

DE ROL VAN DE EUROPESE UNIE IN MONDIALE CYBERGOVERNANCE

ANALYTISCH ESSAY



De internationale wereldorde bevindt zich in een periode van grote transformatie. Er zijn steeds meer confrontaties en conflicten tussen verschillende machten, die leiden tot verstoringen in bestaande internationale regimes en structuren. Dit alles maakt duidelijk dat de wereldorde in een fase van entropie verkeert, waarin voorspelbaarheid en stabiliteit plaatsmaken voor onzekerheid, chaos en onregelmatigheid in het internationale politieke systeem. In plaats van de traditionele militaire opbouw, omvat de mondiale dynamiek nu ook nieuwe vormen van macht, zoals cybermacht. De opkomst van cybermacht vereist een passende 'governance', een machtsdomein waarin zowel China als de Verenigde Staten strijden om hegemonie. De Verenigde Naties fungeert hierbij als een strategisch strijdtoneel.

Te midden van deze strijd rijst een cruciale vraag: *Hoe stelt de Europese Unie zich op in dit cyber-krachtenveld?*

De strijd om 'cybergovernance'

Sinds 2013, mede ingegeven door de onthullingen van Edward Snowden, heeft cybersecurity een prominente plaats verworven op de internationale beleidsagenda. China heeft sindsdien een reeks strategische initiatieven gelanceerd, waaronder de oprichting van een cybersecuritywerkgroep onder leiding van president Xi Jinping en de organisatie van prestigieuze evenementen zoals de World Internet Conference. Deze stappen onderstrepen de ambitie van China om een leidende rol in cyberspace te vervullen en passen naadloos in de bredere strategie van de Chinese Communistische Partij (CCP) om de internationale orde te herdefiniëren met China als centrum. Om deze visie te verwezenlijken, heeft China immense investeringen in technologische innovatie gestimuleerd. Het ultieme doel is om tegen 2049 de invloedrijkste cybernatie ter wereld te zijn. Daarbij volgt China een gedurfde route: tegen 2030 wil het wereldleider zijn in kunstmatige intelligentie (AI), met een kernindustrie die een waarde van \$150 miljard vertegenwoordigt. Om dit te bereiken doet China pogingen om de wereldwijde cybergovernance te beïnvloeden, met een sleutelrol voor de Verenigde Naties. Dit blijkt uit China's witboek uit 2010, waarin wordt benadrukt dat "de VN volledige zeggenschap moet verkrijgen over het internationale internetbeheer." In lijn met deze ambitie integreert China zijn digitale strategie in bredere initiatieven zoals het Belt and Road Initiative (BRI) en de Digital Silk Road (DSR). Samen met bondgenoten zoals Rusland heeft China binnen de VN gepleit voor een multilaterale benadering van cybergovernance, waarin soevereine staten een leidende rol spelen, ten koste van de invloed van particuliere bedrijven. Dit standpunt vindt zijn kern in het concept van 'cybersoevereiniteit', dat stelt dat staten het exclusieve recht hebben om de regels voor cyberspace binnen hun eigen jurisdictie vast te stellen. Deze visie staat in scherp contrast met het Westerse model, waarin technologische giganten zoals Microsoft en Google een dominante rol spelen. China's nadruk op staatssoevereiniteit wordt gepositioneerd als een cruciale strategie om de Amerikaanse hegemonie in cyberspace te doorbreken en een nieuw evenwicht in de mondiale machtsverhoudingen te creëren.

China heeft al eerder gepoogd een leidende rol te verwerven in de cyberspace, maar het succes bleef tot dusver beperkt. Een voorbeeld hiervan is de mislukte poging om de WAPI-standaard (Wireless LAN Authentication and Privacy Infrastructure) wereldwijd geaccepteerd te krijgen. Ditmaal lijken de omstandigheden echter in het voordeel van Beijing te veranderen. De nadruk van China op het concept van cybersoevereiniteit vindt namelijk steeds meer weerklank, met name onder opkomende cybermachten en kleinere staten. Een belangrijk

voorbeeld hiervan is de oprichting in 2014 van een werkgroep binnen de Asian–African Legal Consultative Organisation, gericht op staatssoevereiniteit en internationale samenwerking in cyberspace. Twee factoren verklaren deze toenemende acceptatie. Allereerst voelen deze landen zich vaak gemarginaliseerd in het Westerse model van internetbeheer, waarin de macht geconcentreerd is bij particuliere techgiganten en een handvol westerse staten. Ten tweede biedt China een aantrekkelijk alternatief door concurrerende prijzen voor geavanceerde digitale producten, zoals 5G-infrastructuur en cloudservices. Dit maakt het model niet alleen politiek maar ook economisch aantrekkelijk voor landen die streven naar betaalbare en efficiënte technologische oplossingen.

De Verenigde Staten zien met lede ogen hoe China's invloed binnen de cyberspace blijft groeien. Washington, dat zichzelf met zijn dominante techgiganten lange tijd beschouwde als de vanzelfsprekende leider op het gebied van cybergovernance, voelt zijn positie bedreigd. De Europese Unie daarentegen bevindt zich intussen in een strategisch precair dilemma. Enerzijds drijven economische en technologische belangen de EU richting samenwerking en partnerschap met China. Anderzijds kan de EU zich niet losmaken van de geopolitieke spanningen en ideologische zorgen die China's opkomst met zich meebrengt. Zorgen die de VS nadrukkelijk blijven benadrukken omdat zij liever geen steun zien aan China binnen de cyberspace. Deze kwestie is erg belangrijk aan het worden, gezien de cruciale invloed van cybergovernance op de veiligheid en stabiliteit van mondiale en Europese systemen.

De EU lijkt een keer niet mee te doen

De Europese Unie (EU) speelt op dit moment geen directe rol in de technologieoorlog tussen China en de Verenigde Staten, ondanks haar sterke prestaties op wereldwijde ranglijsten zoals de 'World Digital Competitiveness Ranking' en de 'Global Talent Competitiveness Index'. Dit ogenschijnlijke succes is echter misleidend. Slechts vier EU-lidstaten: Denemarken, Finland, Zweden en Nederland, bevinden zich in de top 10 van deze ranglijsten. Deze landen faciliteren toonaangevende bedrijven zoals ASML, Spotify en Novo Nordisk, maar samen vertegenwoordigen zij slechts 14% van de EU-bevolking en 18% van het totale EU-BBP. Dit ondermijnt het beeld van de EU als een homogeen krachtige speler in de technologische arena en beperkt haar vermogen om invloed uit te oefenen op de mondiale cybergovernance.

Een voorbeeld van deze dynamiek is de kwestie rondom 5G-technologie. China, met name via het bedrijf Huawei, positioneerde zich aanvankelijk als de dominante speler in de levering van 5G-infrastructuur aan de EU. Geopolitieke spanningen, aangewakkerd door Amerikaanse zorgen over de veiligheid, hebben echter geleid tot een toenemende uitsluiting van Huawei uit EU-markten. Deze leegte wordt nu opgevuld door Europese bedrijven zoals Nokia (Finland) en Ericsson (Zweden), die een leidende rol hebben genomen in de 5G-infrastructuur. Hoewel dit een succes voor de EU lijkt, heeft China inmiddels al 6G ontwikkeld. Maar ook op het gebied van kunstmatige intelligentie toont de EU een gemengd beeld. Hoewel de EU verantwoordelijk is voor 18% van de wereldwijde top-AI-onderzoekers, vertrekt het merendeel van dit talent naar de Verenigde Staten, de onbetwiste bestemming voor AI-expertise. Slechts 10% van deze onderzoekers blijft werkzaam binnen de EU, een percentage dat licht stijgt naar 14% als het Verenigd Koninkrijk wordt meegeteld.

De oorzaken kunnen worden verweten aan lagere investeringen en overmatige regulering. De EU investeert aanzienlijk minder in onderzoek en ontwikkeling (R&D) dan de VS en China. Het

totale private AI-investment van de EU bedroeg minder dan \$22,3 miljard in een decennium, terwijl de VS \$335,2 miljard en China \$103,7 miljard investeerden. Daarnaast wordt de ontwikkeling van een krachtige digitale markt in de EU gehinderd door uiteenlopende nationale regelgeving en zware ethische wetgeving vanuit de EU, waardoor een geharmoniseerde interne markt ontbreekt. Innovatieve bedrijven zoals Marvel Fusion verlaten Europa vanwege deze markt en beperkte EU-financiering, net als andere bedrijven in opkomende sectoren zoals kweekvlees. De EU lijkt zich eerder te profileren als een regulator dan als een mondiale innovator.

Het definiëren van een uniforme strategie voor een gunstige markt en positie ontbreekt binnen de mondiale cyberspace. Dit is het resultaat van uiteenlopende economische en geopolitieke belangen. Zo is Duitsland sterk afhankelijk van de Chinese markt, terwijl landen zoals Zweden en de Baltische staten meer georiënteerd zijn op de Verenigde Staten als garantie voor veiligheid.

Oud en Vertrouwd

Het is wellicht verstandig voor de EU om nauwer aan te sluiten bij haar traditionele bondgenoot, de Verenigde Staten, en een verenigd Westers front te vormen in het licht van de veranderende wereldorde. Dit idee sluit aan bij het concept van Westlessness, dat centraal stond tijdens de München Veiligheidsconferentie van 2020. Een concept, dat verwijst naar de afname van de mondiale relevantie van het Westen, met name de Verenigde Staten en Europa. Deze afname komt deels door de traagheid van Westerse landen, vooral in Europa, om zich aan te passen aan de veranderingen in de wereldorde. Deze traagheid is binnen de EU bijzonder zichtbaar op technologisch gebied. Vaak wordt dit toegeschreven aan een psychologisch fenomeen dat kan worden omschreven als Restlessness: een gevoel van nervositeit en onzekerheid dat het Westen doordringt, voortvloeiend uit de opkomst van China en de daaruit voortvloeiende verschuiving in de mondiale machtsverhoudingen. Onderzoek toont aan dat deze onrust het Europese beleid beïnvloedt, waarbij de geopolitieke en economische implicaties van China's expansie steeds meer aandacht opeisen. Gezien deze dynamiek, zou het voor de EU strategisch gezien wellicht het beste zijn zich volledig te engageren met de Verenigde Staten, om gezamenlijk het Westen te versterken en zijn mondiale relevantie te behouden. Het omarmen van een steeds grotere samenwerking met China zou niet alleen de trans-Atlantische betrekkingen verzwakken, maar ook het concept van Westlessness verder versterken, door de gedeelde normen en waarden van het Westen te ondermijnen.

Bovendien zal de opkomst van Westlessness de boodschap die Ursula von der Leyen uitsprak in haar toespraak voor het Mercator Instituut voor China Studies en het Europees Beleidscentrum, niet ten goede komen. In haar betoog benadrukte zij het streven om te laten zien dat "ons democratisch systeem, onze waarden, onze open economie", welvaart en veiligheid zullen brengen. Echter, als het Westen zijn invloed in de wereldorde verliest, zal China moeilijk overtuigd kunnen worden van de effectiviteit van deze normen en waarden. De vraag is dan ook of samenwerking met een land dat fundamenteel verschilt op het gebied van mensenrechten en democratie, en bovendien samenwerkt met de grootste vijand van het Westen, Rusland, wel een verstandige keuze is. De kans is ook klein dat China ooit zal openstaan voor de Westerse kijk op de wereld, kijkend naar dat China de nadruk legt op de integratie van de traditionele Chinese cultuur.

Deze tegenstrijdigheid komt eveneens scherp naar voren in de benaderingen van cyberbeveiliging, wat samenwerking tussen de EU en China verder bemoeilijkt. Terwijl de EU zich richt op een multistakeholdermodel, waarin publieke en private actoren samenwerken aan beleid en beheer, wil China juist de rol van overheden versterken, uit vrees voor de marginalisatie van de eigen belangen door de dominantie van de Verenigde Staten in internetbeheer. De visie van de EU verwijst naar een sterke nadruk op zachte cybermacht, zoals capaciteitsopbouw en cyberweerbaarheid. Tegelijkertijd blijven militaire en inlichtingeninfrastructuren onderontwikkeld, wat in scherp contrast is met de benaderingen van zowel China als de Verenigde Staten. Gezien de geopolitieke realiteit en de diepgaande verschillen in strategieën, lijkt de Verenigde Staten dan ook de meest geschikte en gunstige partner voor de Europese Unie.

Een Onvermijdelijke of Gunstige samenwerking?

Hoewel de EU haar steun aan Taiwan heeft uitgesproken, is zij niet bereid haar banden met China drastisch te verminderen. Europese landen, met name Duitsland en Frankrijk, hebben aanzienlijke economische belangen in hun relatie met China, wat hen terughoudend maakt in het toepassen van sancties of andere ingrijpende maatregelen die een breuk met China zouden kunnen bewerkstelligen – een koers die de Verenigde Staten graag zouden zien. Zo hebben de EU en China hun economische samenwerking versterkt, onder meer via de Comprehensive Agreement on Investment (CAI), die gericht is op het bevorderen van handels- en investeringsrelaties tussen beide partijen.

Naast de economische belangen kan de steun aan China op het gebied van cybergovernance ook aanzienlijke diplomatieke voordelen opleveren, waarmee de Europese veiligheid op de lange termijn beter kan worden gewaarborgd. China is immers niet enkel een militaire grootmacht die men te vriend wil houden, maar onderhoudt ook hechte banden met Rusland, hetgeen directe invloed kan uitoefenen op de stabiliteit en veiligheid binnen Europa. Bovendien manifesteert China zich als een invloedrijke speler in de Westelijke Balkan, waar het land een doordacht diversiteitsbeleid hanteert. Dit komt nadrukkelijk tot uiting in de focus op people-to-people banden. In landen zoals Servië heeft China actief geopolitieke doelen nagestreefd, bijvoorbeeld door de zogenaamde ‘ijzeren vriendschap’ tussen China en Servië, waarbij specifieke historische elementen worden benadrukt om de bilaterale samenwerking te bevorderen. Programma’s zoals de ‘17+1-initiatieven’ en de levering van medische hulp tijdens de COVID-19-pandemie hebben de geopolitieke invloed van China in Europa verder vergroot, waardoor zij binnen de EU zorgen voor fragmentatie en concurrentie tussen de lidstaten. De toenemende invloed van China in voormalige Europese koloniale gebieden, zoals Afrika en Latijns-Amerika, vormt eveneens een groeiende zorg voor de Europese Unie.

Door China te ondersteunen in de strijd om de leidersrol binnen de cybergovernance, kan de EU haar economische en diplomatieke relaties met China aanzienlijk versterken, wat de veiligheid ten goede zal komen. Tevens biedt dit de mogelijkheid om als overheidsinstelling actief betrokken te blijven bij de vormgeving van het mondiale cybergovernance, ondanks het feit dat de EU minder investeert in onderzoek en ontwikkeling.

Een Regulerende Macht in de Schaduw van Grootmachten

De Europese Unie bevindt zich in een strategisch gecompliceerde positie binnen de wereldwijde strijd om de cybergovernance. Hoewel de EU niet over dezelfde technologische macht beschikt als de VS en China, biedt haar unieke rol als regelgever en diplomatiek actor kansen om haar invloed te doen gelden.

De EU heeft zich bewezen als een wereldleider in regulering, met de GDPR als een van haar meest invloedrijke successen. Daarnaast heeft zij recentelijk nieuwe maatregelen ingevoerd onder de Digital Services Act (DSA), waardoor Europese gebruikers nu eenvoudiger illegale inhoud en verdachte producten kunnen melden. De impact van deze reguleringen strekt zich wereldwijd uit, waarbij zelfs platforms als Wikipedia en Snapchat hun beleidsregels buiten Europa aanpassen. Door ethische technologieontwikkeling en data-soevereiniteit centraal te stellen, biedt de EU daarmee een onderscheidend alternatief voor de laissez-faire benadering van de VS en het autoritaire model van China. Niettemin blijft samenwerking met beide grootmachten op het gebied van normstelling essentieel om daadwerkelijk leiderschap te verwerven binnen de cybergovernance. In dit verband blijft diplomatie van cruciaal belang. De EU moet de balans zien te vinden tussen de economische voordelen van samenwerking met China en de daarbij horende culturele verschillen, terwijl samenwerking met de VS van groot belang blijft voor het waarborgen van strategische zekerheid en het temperen van de invloed van China.

Het is waarschijnlijk dat de EU de komende decennia haar invloed voornamelijk zal uitoefenen via normen en standaarden, de VS via de kracht van de particuliere sector en veiligheidssamenwerking, en China via strategische investeringen in infrastructuur. Desondanks kan de EU streven naar een krachtiger technologische positie door haar vermogen om innovatie binnen de Europese grenzen te stimuleren te vergroten. Investeringen in de Digital Single Market en het stimuleren van eigen technologiebedrijven zijn essentieel om de afhankelijkheid van buitenlandse giganten te verminderen en Europa weerbaarder te maken in de mondiale technologiecompetitie. Deze vooruitgang kan worden versneld door de dialoog met China te onderhouden en actief van hun aanpak te leren. Voorbeeld hiervan zijn de Chinese richtlijnen, zoals de TC260-ethische regels, die het beheer van 'buiten controle geraakte' kunstmatige intelligentie centraal stellen. De EU zou dit voorbeeld kunnen volgen door systemische risico's beter aan te pakken in de AI Act en de Digital Services Act (DSA), onder meer door het implementeren van strengere toezichtmechanismen en risicobeoordelingen. Concrete initiatieven, zoals gezamenlijke onderzoeksprojecten en cybersecurityoefeningen, kunnen het wederzijds vertrouwen vergroten en daardoor het leerproces faciliteren. Deze pragmatische benadering biedt de EU tevens kansen voor samenwerking op praktisch niveau, bijvoorbeeld bij de bestrijding van cybercriminaliteit.

Hoewel de EU op het eerste gezicht een toeschouwer lijkt te zijn in de strijd binnen het vormgeven van mondiaal cybergovernance, is het essentieel dat zij actief deelneemt en investeert waar mogelijk. Door een strategische positie in te nemen in de hedendaagse mondiale strijd tussen de VS en China, kan de EU haar invloed uitoefenen om zowel haar belangen te beschermen, de veiligheid te waarborgen als een welvarende toekomst te garanderen.

VOORNAAMSTE REFERENTIES

- Bersick, S., Christou, G., & Yi, S. (2016). *Cybersecurity and EU–China Relations*. In E. Kirchner, T. Christiansen, & H. Dorussen (Eds.), *Security Relations between China and the European Union: From Convergence to Cooperation?* (pp. 167-186). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316563243.010
- Chan, K. (2023). *Europe’s Sweeping New Rules for Big Tech Are About to Kick In. Here’s What to Know*. Time, <https://time.com/6307075/europe-big-tech-regulations/>
- European Parliament (EP). (2024). *The geopolitics of technology: Charting the EU’s path in a competitive world* | Think Tank. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)7623_84](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)7623_84)
- Gao, X. (2022). *An attractive alternative? China’s approach to cyber governance and its implications for the Western model*. The International Spectator, 57(3), 15-30.
- Ghiretti, F. (2021). *Technological Competition: Can the EU Compete with China?* Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Gledić, J. (2022). *The role of culture in order-building Lessons from China’s engagement on the borders of the EU in Xing L. China-EU relations in a new era of global transformation*. London: Routledge.
- Huw R., Cowls J., Hine E., Morley J., Wang V., Taddeo M., and Floridi L. (2023). *“Governing Artificial Intelligence in China and the European Union: Comparing Aims and Promoting Ethical Outcomes.”* The Information Society 39 (2): 79–97. <https://doi.org/10.1080/01972243.2022.2124565>.
- Leyen, von der, U. *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*. (2023). European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech_23_2063
- Vohra, A. (2023). *‘Europe Is Stuck in a Toxic China Relationship’, Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/06/22/europe-is-stuck-in-a-toxic-china-relationship/>
- Xing, L. (2022). *China-EU Relations at a Crossroad: “Systemic Rivalry” or “Strategic Partnership”?* Chapter 1, in Xing L. *China-EU relations in a new era of global transformation*. London: Routledge.