen te krijgen. Zo heeft de Chinese overheid eindeloos veel verzoeken gekregen van steden die stellen dat zij historisch gezien het startpunt van de Zijderoute vormen en daarom officieel ook die titel toebedeeld willen krijgen. De regering heeft daarover nog geen besluit genomen.

### **Financiering**

China's Zijderoute-plannen zijn niet alleen ambitieus, maar ook kostbaar. De Chinese regering is bereid zelf het nodige te investeren, maar hoopt en verwacht dat de landen langs de Zijderoute ook een financiële bijdrage zullen leveren. Veel van die landen hebben daar echter de middelen niet voor en ook de Wereldbank en de Asian Development Bank (ADB) kunnen slechts beperkt investeren in infrastructuur.



Constructie van de Kazachstan-Oezbekistan snelweg, gefinancierd door de Asian Development Bank. Foto: Flickr.com / Asian Development Bank

China zal daarom zelf veel geld moeten ophoesten en heeft daartoe het Zijderoute Fonds (*Silk Road Fund*) opgericht. Dit fonds moet volgens de plannen 40 miljard US dollar bijeenbrengen. Dat is een flinke uitdaging voor China want eerder opgerichte Chinese fondsen, zoals het China-Africa Development Fund (CADF) en het China-ASEAN Fonds, waren geen onverdeelde succes. Ze konden ofwel het geld niet bijeenbrengen, ofwel het geld niet uitgeven wegens gebrek aan goede investeringsprojecten. Daarnaast zal er financiering voor Zijderoute-plannen komen vanuit de nieuwe opgerichte Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), waar Nederland ook deel van uitmaakt; de New Development Bank (BRICS Bank); en uit preferentiële leningen die China onlangs aan ASEAN-landen heeft toegezegd.

### **Verdiene de investeringen zich terug?**

Voldoende financiering zal er dus wel komen, maar vervolgens is het de vraag of de investeringen zich ooit zullen terugverdienen. Chinese beleidsmakers benadrukken steeds dat de projecten op de lange termijn economisch rendabel moeten zijn, maar het wordt een hele klus om projecten te identificeren die voor alle deelnemende partijen winstgevend zijn, daadwerkelijk bijdragen aan lokale ontwikkeling en aan alle milieueisen voldoen.

Nogal wat landen langs de Zijderoute zijn onderontwikkeld, hebben weinig ervaring met internationale handel en beschikken niet over een economische en financiële dienstensector. De aanleg van een luchthaven of weg is in dat geval niet voldoende om handel op gang te brengen. Andere landen, zoals Afghanistan, Pakistan, Irak en Syrië, zijn politiek instabiel en kampen met terrorisme of (de naweeën van) oorlog.

Daarnaast is er in een aantal landen, bijvoorbeeld Vietnam, Myanmar en Tadzjikistan, weerstand onder de bevolking tegen Chinese investeringen. Die weerstand komt voort uit slechte ervaringen in het verleden met Chinese investeerders die geen rekening hielden met de wensen en belangen van de lokale bevolking.

### **Duurzame en maatschappelijk verantwoorde projecten**

China zegt zijn les inmiddels geleerd te hebben en onderstreept dat alle Zijderoute-projecten maatschappelijk verantwoord en milieuvriendelijk zullen zijn. Alhoewel deze intentie om bij te dragen aan lokale ontwikkeling langs de Zijderoute op het hoogste Chinese politieke niveau zeker bestaat, blijft het onzeker of deze mooie idealen door lokale overheden en individuele bedrijven gedeeld worden. Buiten de ontwikkelde Chinese kustgebieden is men vaak niet of nauwelijks bekend met de regels van verantwoord ondernemen. Op dit vlak ligt er dan ook een rol voor Europese deelnemers aan de Zijderouteplannen en de AIIB. Met hun kennis en ervaring kunnen zij in belangrijke mate bijdragen aan een duurzaam en maatschappelijk verantwoord karakter van Zijderoute-projecten.

### **De Zijderoute en Europa**

In Brussel en in individuele EU-lidstaten wordt met zowel argwaan als interesse gereageerd op de Chinese uitnodiging actief deel te nemen aan het initiatief. In het kader van de Zijderouteplannen heeft China de afgelopen jaren binnen Europa vooral gekeken naar het aanhalen van de banden met Centraal- en Oost-Europa, de ontwikkeling van de Griekse haven Piraeus als een belangrijke toegangspoort tot Europa voor Chinese goederen en de uitbreiding van directe spoorlijnverbindingen tussen China en Europa.

### **'16+1'-platform**

Zo heeft Beijing in 2012 het initiatief genomen tot de oprichting van het '16 + 1'- platform voor samenwerking met 16 Centraal- en Oost-Europese landen, waarbij China investeringen, handelskansen en kredietfaciliteit aanbiedt. Deze financiële steun wordt verwelkomd in de 16 landen, die veelal economisch sterk afhankelijk zijn van Europa, maar vaak menen weinig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van de Europese Unie. Europese beleidsmakers kijken met argusogen naar deze samenwerking vanwege het gevaar van ondermijning van de positie van Brussel en van de cohesie binnen de EU. Volgens de 16 betrokken landen is die zorg ongegrond en levert het platform alleen maar economische voordelen en politieke aandacht op voor Centraal- en Oost-Europa.

### **Groeiende rol van de haven van Piraeus**

China's plannen voor versteviging van de verbindingen met Griekenland zijn onderdeel van de Maritieme Zijderoute en betreffen een uitbreiding van de activiteiten in en vanuit de haven van Piraeus. Dankzij de investeringen en de aanwezigheid sinds 2009 van de Chinese containergigant China Ocean Shipping Company Group (COSCO) in Piraeus, is de Griekse haven een van de snelst groeiende havens van Europa geworden. De Chinese containers met in China geproduceerde goederen vinden vanuit Piraeus via spoorlijnen hun weg verder Europa in.

Met het oog op verbetering van de verbindingen tussen de haven van Piraeus en het Europese binnenland financiert en bouwt China diverse spoorweglijnen in Centraal- en Oost-Europa. Zo heeft China aangekondigd een hoge-snelheidstrein tussen Boedapest en Belgrado aan te leggen, een traject dat een belangrijk onderdeel vormt op de route Griekenland-Macedonië-Servië-Hongarije en vervolgens West-Europa.

Deze groeiende rol van de haven van Piraeus en van Griekenland als toegangspoort tot Europa voor Chinese producten zal niet zonder gevolgen zijn voor West-Europese havens, waaronder Rotterdam en Antwerpen, die beide als een belangrijke 'gateway to Europe' fungeren. China's activiteiten in Griekenland beperken zich overigens niet tot de haven van Piraeus, China investeert bijvoorbeeld ook in scheepsbouw, Griekse luchthavens en in activiteiten van het Griekse midden- en kleinbedrijf in China.

### **Initiatieven van Europese zijde**

Inmiddels worden er ook aan Europese zijde initiatieven genomen. Om beter te kunnen inspelen op de kansen die de Nieuwe Zijderoute biedt hebben de EU en China in juni 2015 een ‘Connectivity Platform’ opgericht. Het Platform moet de samenwerking op het gebied van transport en infrastructuur verbeteren en kan helpen bij het identificeren van projecten die voor Europese bedrijven interessant zijn.

## **De groeiende rol van de haven van Piraeus als toegangspoort tot Europa voor Chinese producten zal niet zonder gevolgen zijn voor Rotterdam en Antwerpen**

Daarnaast wordt er gekeken naar mogelijke synergie tussen de Chinese Zijderoute-plannen en het onlangs opgerichte Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI), dat de komende drie jaar met steun aan het midden- en kleinbedrijf en met investeringen in infrastructuur de structurele groei in Europa wil bevorderen. China heeft al aangegeven in EFSI te willen investeren, vooral waar het gaat om digitale infrastructuur, en hoopt met dit gebaar Europa op haar beurt meer te betrekken bij de Zijderoute.

### **Kans of gevaar?**

De Nieuwe Zijderoute staat nog in de kinderschoenen en we weten thans te weinig om de kansen en risico's goed te kunnen inschatten. De Chinese regering is druk bezig de plannen verder uit te werken. Zo wordt momenteel geïnventariseerd met welke projecten China's provincies willen deelnemen aan de Zijderoute. Pas daarna zal met de nadere invulling van de internationale dimensie van de Zijderoute worden begonnen.

De plannen zullen in ieder geval leiden tot meer handel en meer Chinese investeringen in Europa. Dat is in principe een goede zaak. Het is echter wel van belang dat men aan Europese zijde ervoor zorgt dat Europese bedrijven en investeerders dezelfde toegang krijgen tot de Chinese markt als Chinese investeerders tot de Europese markt. Dat is iets wat op EU-niveau moet gebeuren.



De eerste Zijderoute. Foto: Wikimedia Commons

Op het niveau van de afzonderlijke projecten moeten Europese bedrijven goed opletten dat zij als gelijkwaardige partners kunnen deelnemen aan de werkzaamheden en niet slechts voor een habbekrats hun *know how* ter beschikking stellen. Daarnaast is het belangrijk in de gaten te houden dat de Zijderoute-projecten voldoen aan internationale normen, standaarden en wetgeving. Dit laatste is voor Chinese partners niet altijd vanzelfsprekend en daarom zal kennisoverdracht ten aanzien van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en lokale wetgeving een onderdeel moeten vormen van Zijderoute-projecten.

Meer verbindingen met, en economische ontwikkeling van, het Euraziatische continent zal toegang tot nieuwe markten opleveren. Maar de aanleg van infrastructuur in Europa en aangrenzende regio's leidt ook tot opening van nieuwe distributiekanaalen tussen China en Europa, bijvoorbeeld via de haven van Piraeus. Het gaat nu nog om kleine volumes, maar op termijn kunnen nieuwe transportroutes een negatieve invloed hebben op de positie van West-Europese havens, waaronder Rotterdam.

Er is allereerst behoefte aan een diepgaand onderzoek naar de Nieuwe Zijderoute, niet alleen waar het gaat om plannen aan Chinese kant, de risico's verbonden aan Chinese investeringen of het veranderen van Europese distributiekanaalen, maar ook naar hoe het Europese of Nederlandse bedrijfsleven zijn voordeel zou kunnen doen met betere verbindingen met Azië of deelname aan specifieke projecten. Als Europa wil profiteren van de Nieuwe Zijderoute, zal het zelf het initiatief voor projecten moeten nemen. Een open geest en alertheid zijn daarbij goede raadgevers.

## Auteur



**Ingrid d'Hooghe**

Senior Research Associate bij Clingendael ▶

(<http://www.clingendael.nl/person/ingrid-dhooghe?lang=en>)