

122 Research Paper

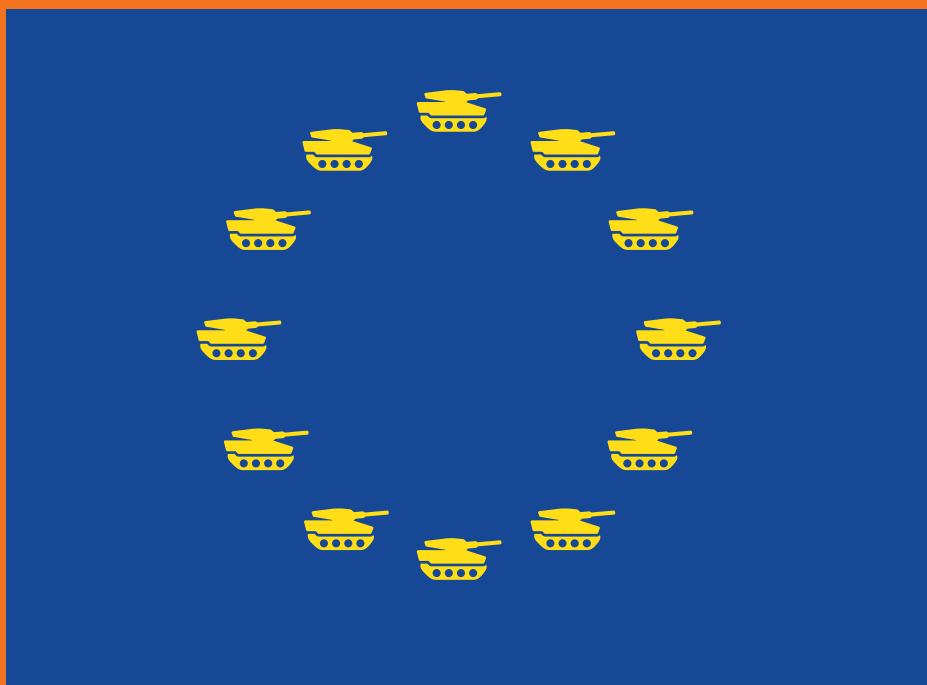
EU defensiebeleid

Sprookje of bittere noodzaak?

Sabine N. Mengelberg

Peter B.M.J Pijpers

redacteurs



EU Defensiebeleid – Sprookje of bittere noodzaak

Redacteurs

Sabine Mengelberg & Peter Pijpers

Auteurs

Theo Brinkel & Trineke Palm

Sabine Mengelberg

Robert Beeres, Myriame Bollen & Marion Bogers

Monica den Boer & Mark Helgers

Peter Pijpers & Paul Ducheine

Pepijn Tuinier

Esmée de Bruin, Jeroen Klomp & Joop Voetelink

Typography & design: Multimedia NLDA
Printed by: Repro FBD

ISBN: 9789493124172

© 2023

Inhoudsopgave

Introductie.....	5
De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950 – 1954)	11
EU en NAVO: Concurrerend of Complementair?	23
Op weg naar een Europese Defensie Unie. Burden sharing binnen PESCO, 2006-2019	37
Schermtuelingen aan de Europese buitengrens	55
Cyberoperaties en de EU	69
Inlichtingen en de EU	85
International arms deliveries from EU member states to Ukraine Has something changed?	99
Nawoord	119

Introductie

Sabine Mengelberg & Peter Pijpers

Sinds de *Global Strategy*¹ van de Europese Unie (EU) in 2016 is het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) in een stroomversnelling gekomen. Er is een defensiefonds opgenomen in de EU-begroting. En, de dode letter over PESCO (permanente gestructureerde samenwerking) in het Verdrag van Lissabon van 2009 kwam tot leven.

Dit betekent echter nog niet dat er sprake is van een geïntegreerd beleid of visie op het gebied van veiligheid. In de afgelopen 20 jaar heeft de EU weliswaar haar eerste stappen gezet in het ontwikkelen van een gezamenlijk veiligheids- en defensiebeleid, en ervaring opgedaan met meer dan 25 militaire en civiele operaties & missies. Verdergaande defensiesamenwerking, of zelfs integratie, veronderstelt echter ook een gezamenlijke dreingingsanalyse, strategie en de wil om politiek gezamenlijk te handelen.

In het voorjaar van 2022, net nadat de Russische Federatie met militaire middelen Oekraïne was binnengevallen, heeft de EU haar Strategisch Kompas vastgesteld.² Het EU Strategisch Kompas heeft als doel de EU sterker en slagvaardiger te maken op het gebied van veiligheid en defensie.

De intensivering van de oorlog in Oekraïne, sinds februari 2022, is in meerderlei opzicht een wake-up call en zal daardoor wellicht ook fungeren als katalysator in de verdere en versnelde ontwikkeling van het GVDB van de EU. Welke kant die ontwikkeling op gaat is echter nog niet bepaald, het zal afhangen hoe het dreigingsbeeld zich ontwikkelt, maar ook op welke wijze de individuele EU-lidstaten het GVDB willen inzetten.

Dreigingsbeeld en de Oorlog in Oekraïne

Handelsoorlogen, cyberaanvallen en een hernieuwde wapenwedloop tussen de grootmachten wijzen op een renaissance van de klassieke machtspolitiek. Met de Russische annexatie van de Krim werd Europa in 2014 met haar neus op de feiten gedrukt. Daarnaast legt de “pivot to the Pacific” van de Verenigde Staten (VS) een bom onder de trans-Atlantische betrekkingen.³ In 2019 verklaarde Franse President Macron de NAVO “hersendood” in reactie op het gebrek aan Amerikaanse coördinatie binnen de trans-Atlantische alliantie onder de toenmalige Trump-regering.⁴ De unilaterale terugtrekking van de VS uit Afghanistan en het militaire pact met

■
1 European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy,” *European Union*, 2016.

2 European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence,” 2022.

3 Mark E. Manyin et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ toward Asia,” *CRS Report for Congress*, 2012.

4 BBC News, “Nato Alliance Experiencing Brain Death, Says Macron,” November 7, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50335257>.

het Verenigd Koninkrijk (VK) en Australië – de zogeheten *AUKUS alliance* - onderstrepen dat de beoelde trans-Atlantische relatie niet was voorbehouden aan President Trump.⁵

Het jaar 2022 heeft de veiligheidssituatie in Europa geheel op zijn kop gezet met de Russische invasie van Oekraïne. Het markeert een historisch keerpunt, betiteld als *die Zeitenwende* door de Duitse Bondskanselier Scholz,⁶ en heeft geleid tot een verdere verdieping van Europese samenwerking op allerlei gebied zoals onderlinge defensiesamenwerking, civiele en militaire steun aan Oekraïne en een versterking van de EU-NAVO-samenwerking.⁷

De oorlog in Oekraïne heeft ook zijn invloed gehad op de partnerschap en uitbreidingsprogramma's van zowel de EU als de NAVO. Vlak na de Russische invasie van Oekraïne heeft Oekraïne officieel het EU-lidmaatschap aangevraagd (28 februari 2022). Al in juni 2022 heeft de Europese Commissie een positief advies gegeven en ook de Europese lidstaten stemden hiermee in. Hetgeen ook geldt voor Moldavië en Georgië.⁸ Dat betekent niet dat Oekraïne op korte termijn lid zal worden, maar wel dat de banden tussen beide worden sterker aangehaald. Ook de banden met de Balkan worden aangehaald. En, op initiatief van de Franse president Macron, is de Europese Politieke Gemeenschap (EPG) gecreëerd.⁹ Het doel van de EPG is het bevorderen van de politieke dialoog en het versterken van de veiligheid en stabiliteit in Europa. Naast de 27 EU-lidstaten bestaat de EPG uit het VK, Oekraïne, de Balkanlanden, Turkije, Noorwegen, Zwitserland, Azerbeidzjan en Armenië (in totaal 44 landen). En tot slot hebben EU-lidstaten Finland en Zweden besloten NAVO lid te worden. Al deze ontwikkelingen zullen consequenties hebben voor samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie binnen de EU en tussen de EU en de NAVO.

Door de oorlog in Europa is de Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie, zoals verankerd in het EU-verdrag, de integrale veiligheidsstrategie van 2016 en het Strategisch Kompas van 2022 in een stroomversnelling terecht gekomen. Zoals te zien is bij de aankoop van wapens voor Oekraïne door de Europese Commissie met behulp van de Europese Vredesfaciliteit (*European Peace Facility*); en met de oprichting van een EU-fonds voor de gezamenlijke aankoop van vervangend materiaal (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* - EDIRPA) en de versterking van de Europese defensie-industrie. Al deze maatregelen zijn gebaseerd op eerder ontwikkelde instrumenten op het gebied van defensiesamenwerking, die nu – door de toegenomen dreiging jegens de EU – zijn geactiveerd. Verder, heeft de EU een EU Military

■
5 Elise Vincent, "One Year on from AUKUS Alliance , Domino Effect Seen in Indo-Pacific," *Le Monde*, September 19, 2022, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/09/19/one-year-on-from-aukus-alliance-domino-effect-seen-in-indo-pacific_5997478_4.html.

6 Paula Köhler and Claudia Major, "Krieg in Der Ukraine : Nicht Nur Dialog, Auch Abschreckung," *Der Standard*, 2022.

7 Adviesraad Internationale Vraagstukken, "AIV Briefadvies: De Oekraïne-Oorlog Als Geopolitieke Tijdschok," 2022, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2022/10/20/aiv-briefadvies-de-oekraïne-oorlog-als-geopolitieke-tijdschok>

8 Council of the EU, "European Council Conclusions on Ukraine, the Membership Application of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, 23 June 2022," *Press Office - General Secretariat of the Council*, 2022.

9 Branislav Stanicek, "'Beyond Enlargement': European Political Community and Enlargement Policy Reform," *European Parliament Research Service*, no. November (2022).

Assistance Mission (EUMAM) opgezet.¹⁰ Een trainingsmissie voor 15.000 Oekraïense strijdkrachten in Europese lidstaten onder het commando van de *EU Military Conduct and Planning Capability* (MPCC).

Op uitnodiging van de VS werkt de EU samen binnen de zogenaamde *Ukraine Contact Group* waarbij de Defensie ministers van EU en niet-EU landen in het Duitse Ramstein, op uitnodiging van de VS, tot overeenstemming komen over wapenleveranties aan de Oekraïne.

Tegen de achtergrond van deze geopolitieke ontwikkelingen zijn de EU en de lidstaten van de EU, waaronder Nederland, op zoek naar een grotere Europese strategische autonomie. Alhoewel strategische autonomie geen onomstreden concept is, is het wel duidelijk dat, op basis van het huidige dreigingsbeeld, een versterking van de EU militaire capaciteiten noodzakelijk is.”

Nederland

De Nederlandse positie ten aanzien van EU-defensiesamenwerking heeft zich ontwikkeld van een kritische houding achter de grote rug van het VK naar een zogenaamde “en-en” benadering die inhoudt dat er naast de NAVO ook in EU-defensie geïnvesteerd moet worden. Zowel de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken¹² als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid¹³ hebben aangedrongen op een Europese koers van Nederland als het gaat om Europese defensiesamenwerking. Een voorzichtige koerswijziging is ook zichtbaar in de in 2020 gepubliceerde ‘Defensievisie 2035’, waarin wordt gesteld dat Nederland inzet op een sterk Europa dat zelfstandig moet kunnen optreden wanneer de Europese belangen in het geding zijn.¹⁴ Ook in de Defensienota uit 2022, opgesteld na de aanvang van de oorlog in Oekraïne, was heel duidelijk: ‘De wereldorde verandert snel. Europa heeft voor haar veiligheid een sterke NAVO en sterke EU nodig. Europese krijgsmachten moeten samen een grotere bijdrage leveren. Dit vraagt om meer Europese en internationale samenwerking. Defensie gaat hierin een voortrekkersrol vervullen’.¹⁵

■
¹⁰ MPCC, “European Union Military Assistance Mission Ukraine,” *European Union External Action Service*, no. December (2022).

¹¹ Zie drs. D. van de Wollenberg, “Europese ambities: een impactvol jaar voor de Nederlands krijgsmacht?”, *Militaire Spectator*, gastcolumn 19 januari 2022.

¹² [Europese veiligheid tijd voor nieuwe stappen-AIV-advies-112_202006.pdf](#)

¹³ [Rog8-Veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen.pdf](#)

¹⁴ Ministerie Van Defensie, “Defensievisie 2035,” 2020.

¹⁵ Ministerie van Defensie, “Sterker Nederland, Veiliger Europa. Investeren in Een Krachtige NAVO En EU (Defensienota 2022),” 2022, <https://open.overheid.nl/repository/ronl-o463bae6dd47d0837c71accce45e6e1a06882054/1/pdf/defensienota-2022-sterker-nederland-veiliger-europa-investeren-in-een-krachtige-navo-en-eu.pdf>.

De artikelen in dit Research Paper

Al voor de Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022, was de idee binnen de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) om meer aandacht te besteden aan de ontwikkelingen en dynamiek van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Om dit denken vorm te geven is, in samenwerking met de Militaire Spectator, een reeks aan artikelen geschreven in de aanloop naar het uitkomen van het EU Strategisch Kompas.

Het is overigens niet de eerste keer dat de Militaire Spectator thematisch aandacht besteedde aan EU-defensiesamenwerking.¹⁶ Nu meer dan 20 jaar later, maken we de balans op van die EU-defensiesamenwerking en werpen ook een blik in de toekomst van die samenwerking met daarbij de vraag in welke richting de Europese Veiligheidsstructuur zich dient te ontwikkelen. De oorlog in Europa heeft dit thema alleen maar actueler gemaakt.

Dit Research Paper bevat een veelheid aan thema's beschreven vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines. De vragen die daarbij centraal staan zijn: wat kunnen we leren van de ervaringen die zijn opgedaan met defensiesamenwerking tussen EU-lidstaten en in EU-verband? En, welke factoren dragen bij aan de intensivering van die samenwerking, en welke niet.

Het eerste artikel behelst een interview van dr. Sabine Mengelberg met prof. dr. Luuk van Middelaar over een veelgehoord *statement* 'Europa moet inzetten op strategische autonomie'. Wat betekent dit voor de Europese veiligheidsarchitectuur en de relatie van de EU met de VS en de NAVO? En, welke positie kan Nederland innemen: aanhaken bij de Atlantisch georiënteerde Britten of bij de continentale Frans-Duitse as?

En, met de toegenomen dreiging wordt er weer volop gesproken over een Europees leger en dat niet voor het eerst. Voor het meest vergevorderde plan over defensiesamenwerking moeten we terug naar de jaren vijftig van de vorige eeuw, aldus prof dr. Theo Brinkel en dr. Trineke Palm in het artikel 'De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954)'. Zes landen, waaronder Nederland, besloten tot oprichting van een supranationale Europese Defensiegemeenschap (EDG). Hoewel het plan al was geratificeerd in Nederland, strandde het uiteindelijk in het Franse parlement. Nu er opnieuw belangstelling is voor een grotere Europese rol op veiligheidsgebied is het interessant om te zien hoe de Nederlandse politiek er toen over dacht. Centrale thema's in het EDG-debat destijds waren het vraagstuk van soevereiniteit, het belang van Europese eenheid en parlementaire controle, en de relatie met de NAVO. Kwesties die ook nu weer interessante aanknopingspunten zijn om het debat over een Europees leger te voeren.

Met de ontwikkeling van het EU veiligheids- en defensiebeleid neemt het debat over een Europees leger en strategische autonomie steeds meer toe, de voorstanders zien zelfs een noodzaak

■
¹⁶ "Themanummer: Europese Defensie," Militaire Spectator, 2000, https://militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/artikelen/MS_2000-11.pdf.

daartoe terwijl de tegenstanders vrezen voor een breuk in de trans-Atlantische relatie. Dr. Sabine Mengelberg onderzoekt in het artikel 'EU en NAVO: concurrerend of complementair?' of het EU-veiligheids- en defensiebeleid en de NAVO inderdaad concurrerend of complementair zijn. En, of Europese strategische autonomie (waar en wanneer die nodig is) wellicht kan leiden tot een versterking van de relatie tussen de EU en NAVO.

Naast de politieke en institutionele ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid, en de mogelijke totstandkoming van een Europese Defensie Unie, gaat verdere ontwikkeling ook gepaard met interessante economische vraagstukken. Eén van deze vraagstukken is de verdeling van de militaire baten en lasten bij samenwerking tussen staten in een organisatie, oftewel *burden sharing*. Prof. dr. Robert Beeres, prof. dr. Myriam Bollen en dr. Marion Bogers onderzoeken in het artikel 'Op weg naar een Europese Defensie Unie' of de EU-lidstaten, sinds de oprichting van het PESCO, op dit economische vraagstuk naar elkaar zijn toegegroeid of juist niet in het bieden van EU-brede veiligheid en defensie.

De oorlog in Oekraïne leidt niet alleen binnen Europa tot oplopende spanningen, ook aan de buitengrens van de EU is sprake van uiteenlopende spanningen en conflicten, zoals onder andere de georganiseerde criminaliteit in de vorm van mensensmokkel die plaatsvond in het grensgebied tussen Polen en Belarus. Het artikel 'Schermutseling aan de Europese buitengrens' van Prof. dr. Monica den Boer en Lkol Mark Helgers verkent de aard, ernst en omvang van irreguliere migratie naar Europa en de strategie om te voorkomen dat migratiedruk uitgroeit tot onbeheersbare spanningen of zelfs grensconflicten. Zij bepleiten dat Nederland en de EU een effectieve en menswaardige strategie moeten hebben om te voorkomen dat irreguliere migratie tot grensconflicten leidt moeten

Bij een verdere ontwikkeling van de EU als politieke en veiligheidsactor zou de EU zich, volgens Prof. mr. dr. Paul Ducheine en mr. dr. Peter Pijpers, ook moeten richten op de informatieomgeving, inclusief cyberspace. Zij vragen zich in het artikel 'Cyberoperaties en de EU' af, of een toekomstig conflict überhaupt wel een traditioneel kinetisch treffen zal zijn, of dat de nadruk zal liggen op hybride conflicten waar de EU zich tegen moet 'wapenen'. Naast de noodzaak is het ook de vraag, in het debat over een mogelijke taakverdeling tussen de EU en de NAVO, of de kracht van de EU, juist in economische en diplomatieke dan in militaire macht zit?

Door een toegenomen onveilige wereld neemt de behoefte aan het delen van inlichtingen tussen bevriende staten alleen maar toe. Internationale inlichtingsamenwerking is daarom ook uitermate belangrijk voor nationale inlichtingendiensten. Toch blijkt het daadwerkelijk samenwerken in internationaal verband, zoals de EU, in de praktijk echter lastig. In het artikel 'Inlichtingen en de EU' betoogt drs. Pepijn Tuinier dat een versterking van het EU-inlichtingensysteem waardevol is, maar dat een dergelijke versterking alleen levensvatbaar als die rekening houdt met de specifieke dynamiek in het domein van inlichtingsamenwerking en de kracht die daarvan uitgaat.

De Russische aanval op Oekraïne in 2022 heeft geleid tot een sterke toename van wapenleveranties aan Oekraïne door EU-lidstaten en ook andere landen. Hoewel internationale wapenhandel niet verboden is onder internationaal recht, wordt het steeds meer gereguleerd en beperkt. Voor de EU-lidstaten is met name *Common Position 2008/944/GBVB* over de uitvoer van militaire technologie en uitrusting relevant, aangezien hierin de criteria voor de toetsing van wapenuitvoer worden uiteengezet. Volgens Prof. dr. Jeroen Klomp, dr. mr. Joop Voetelink en mr. drs. Esmee de Bruin laat het gewapend conflict in Oekraïne echter zien dat lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben voor het toepassen van de criteria, en dat is niet altijd zonder risico.

De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950 – 1954)

Theo Brinkel & Trineke Palm

Inleiding

‘Nederland is tegen een Europees leger.’ Dat zei minister-president Mark Rutte tijdens zijn wekelijkse persconferentie op 16 november 2018. Wij moeten niet denken dat Europa zonder de Verenigde Staten kan, aldus de premier. Ondertussen worden er verschillende plannen gelanceerd in reactie op de toenemende dreiging vanuit Rusland en de concentratie van de Verenigde Staten op diens relatie met China. Europa moet meer militaire verantwoordelijkheid nemen voor de eigen veiligheid, zo zei Hoge Vertegenwoordiger van de EU Josep Borrell begin november 2021. De Duitse bondskanselier Angela Merkel en de Franse president Emmanuel Macron riepen daar eerder ook al toe op. Voorzichtig lijkt inmiddels ook de Nederlandse regering zich bij deze bewustwording aan te sluiten. Zo kondigde minister van Buitenlandse Zaken Ben Knapen bij het debat over de begroting, op 18 november 2021, aan dat Nederland het voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger voor een ‘snel inzetbare EU-eenheid’ steunt.

Bijna had Europa in 1954 een Europees leger. Dat was althans de bedoeling van de zogeheten Europese Defensiegemeenschap. Als gevolg van een procedurestemming in het Franse parlement ging dat op het nippertje niet door. In het licht van de actuele discussie over de wenselijkheid en haalbaarheid van een Europees leger is het interessant om eens terug te kijken naar het debat van toen. In Europa en in Nederland. Er is sindsdien natuurlijk veel veranderd, maar opvallend genoeg is er ook veel hetzelfde gebleven in de strategische context die op die discussie van invloed is. Denk aan de positie van Duitsland in het hart van Europa, de dreiging vanuit Rusland of de Sovjet-Unie, de relatie met de Verenigde Staten, de afstandelijke betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk en natuurlijk de onderlinge verdeeldheid van de Europese landen.

In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre het debat over de oprichting van de Europese Defensiegemeenschap in de jaren 1950 – 1954 herkenbaar is voor de argumenten die nu de ronde doen over de oprichting van een Europees leger? Daartoe bespreken wij allereerst de strategische context in die jaren. Daarna wordt de Europese Defensiegemeenschap zelf behandeld; wat waren de redenen voor oprichting, hoe moest zij er institutioneel uit gaan zien en hoe werd de relatie met de NAVO geregeld? Wij besteden vervolgens speciale aandacht aan de parlementaire discussie zoals die destijds in Nederland werd gevoerd. Het gebruikte bronnenmateriaal bestaat uit de verdragstekst, de interne communicatie tussen minister van Buitenlandse Zaken Dirk Stikker en zijn ambtenaren en de openbare handelingen van de Tweede Kamer.¹

■
¹ Voor de Engelstalige versie van de Verdragstekst, zie: <https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>. Voor de interne communicatie bij Buitenlandse Zaken, zie: Nationaal Archief, 2.05.331, Archiefbescheiden betreffende de Europese Defensiegemeenschap (EDG) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1950-1955. Voor de openbare handelingen van de Tweede Kamer, zie: Handelingen van de Tweede Kamer, Regeringsverklaring over de onderhandelingen met betrekking tot de oprichting van een Europese Defensiegemeenschap, 44^e vergadering, 7 Februari 1952.

Strategische context

De wereld in 1950 was een andere dan die van nu. De herinnering aan de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog was nog vers. Europa was straatarm en voedsel was op de bon. De schade als gevolg van gevechtshandelingen en bombardementen was nog lang niet opgeruimd. Aanvankelijk waren Amerikaanse troepen in 1945 begonnen met demobiliseren.² De Sovjet-Unie deed dat echter niet en de agressieve politiek van Moskou richting de Midden-Europese landen die in zijn invloedssfeer lagen bracht Washington op andere gedachten.

De Amerikaanse president Harry Truman hield in 1947 een rede voor het Congres waarin hij de zogeheten Truman Doctrine uiteenzette: de Verenigde Staten komen alle vrije volken te hulp wanneer zij door totalitaire regimes bedreigd worden.³ Dat gold ook voor Europa. Vanuit die overtuiging kwam het in 1949 tot oprichting van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Economisch kwam er in 1948 hulp in de vorm van het European Recovery Program (het Marshallplan). De Sovjet-Unie weigerde deze economische steun met als argument dat het zou neerkomen op Amerikaanse inmenging in binnenlandse zaken. Ook verbood Moskou de landen binnen zijn invloedssfeer deze Amerikaanse hulp te aanvaarden.

In 1947 kwam Polen tegen de zin van de bevolking onder een communistisch regime. In februari 1948 nam de communistische partij in Tsjechoslowakije met een staatsgreep de macht over. Van 1947 tot 1949 kregen de communisten ook Hongarije in hun greep. Dit alles in opdracht van 'Moskou'. In al deze landen werd de oppositie onderdrukt en werden de samenleving, de politiek en de economie ingericht onder strakke controle van de communistische partij. Daarmee begon voor deze landen een lange, donkere nacht die pas in 1989 zou eindigen. In juni 1948 begon de Sovjet-Unie met de totale blokkade van West-Berlijn in de hoop dit deel van de stad te integreren met het communistische Oost-Duitsland. Dankzij de luchtbrug, die westerse landen een jaar wisten vol te houden, bleef de stad in leven en gaf Moskou de blokkade op. Verderweg viel Noord-Korea met steun van de Sovjet-Unie in juni 1950 Zuid-Korea binnen.

Deze oorlog vormde de directe aanleiding voor een breed gesteund pleidooi van de Britse oud-premier Winston Churchill in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa voor '...the immediate creation of a unified European Army subject to proper European democratic control and acting in full co-operation with the United States and Canada'.⁴ Bovendien doordrong de Koreaanse oorlog de Amerikanen van het belang van Duitse herbewapening binnen het kader van de NAVO.

Over de komst van een zelfstandige Duitse krijgsmacht ontstond vooral in Frankrijk grote zorg. In reactie op het Amerikaanse voorstel lanceerde de toenmalige minister-president van Frankrijk, René Pleven, op 24 oktober 1950 het plan voor een Europees leger. Een supranationale Europese

■
² Peter Calvocoressi, *World Politics Since 1945* (London/New York: Longman 1982) 15.

³ Voor Truman Doctrine, zie: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/56/special-message-congress-greece-and-turkey-truman-doctrine>.

⁴ De motie werd gesteund met 89 stemmen, 5 tegenstemmen en 27 onthoudingen, zie Raad van Europa, Raadgevende Vergadering (1950) Report Second Session (Sitting 1-12) 124.

Defensiegemeenschap, met een gezamenlijke begroting, gezamenlijke commandostructuur en meerderheidsbesluitvorming, leek op dat moment de enige manier om West-Duitsland opnieuw te bewapenen zonder dat het een bedreiging kon vormen voor Frankrijk of de andere West-Europese landen. Het plan was gebaseerd op het idee voor een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), dat de Franse christendemocratische politicus Robert Schuman een klein half jaar daarvoor had gepresenteerd en in 1952 in werking zou treden. Deelnemende landen waren Frankrijk, West-Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg. Zoals in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal de West-Duitse kolen- en staalindustrie werd opgenomen in een supranationaal verband, zou dit met de EDG ook op het terrein van de krijgsmacht moeten gebeuren.

Europese Defensiegemeenschap als supranationale samenwerkingsvorm

De EDG behelsde dus de oprichting van een Europees leger dat onder bevel moest komen te staan van een supranationaal Europees politiek gezagsorgaan en dito opperbevel. De onderhandelingen hierover leidden binnen twee jaar tot een verdrag dat op 27 mei 1952 getekend werd door de regeringen van West-Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Nederland en Luxemburg.

De preambule van het verdrag stelde dat de EDG gericht was op het handhaven van de vrede, door de geestelijke en spirituele waarden van West-Europa te beschermen tegen iedere vorm van agressie, en dit in nauwe samenwerking met andere organisaties die hetzelfde doel nastreefden. De beoogde lidstaten vonden dat een gemeenschappelijke defensie het beste instrument was om de militaire bedreigingen snel en effectief het hoofd te bieden. Er moest bovendien een gemeenschappelijke begroting komen. Met gemeenschappelijke bewapeningsprogramma's zouden de beschikbare gelden zo efficiënt mogelijk besteed worden. Een gezamenlijk leger zou het nationale patriottisme niet verzwakken, maar juist consolideren en met elkaar in harmonie brengen.

Artikel 2, lid 3 van het verdrag bevatte de solidariteitsclausule. Daarin stond dat agressie gericht tegen een van de lidstaten of tegen de Europese krijgsmachten zou worden beschouwd als een aanval op alle. De lidstaten en de Europese krijgsmachten zouden deze lidstaat bijstaan met alle – militaire en andere - middelen waarover zij beschikken. Het Europese leger zou bestaan uit veertig divisies, die gevormd werden door de legers van Frankrijk (14 divisies), de Bondsrepubliek Duitsland (12), Nederland, België, Luxemburg (samen 6) en Italië (12). De divisie moest de militaire basiseenheid worden. Elke divisie zou worden samengesteld uit personeel uit hetzelfde land. De gemeenschappelijkheid moest worden bereikt door gelijke opleiding, gelijke rechtspositie van militairen, gelijke uniformen met dezelfde rangonderscheidingstekens en een enkel nationaliteitskenmerk (artikel 15).

De lidstaten spraken af dat zij er buiten de troepen voor de EDG geen eigen eenheden op na zouden houden, behalve militairen en vlooteenheden voor de bescherming van niet-Europese

gebieden (Algerije, Suriname), de kustwacht, de lijfwacht van het staatshoofd of de gendarmerie (artikel 10 en 11). Institutioneel moest de Europese Defensiegemeenschap er ongeveer uitzien als de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Een Europees Commissariaat met negen commissarissen die onafhankelijk konden opereren van de nationale regeringen, zou de politieke verantwoordelijkheid en de uitvoerende macht dragen. Het Commissariaat zou onder toezicht staan van de Raad van Ministers waarin van iedere lidstaat een minister zou worden afgevaardigd. De Raad van Ministers zou de begroting voor de gemeenschappelijke defensie vaststellen. Voor zowel de Raad als het Commissariaat zou besluitvorming met (gekwalficeerde) meerderheid de norm zijn (artikel 24 en 39). Zo zou de omvang van de begroting weliswaar met unanimité in de Raad van Ministers worden vastgesteld, maar de invulling ervan door middel van een gekwalficeerde meerderheid. Iedere afzonderlijke minister zou verantwoording afleggen in de nationale parlementen. Deze konden de beslissingen van de minister goed- of afkeuren. Een Parlementaire Assemblee zou controle uitoefenen op het Europese niveau. Daarin zaten vertegenwoordigers vanuit de nationale parlementen van de lidstaten. De Assemblee zou ook het beleid van het Commissariaat controleren en deze eventueel ook naar huis kunnen sturen (artikel 36). Rechtsgeschillen zouden moeten worden voorgelegd aan een EDG-Gerechtshof, hetzelfde hof als dat van de EGKS (hoofdstuk IV).

Met het overbrengen van het gezag over de krijgsmacht naar het supranationale niveau zou er in feite sprake zijn van een Europese federatie. Het verdrag anticipeerde hier al op: de EDG was een bouwsteen van een mogelijke (con)federatie (artikel 38). Vandaar dat tijdens de onderhandelingen over de Europese Defensiegemeenschap vanuit de Assemblee van de EGKS een ontwerp werd gemaakt om ook te komen tot een Europese Politieke Gemeenschap (EPG). Defensie is immers een instrument van buitenlands beleid en dus moest Europese defensie een werktuig zijn van Europees buitenlands beleid. Deze EPG zou moeten zorgen voor een gezamenlijke buitenlandse politiek van de Zes. Zij kende een direct gekozen Kamer van de Volken en een door de nationale parlementen gekozen Senaat. Deze organen zouden als een echt controlerend en wetgevend parlement op Europees niveau moeten gaan functioneren. Er moest daarnaast een supranationale Executieve komen die verantwoording zou afleggen aan het parlement.

De relatie tussen de EDG en de Verenigde Staten was een belangrijk onderwerp. Daarom was erin voorzien dat alle divisies in geval van oorlog zouden vallen onder de geallieerde opperbevelhebber van de NAVO, SACEUR. Het was niet de bedoeling naast de NAVO een aparte organisatie op te richten. Dat werd onder andere vastgelegd in artikel 5 van het EDG-verdrag. Volgens dat artikel zou de EDG rechtstreeks met de NAVO samenwerken. De NAVO kreeg dus de beschikking over de operationele EDG-strijdkrachten (artikel 18).

Het afschieten van de EDG

Zodra alle nationale parlementen het verdrag met bijbehorende protocollen en nadere overeenkomsten zouden hebben goedgekeurd zou het in werking treden. Op 23 juli 1953 stemde de Nederlandse Tweede Kamer in met het wetsontwerp betreffende het Verdrag tot Oprichting van een Europese Defensiegemeenschap. Ratificatie door Nederland vond plaats toen ook de Eerste Kamer in het voorjaar van 1954 had ingestemd. In augustus 1954 moest het Franse parlement het verdrag tot oprichting van de EDG ratificeren.

Tot een inhoudelijke discussie kwam het in het Franse parlement niet eens. In een procedureel debat over de vraag of er überhaupt een inhoudelijke parlementaire behandeling moest komen werd er een stemming gehouden, waarin bleek dat de communisten en de gaullisten tegen waren, de christendemocraten voor en de radicaal-socialisten en onafhankelijken verdeeld. Behandeling van het verdrag werd afgestemd met 319 tegen 264 stemmen en 43 onthoudingen. Na de stemming hieven de tegenstemmers spontaan de Marseillaise aan. Het verdrag tot oprichting van de EDG was daarmee van de baan.

Voor de uitslag van die stemming zijn verschillende verklaringen gegeven: onder druk van met name generaal Charles de Gaulle was de regering al gaan twijfelen. De gaullisten wilden dat Frankrijk een eigen koers zou varen, onafhankelijk van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Daarnaast waren de verhoudingen in de internationale politiek na de dood van Stalin in 1953 minder gespannen. En met elkaar snel opvolgende regeringen was de Franse democratie op dat moment bijzonder instabiel. Het Italiaanse parlement, dat het verdrag nog moest ratificeren, schortte de stemming daarna op. Met het niet doorgaan van de Europese Defensiegemeenschap verdween ook de Europese Politieke Gemeenschap van het toneel.

Na het mislukken van het Plan Pleven nam het Verenigd Koninkrijk het initiatief tot oprichting van de intergouvernementele West-Europese Unie. Dat was een defensieve alliantie met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, West-Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg als lidstaten. Door het wegvallen van de EDG veranderde wel de Amerikaanse tactiek, maar het strategische doel van steun aan supranationale integratie op het Europese continent bleef onveranderd.⁵ Concrete initiatieven lieten de Amerikanen echter over aan de Europeanen zelf. De West-Europese Unie, inclusief de sterk verplichtende bijstandsparagraaf, ging op in de Europese Unie en hield in 2011 op te bestaan.

■
5 Ernst van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership; European Integration as a Concern of American Foreign Policy* (Amsterdam/London/New York: Elsevier 1966) 306.

De EDG in Nederland: diplomatieke inzet en parlementair debat

Nederland nam een bijzondere positie in bij het debat over de Europese Defensiegemeenschap. Het was het enige betrokken land dat wel meedeed aan de onderhandelingen over de EGKS, maar aanvankelijk bij de discussie over de EDG volstond met de status van waarnemer. Het waren de jaren van de zogeheten Rooms-Rode coalitie, waarin de PvdA en de KVP (katholieke voorloper van het CDA) de kern vormden van de kabinetten. Van 1948 tot 1952 was Willem Drees (PvdA) minister-president en Dirk Stikker (VVD) minister van Buitenlandse Zaken. Van 1952 tot 1956 was Drees opnieuw minister-president en kende Nederland twee (!) ministers van Buitenlandse Zaken: J.W. Beyen (partijloos) en J.M.A.H. Luns (KVP).

Hoewel de Koreaoorlog de directe aanleiding vormde voor een discussie over een Europees leger, blijkt uit de Handelingen van de Tweede Kamer dat de terminologie ook al in het voorjaar van 1950 de ronde deed. Zo benadrukte Sieuwert Bruins Slot (ARP) al in een debat op 3 mei 1950 dat de actualiteit van Duitse herbewapening opgesloten lag in de actualiteit van een Europese federatie, inclusief een Europees leger.⁶

Vanuit haar trans-Atlantische oriëntatie had de Nederlandse regering een voorkeur voor het voeren van veiligheidsbeleid in het kader van de NAVO en was zij uitgesproken kritisch op het Franse voorstel. Nederland was het verlies van zijn status als koloniale mogendheid nog aan het verwerken. Ook alweer onder druk van de Verenigde Staten had het in 1949 in moeten stemmen met volledige onafhankelijkheid van Indonesië. Uit de interne communicatie tussen minister Stikker en zijn ambtenaren van Buitenlandse Zaken blijkt dat Nederland zich als 'maritieme handelsmogendheid' niet thuis voelde in de 'continentale groep' van de EDG.⁷ Anderzijds, zo stelde Max Kohnstamm, hoofd van het Duitsland-bureau van dit ministerie, zou dit misschien wel de enige manier zijn om nog iets te behouden van die negentiende-eeuwse positie.⁸ Onder diplomaten werd de vraag of Nederland al of niet moest deelnemen aan de onderhandelingen besproken in het licht van de Nederlandse invloed binnen de NAVO. Ging het erom met de EDG de 'impulsieve en imprudente' politiek van de Verenigde Staten te 'temperen'? Of moest vooral Frankrijk worden overtuigd van de Nederlandse opvattingen?⁹

Voor coalitiepartners keek Nederland tevergeefs naar het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. Washington deed Nederlandse voorstellen af als 'niet doordacht' en 'prematuur'.¹⁰ Uiteindelijk ging Nederland onder druk van de Verenigde Staten vanaf oktober 1951 deelnemen aan de onderhandelingen. Door daarin samen op te trekken met zijn Benelux-partners wist Nederland aan invloed te winnen op de EDG-onderhandelingen. Deze Benelux-

■
6 Zie bijvoorbeeld, bijdragen van Klompé en Bruins Slot in: Tweede Kamer (1951) Handelingen 3 Mei 1950.

7 Nationaal Archief, 2.05.331, Archiefbescheiden betreffende de Europese Defensiegemeenschap (EDG) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1950-1955. Voor specifiek inventarisnummer, zie Trineke Palm, *Multilateralism as small power strategy: the Netherlands, the Benelux and the European Defence Community*, in: Laurien Crump & Susanna Erlandsson (eds), *Margins for Manoeuvre in Cold War Europe: The influence of smaller powers*, Routledge.

8 Op dat moment was Max Kohnstamm het hoofd van het Duitsland-bureau van Buitenlandse Zaken. Van 1952-1956 was hij de secretaris van de Hoge Autoriteit van de EGKS.

9 Zie noot 7.

10 Foreign Relations of the United States 1950, Bundel III, Document 254 en 274.

samenwerking bestond uit gezamenlijke voorbesprekingen, maar ook uit minder conventionele aanpakken. Een voorbeeld is de zogenaamde begrafenisdiplomatie, waarbij een begrafenis waar veel hoogwaardigheidsbekleders aanwezig waren door de Benelux-deelnemers werd aangegrepen om zorgen van de Benelux ten aanzien van de EDG te berde te brengen.

De inzet van Nederland in de onderhandelingen kan worden samengevat als:

- een sterke band met de NAVO;
- geen Europese minister van Defensie maar een gezamenlijk college;
- vetorecht ten aanzien van de omvang van de gemeenschappelijke defensiebegroting.

Een groot deel van de Tweede Kamer stond vanaf het begin welwillender tegenover de plannen voor een Europees leger dan de regering. Ten eerste benadrukten Kamerleden bij de debatten in het najaar van 1950 dat Nederland niet krampachtig moest vasthouden aan individuele soevereine belangen. Verwijzend naar de Franse minister van Defensie Bidault werd aangegeven dat een Europees leger de enige manier was om 'blijkbaar onoverwinnelijke autonomieën te passeren.' Er werd getwijfeld of de minister in dezen wel kon rekenen op zijn militaire adviseurs.¹¹ Ten tweede onderschreven niet alle Kamerleden de sterke oriëntatie op het Verenigd Koninkrijk. Sommigen stelden dat Engeland altijd aarzelt zich met Europa te verbinden, 'dat is niet van vandaag of gisteren' en niet voorbehouden aan een specifieke regering.¹² Verwijzend naar een speech van de Britse minister van Oorlog Emanuel Shinwell, die het Europese leger 'vreemd en fantastisch' had genoemd, zei Bruins Slot: 'We hebben genoeg veren moeten laten de laatste tijd. Het is welletjes zo. Als wij veren moeten laten, dan ten gunste van een echte, eerlijke Europese federatie, maar niet ten gunste van Groot-Brittannië.'¹³ Geert Ruygers (PvdA) daarentegen vroeg begrip voor het Engelse standpunt en benadrukte als grootste obstakel om nieuwe wegen in te slaan 'de ballast van het verleden, nationaal egoïsme en een tekort aan fantasie'.¹⁴

De Tweede Kamer had weinig begrip voor de keuze van de regering om slechts als waarnemer aanwezig te zijn bij de onderhandelingen in Parijs.¹⁵ Het besluit om alsnog als volledig lid deel te nemen aan de onderhandelingen in het najaar van 1951 kon daarom op de steun van een groot deel van de Kamer rekenen. Op 7 februari 1952 debatteerde de Kamer over een verklaring van de regering over de oprichting van een Europese Defensiegemeenschap. In dat debat erkende minister Stikker ten aanzien van de soevereiniteitsoverdracht dat een Europees leger diep ingrijpt in de organisatie van een soevereine staat – en dat de EDG daarin verderging dan de EGKS. Hoewel Nederland mee moest gaan in een gezamenlijke begroting, benadrukte Stikker dat Nederland zijn vetomacht behield ten aanzien van de omvang ervan. Bovendien zou Nederland een plek aan de tafel houden met een collegiaal Commissariaat in plaats van een enkele Defensiecommissaris.

■
11 Zie Fens (KVP) in Tweede Kamer (1950) Handelingen 13 September 1950; Serrarens (KVP) in Handelingen 17 oktober 1950.
12 Serrarens in Handelingen 17 oktober 1950.

13 Tweede Kamer (1950) Handelingen 13 September 1950.

14 Tweede Kamer (1951) Handelingen 16 januari 1951.

15 Zie bijvoorbeeld bijdragen van Fens en Korthals, in Tweede Kamer (1951) Handelingen 1 Juni 1951 en Kamerstuk 2300 III, nr. 8, Voorlopig verslag van Rijksbegroting Buitenlandse zaken 1952.

In haar reactie op zijn betoog zei mej. Marga Klompé (KVP) dat de EDG idealiter 'de sluitsteen van een federatie' zou zijn, maar dat de noodzaak van Duitse herbewapening de zaak in een ander daglicht stelde. Henk Korthals (VVD) beaamde dit idee van een Europees leger als sluitstuk, maar benadrukte ook dat Europese eenheid niet planmatig, volgens een logisch opgezet patroon groeit. Ook Marinus van der Goes van Naters (PvdA) onderstreepte de noodzaak en haastte zich te zeggen dat noodzaak geen noodlot of fatalisme veronderstelde: de keuze voor een supranationale EDG was een politieke wilsverklaring.

Tevens benadrukte hij dat juist de supranationale methode, met een toezichthoudend gerechtshof, kleine landen beter zou beschermen dan het anarchistische systeem van voor de oorlog. Anderen waren kritischer. Zo bepleitte Bruins Slot (ARP) het belang van een sterke Raad van Ministers ten opzichte van het Commissariaat, om daarmee het belang van nationale staten te erkennen als 'brok historische realiteit' en niet slechts als een 'lastig en antiek overblijfsel.' Charles Welter (KNP) sprak de hoop uit dat de Benelux-samenwerking een remmende invloed zou hebben op het 'wellicht overdreven Nederlandse enthousiasme' ten aanzien van het supranationale karakter van de EDG. Kamerlid Jan Schmal (CHU) vroeg zich af hoe de EDG zich zou verhouden tot de eed van trouw aan de koning(in) die iedere officier aflegt. De meest fundamentele kritiek kwam echter van de Communistische Partij die bij monde van Kamerlid Gerben Wagenaar uitsprak in de EDG een 'bedrieglijke manoeuvre' te zien waarmee herleving van het Duitse fascisme werd gecamoufleerd.

Als het ging om de relatie tussen de EDG en de NAVO beschreef Stikker de EDG als een 'concentrische cirkel binnen de grotere cirkel van de NATO' die onder het opperbevel van de NAVO zou komen te staan. Anderzijds, zo gaf hij aan, was de solidariteitsclausule van de EDG verstrekkender dan die van de NAVO. Ten slotte werd ook de zorg over het gebrek aan democratische controle benoemd door verschillende Kamerleden. Van der Goes van Naters waarschuwde dat er geen democratisch lek of parlementair niemandsland mocht komen.¹⁶

Actualiteit

De discussie over de oprichting van een Europese defensiegemeenschap werd zeventig jaar geleden gevoerd. Recent is zij opnieuw opgekomen. Sommige strategische vragen van destijds zijn gebleven, andere zijn nieuw. Oude strategische vragen zijn de opkomst van Rusland onder leiding van Poetin, de relatie tussen Europa en de Verenigde Staten, de afstandelijke betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk en de verdeeldheid in Europa. Vladimir Poetin heeft met de annexatie van de Krim in 2014 en de aanval op Oekraïne in 2022 laten zien een bedreiging te vormen voor de veiligheid in Europa. Ook de relatie tussen Europa en Verenigde Staten is een actueel onderwerp. Zeker het optreden van de Amerikaanse president Donald Trump heeft het vertrouwen van Europa in de Verenigde Staten als bondgenoot geschaad. Het is onzeker of dat vertrouwen met het beleid van president Joe Biden wel zal terugkeren. Op de achtergrond speelt

■
¹⁶ Tweede Kamer (1952) Handelingen 7 februari 1952.

de opkomende macht van China. De Verenigde Staten zal daar – ook militair – een zwaardere nadruk op gaan leggen. Dat betekent dat Europa in de eigen regio zijn eigen veiligheidsbroek moet kunnen ophouden.

De EDG-casus onderstreept de gecompliceerde relatie van het Verenigd Koninkrijk met het continent. Met Brexit verloor de EU een nucleaire mogendheid en een speler die bereid was in het hogere geweldsspectrum op te treden, maar ook een lidstaat die ontwikkelingen ten aanzien van een Europees veiligheids- en defensiebeleid wantrouwde. Dankzij het Britse vertrek uit de Europese Unie zijn er dus meer mogelijkheden voor een Europees leger, maar de Unie heeft wel ingeboet aan potentiële militaire slagkracht.

Hoewel er ook nu weer van verschillende kanten over een Europees leger gesproken wordt bestaan er – anders dan in 1950 – nu geen vastomlijnde plannen. Zoals Korthals in het Tweede Kamerdebat in 1952 al naar voren bracht: Europese eenheid groeit niet planmatig. Na het EDG-debacle werden er pas na de Val van de Muur weer voorzichtige stappen gezet ten aanzien van de EU als veiligheidsspeler. Met het Verdrag van Maastricht van 1993 werd de ambitie voor een ‘gemeenschappelijk defensiebeleid dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden’ zwart-op-wit gesteld.¹⁷ En sindsdien is er met horten en stoten een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid ontstaan. Met het Verdrag van Lissabon (2009) hebben de lidstaten zich gecommitteerd aan een solidariteits-clausule (222 VWEU) en wederzijdse bijstandsclausule (42.7 VEU). Sinds 2003 zijn er 13 militaire EU-missies en operaties uitgevoerd, waarvan er 7 operationeel zijn, variërend van operaties met een executief mandaat tot kleinschalige trainingsmissies. Sinds 2004 staan roterende Europese Battlegroups klaar, al zijn zij nog nooit ingezet. Sinds de Global Strategy van 2016 lijkt er sprake van een stroomversnelling. Er is geen gezamenlijke begroting, maar met het Europese Defensie Fonds is er voor het eerst sprake van defensiegeld in de EU-begroting. Er is geen hoofdkwartier, maar wel een Military Planning and Conduct Capability dat daartoe zou kunnen uitgroeien. En sinds 2017 wordt er met 60 PESCO-projecten gewerkt aan gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van defensiecapaciteiten.

De bezwaren die in 1954 tegen een Europees leger bestonden, spelen ook nu een rol: op de eerste plaats de vereiste dat voor een Europees leger een Europees buitenlands beleid nodig is en eigenlijk ook een Europese federatie. Daar schrok Frankrijk in 1954 voor terug en daar zijn veel lidstaten van de EU vandaag ook bang voor. Op de tweede plaats bestaan er zorgen voor de trans-Atlantische betrekkingen binnen de NAVO: is het pleidooi voor Europese strategische autonomie een samenzwering tegen de VS? Dat laatste werd in de jaren vijftig voorkomen door de EDG geheel te integreren binnen het politieke en militaire kader van de NAVO. Als wij vandaag nadenken over een sterkere rol van de EU op defensiegebied moeten we dat serieus nemen. Op de NAVO-top van Brussel (14 juni 2021) werd uitgesproken dat de Europese Unie een ‘unieke en essentiële partner’ bleef voor de NAVO.¹⁸ De top sprak zich uit voor ontwikkeling en verdieping van de Euro-Atlantische samenwerking. Ten opzichte van de NAVO heeft de EU een bredere toolbox aan

■
¹⁷ Verdrag van Maastricht, Titel V, Artikel 1.4.

¹⁸ Brussels Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

instrumenten voor buitenlands beleid en er is dus sprake van een meer gelijkwaardige relatie. Misschien moet de Europese Unie – naast de afzonderlijke lidstaten - maar eens lid worden van de NAVO.

Kernwoorden

Europees Leger, Europese defensiesamenwerking, Europese integratie, Veiligheid, Federalisering, EU, EDG, EGKS, NAVO.

Auteurs

Dr. Trineke Palm is directeur van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie.

Theo Brinkel is bijzonder hoogleraar militair-maatschappelijke studies aan de Universiteit Leiden en universitair hoofddocent internationale veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie.

Bibliografie

Beugel, Ernst van der, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership; European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam/London/New York: Elsevier 1966.

Brussels Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

Calvocoressi, Peter, *World Politics Since 1945*, London/New York: Longman 1982.

Foreign Relations of the United States 1950, Bundel III, Document 254 en 274. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03> . Laatst geraadpleegd 3 februari 2023.

Handelingen van de Tweede Kamer, *Regeringsverklaring over de onderhandelingen met betrekking tot de oprichting van een Europese Defensiegemeenschap*, 44^e vergadering, 7 Februari 1952. https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19511952/0000289194/1/pdf/SGD_19511952_0000373.pdf . Laatst geraadpleegd 3 februari 2023.

Nationaal Archief, 2.05.331, Archiefbescheiden betreffende de Europese Defensiegemeenschap (EDG) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1950-1955.

Palm, Trineke, “Multilateralism as small power strategy; the Netherlands, the Benelux and the European Defence Community”, Laurien Crump & Susanna Erlandsson (eds), *Margins for Manoeuvre in Cold War Europe; The influence of smaller powers*, Routledge.

Raad van Europa, Raadgevende Vergadering (1950) Report Second Session (Sitting 1-12) 124. <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/timeline-1950#> . Laatst geraadpleegd 3 februari 2023.

Treaty Constituting the European Defence Community, Washington DC: United States Government Printing Office 1952; <https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>. Laatst geraadpleegd 3 februari 2023.

Truman, Harry, Truman Doctrine, zie: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/56/special-message-congress-greece-and-turkey-truman-doctrine>.

Verdrag van Maastricht, Titel V, Artikel J.4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> . Laatst geraadpleegd 3 februari 2023.

Voorlopig verslag van Rijksbegroting Buitenlandse zaken 1952, Kamerstuk 2300 III, nr. 8.

EU en NAVO: Concurrerend of Complementair?

Europese Strategische Autonomie en de EU-NAVO relatie

Sabine Mengelberg

Inleiding

Een Europees leger en Europese strategische autonomie, vaker uitgeroepen door de Franse president Macron¹, zijn nieuwe initiatieven die het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie (EU) moeten versterken. Tegelijkertijd hebben multilateralisme en internationale samenwerking aan daadkracht ingeboet. De toenemende geopolitieke machtsstrijd tussen Rusland, China, de VS en Europa en de Russische aanval op Oekraïne overschaduwden het multilateralisme, waardoor het relatieve belang van internationale organisaties op het wereldtoneel afneemt. Zo staan bij iedere internationale crisis, waar Europa voor staat, het bestaansrecht en de effectiviteit van de EU opnieuw ter discussie: treedt de EU nu wel of niet op ten tijde van een pandemie of financiële crisis? Wat doet de EU wanneer Belarus en Rusland vluchtelingen inzetten als wapen? En kan de EU militair iets betekenen in het Oekraïne conflict? Ook bij de NAVO stond twijfel over haar bestaansrecht vaker op de politieke agenda.

Toch bestaan de NAVO en de EU inmiddels meer dan 70 jaar en zijn zij belangrijk geweest voor de relatieve stabiliteit in de trans-Atlantische regio sinds de Tweede Wereldoorlog. Voor beide organisaties is 2022 een belangrijk jaar, dat is na de Russische invasie alleen maar versterkt. De EU neemt hoogstwaarschijnlijk in maart, onder Frans voorzitterschap, het Strategisch Kompas aan. Dat document bepaalt waartoe de EU op het gebied van veiligheid en defensie de komende vijf tot tien jaar in staat moet zijn en hoe zij dat moet realiseren. Voor de NAVO mondt het reflectieproces, dat sinds 2019 gaande is, in juni 2022 uit in een nieuw Strategisch Concept dat het document van 2010 vervangt.²

In de discussie over de toekomst van het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) duikt steeds vaker het begrip 'strategische autonomie' op. Discussies hierover kunnen echter niet los worden gezien van de NAVO. Begrijpelijkwerwijs jagen ze NAVO-georiënteerde regeringsleiders schrik aan, zowel in Europa als in Amerika. Ook het Nederlandse kabinet stelde zich in eerste instantie terughoudend op ten aanzien van een Europees leger, zoals premier Mark Rutte in 2018 verklaarde; 'Het is een illusie te denken dat de Europese Unie nu alleen, zonder de NAVO, haar eigen veiligheid zou kunnen waarborgen'.

■

1 'President Macron: de NAVO is hersendood'. *Het Parool*, 8 november 2019. Zie: <https://www.parool.nl/wereld/president-macron-de-navo-is-hersendood-b40d65eb/>; French President Emmanuel Macron's Speech at the European Parliament - Strasbourg, 19 January 2022 - French Presidency of the Council of the European Union 2022 (europa.eu).

2 NATO, 'NATO 2030: United in a New Era', 25 november 2020. Zie: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

De gouden jaren van het multilateralisme startten direct na afloop van de Koude Oorlog met steeds meer internationale (geïstitutionaliseerde) samenwerking en samenwerking tussen organisaties. Toenemende interactie tussen organisaties heet binnen de leer der internationale betrekkingen *inter-organisationalisme*. Volgens dat begrip beweegt deze interactie tussen organisaties zich op een continuüm tussen rivaliteit en samenwerking. Organisaties kunnen elkaar politiek, institutioneel of met capaciteiten beconcurreren (rivaliteit) of overnemen, maar ook aanvullen (complementariteit) of zelfs afhankelijk van elkaar worden.³

Het EU Strategisch Kompas streeft naar meer strategische autonomie voor het EU veiligheids- en defensiebeleid. In deze bijdrage, rondom het thema 'EU-defensiebeleid', staat de volgende vraag centraal: In hoeverre zet de ontwikkeling van het EU veiligheids- en defensiebeleid de relatie met de NAVO onder druk, of kan deze ontwikkeling de relatie juist versterken? Voor een antwoord op deze, besteedt dit artikel eerst aandacht aan de ontwikkeling van het EU-GVDB en het Strategisch Kompas. Vervolgens komt de interactie tussen de EU en de NAVO van de afgelopen decennia aan bod, en afsluitend volgt een analyse op deze relatie.

Geen Europese Defensie Gemeenschap; wel een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid

In de eerste editie van de Militaire Spectator van dit jaar lieten Brinkel en Palm⁴ zien dat de totstandkoming van een Europese Defensie Gemeenschap ten tijde van de Koude Oorlog niet haalbaar bleek. Het einde van de Koude Oorlog gaf wel de eerste aanzet tot een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Met het Verdrag van Maastricht (1992) werd – naast een pijler voor interne veiligheid van de EU - een buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid opgezet: 'Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden'.⁵

Het Verdrag van Amsterdam (1997) concretiseerde dit door de EU de mogelijkheid te geven crisisbeheersingstaken uit te voeren, de zogenoemde Petersbergtaken.⁶ In 1998, naar aanleiding van de Balkanoorlogen en het gebrek aan Europese slagkracht daarin, gaven Frankrijk en het VK in St. Malo (Frankrijk) de Europese defensiesamenwerking een nieuwe impuls. Een reeks initiatieven volgde, waaronder een Europese snellere reactiemacht om het volledige scala aan

■
3 Zie: Rafael Biermann and Joachim Koops, *Palgrave Handbook of Inter-organizational Relations in World Politics*, London, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2017.

4 Trineke Palm en Theo Brinkel, *De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954). Vreemd en fantastisch?* In: Militaire Spectator 191, 2022.

5 Verdrag van Maastricht, Titel V, artikel 14.

6 Petersberg is een oord nabij Bonn, Duitsland, waar de toenmalige regeringsleiders bij elkaar kwamen. Ten tijde van het Verdrag van Amsterdam omvatten de Petersbergtaken: humanitaire missies, vredeshandhaving en crisisbeheersing inclusief *peace enforcing*. In het Verdrag van Lissabon (2009) werden deze als volgt verwoord: gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, waaronder vredestichting en stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten.

Petersbergtaken uit te voeren (*Helsinki Headline Goal*)⁷ en het *Battlegroups* concept.⁸ Het Verdrag van Nice (2001) maakte een start met institutionalisering van het EU veiligheids- en defensiebeleid door de oprichting van het Politiek en Veiligheidscomité⁹, het Europees Militair Comité¹⁰ en de Europese Militaire Staf.¹¹ Een gezamenlijke Europese politieke strategie ontbrak nog en daarom volgde in 2003 de eerste Europese Veiligheidsstrategie, getiteld: 'Een veilig Europa in een betere wereld'. Het doel van deze strategie was om de Europese veiligheidsbelangen te behartigen door het EU-gedachtegoed van *good governance* en democratie wereldwijd te 'exporteren'. Tot slot werd met het Europees Defensie Agentschap (EDA) ingezet op harmonisatie en ontwikkeling van militaire capaciteiten om het EU veiligheids- en defensiebeleid verder te operationaliseren. Bij al deze ontwikkelingen in het GVDB is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat ze uitsluitend betrekking hadden op crisisbeheersingsoperaties; van collectieve defensie zoals bij de NAVO was (nog) geen sprake.

Met het Verdrag van Lissabon (2007) breidde de EU haar veiligheids- en defensiebeleid politiek, militair en institutioneel verder uit met onder andere het Permanent Gestructureerde Samenwerkingsinitiatief (*Permanent Structured Cooperation*; PESCO), tot op dat moment nog een dode letter, en een wederzijdse bijstandsclausule met de plicht om elkaar met alle middelen hulp en bijstand te verlenen. Deze bijstandsverplichting is nog steeds verbonden aan de NAVO; zij bepaalt dat EU-lidstaten die ook lid zijn van het Atlantisch bondgenootschap hun NAVO-verplichting voorrang moeten geven.¹² Ook werd de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) opgericht. Deze diplomatieke dienst omvat inmiddels meer dan 150 EU-delegaties met landen buiten de EU en internationale organisaties.

Vanaf 2010 veranderde de wereld rondom Europa onder andere door de burgeroorlogen in Syrië en Libië, de Russische annexatie van de Krim in 2014, hybride dreigingen, terroristische aanslagen en cyberaanvallen. Ook ontstonden er problemen aan de grenzen van de EU, zoals de vluchtelingencrisis in 2015. Dit alles leidde in 2016 tot de *Global Strategy* van de EU, met de titel '*Shared vision, common action: A stronger Europe*'.¹³ In vergelijking met de strategie van 2003 klonk er vanuit Brussel een heel ander geluid: de EU zocht naar een geïntegreerde respons op de toegenomen dreigingen en daarom inventariseerde de unie haar vitale belangen en de tekortkomingen in

7 Europese Raad, Helsinki, 10-11 december 1999. Helsinki Headline Goal: inzet van 60.000 troepen binnen 60 dagen, voor tenminste 1 jaar, binnen 6000 km.

8 Joint en combined troepen levering van 1000 tot 1500 mensen, inzetbaar binnen vijf tot tien dagen voor alle Petersbergtaken.

9 Samengesteld uit ambassadeurs van de lidstaten en verantwoordelijk voor het EU buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid.

10 Samengesteld uit de Chefs Defensiestaf van de lidstaten.

11 De taak van de Militaire Staf bestaat uit strategisch advies aan het Politiek en Veiligheidscomité, het Militaire Comité en het operationele hoofdkwartier op het gebied van: *early warning, situation assessment, strategic planning, communications and information systems, concept development, training & education, and support of partnerships*.

12 Artikel 42.7 VEU: Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.

13 EU, 'Shared vision, common action: A stronger Europe', juni 2016. Zie: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_o.pdf.

de verdediging daarvan.¹⁴ Sindsdien streeft de EU naar sterkere gezamenlijke militaire en niet-militaire capaciteiten om beter te kunnen reageren op externe crises. Dit alles gebeurt zowel in EU verband, bi- als multilateraal, en samen met partners, met name de NAVO. Hiermee versterkt de EU haar bestaande initiatieven, maar ontwikkelt zij ook veel nieuwe capaciteiten, institutionalisering en financiële instrumenten.

Wat betreft capaciteiten gaat het om het al bestaande PESCO. Dit initiatief, dat al was opgenomen in het Verdrag van Lissabon maar tot 2016 tot te veel onderlinge verdeeldheid leidde, werd nieuw leven ingeblazen en maakte nauwere veiligheids- en defensiesamenwerking tussen EU-lidstaten mogelijk. PESCO omvat inmiddels meer dan 47 projecten waaronder militaire mobiliteit.¹⁵ Operationeel ontwikkelt de EU de Military Planning and Conduct Capability (MPCC). Dit initiatief creëert een militair hoofdkwartier inclusief het EU Operation Centre (OPCEN). In eerste instantie coördineerde het OPCEN kleinschalige niet-executieve militaire operaties (trainingsmissies zoals EUTM Somalië, EUTM Mali en EUTMRCA) en executieve militaire operaties met een omvang van de EU Battlegroup aan, om later uit te breiden naar executieve operaties van maximaal 2500 troepen. Het MPCC is gevestigd binnen de Militaire Staf van de Europese Dienst voor Extern Optreden.¹⁶

Financieel spelen er meerdere initiatieven:

- Coordinated Annual Review on Defence (CARD). Dit brengt jaarlijks in kaart welke militaire capaciteiten ontbreken in de gezamenlijke nationale defensieplannen;
- Europees Defensiefonds (EDF). Met dit fonds komt er voor het eerst geld vrij voor defensie in de EU-begroting. De Europese Commissie kan hiermee subsidies verlenen voor grensoverschrijdende en gezamenlijke aankoop en ontwikkeling van defensietechnologie en -capaciteiten, zoals van PESCO-projecten. Met het EDF wil de EU de efficiëntie en het innovatievermogen van de defensie-industrie vergroten;¹⁷
- Europese Vredesfaciliteit (EPF). Dit is een intergouvernementeel financieringsinstrument buiten de EU-begroting, waarmee de EU militaire operaties en crisisbeheersingsoperaties van derden kan financieren, zoals van de Afrikaanse Unie.¹⁸

■
¹⁴ Europees Parlement, 'On the Way towards a European Defence Union?'; https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535011/EXPO_STU%282016%29535011_EN.pdf

¹⁵ Het verschil tussen PESCO en andere vormen van samenwerking op defensiegebied is dat PESCO juridisch bindend is voor de deelnemende landen. Samenwerking vindt plaats op het gebied van capaciteitsontwikkeling en investeringen en deelname aan EU civiele missies en militaire operaties. De EU-lidstaten Denemarken en Malta nemen geen deel.

¹⁶ De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED) is de diplomatieke dienst van de EU die het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid ondersteunt en de diplomatieke betrekkingen en strategische partnerschappen met internationale organisaties en landen buiten de EU onderhoudt. Deze dienst beschikt wereldwijd over 150 permanente delegaties.

¹⁷ Het Defensie Fonds is onderdeel van de EU-meerjarenbegroting (2021-2027). In deze periode is een budget van 7,953 miljard euro beschikbaar voor het financieren van gezamenlijk defensieonderzoek en de ontwikkeling van defensiecapaciteiten.

¹⁸ De Vredesfaciliteit is een intergouvernementeel fonds van 5 miljard euro (2021-2027).

In onderstaande tabel een overzicht van de geschetste ontwikkelingen van het EU veiligheids- en defensiebeleid.

Jaar	Afspraak	Initiatieven
1993	Verdrag van Maastricht	Buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid (GBVB en GVDB)
1997	Verdrag van Amsterdam	Petersbergtaken
1998	St. Malo	Initiatief GVDB
1999	Verdrag van Amsterdam	Start Helsinki Headline Goal en Battlegroups. Crisismanagement structuren: Politiek Veiligheidscomité
2001	Verdrag van Nice	Militair Comité en Militaire Staf
2003	EU Veiligheidsstrategie	Multilaterale strategie. Europees Defensie Agentschap
2009	Verdrag van Lissabon (VEU)	PESCO, wederzijdse bijstandsclausule en EDEO
2016	EU-Veiligheidsstrategie	PESCO geactiveerd, MPCC, CARD, EDF, EPF

Tabel 1: Ontwikkelingen EU veiligheids- en defensiebeleid

Samenvattend heeft de ontwikkeling van het EU veiligheids- en defensiebeleid sinds het einde van de Koude Oorlog een grote vlucht genomen. De EU heeft sinds 2003 meer dan 25 civiele missies en militaire operaties uitgevoerd en kent een wereldwijde diplomatieke dienst. Bovendien kregen de (supranationale) Europese Commissie en het Europees Parlement met het gemeenschappelijke defensiefonds inspraak en bevoegdheden binnen het veiligheids- en defensiedomein. Door het Europees Defensie Agentschap en de PESCO-projecten, die juridisch verplichtend zijn voor deelnemende staten, investeren de lidstaten in benodigde defensiecapaciteiten. Tot slot, kan de EU haar militaire hoofdkwartier inmiddels inzetten voor zowel collectieve defensie als voor crisisbeheersingsoperaties.

Het EU Strategisch Kompas

Het aankomende Strategisch Kompas van de EU moet antwoord geven op nieuwe dreigingen en ingrijpende politieke verschuivingen: 'The EU is facing new and increasing threats and challenges. To counter them, protect its citizens, and enhance its strategic autonomy to become a stronger global partner, the EU needs to define what kind of security and defence actor it wants to be'. Doel van het Strategisch Kompas is '...to define policy orientations, concrete goals and objectives for the next 5 to 10 years, in areas such as crisis management, resilience, capability development and partnerships'.¹⁹

■
19 European External Action Service, 'Towards a Strategic Compass', 15 november 2021. Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-eu-o_en.

Hierbij staan vier thema's centraal. Ten eerste crisismanagement, dat gaat om het versterken van de EU Command and Controlstructuren, de politieke besluitvorming, de Military Planning and Conduct Capability en effectievere crisisbeheersing, waaronder de beschikbaarheid van strategische capaciteiten door bijvoorbeeld het opzetten van een snel inzetbare EU-capaciteit (EU Rapid Deployment Capacity). Weerbaarheid is het tweede thema en dat gaat enerzijds om de bescherming van de EU en haar burgers tegen dreigingen van buitenaf, en anderzijds om samenwerking tussen nationale krijgsmachten en civiele autoriteiten in complexe crises, zoals bij de bestrijding van pandemieën. Ten derde capaciteitsontwikkeling, waarbij het gaat om investeringen in defensie-capaciteiten door onder andere het Headline Goal Process en het Capability Development Plan te versterken. Tot slot, de partnerschappen. Hierbij gaat het om het versterken van EU-optreden op veiligheids- en defensiegebied, weliswaar in samenwerking met partners van de EU zoals de NAVO en de VS, maar zelfstandig waar en wanneer nodig.²⁰

Zowel in het EU Strategisch Kompas als het aankomend NAVO Strategisch Concept staat de relatie tussen beide organisaties centraal. Daarom besteedt het deel hieronder aandacht aan de ontwikkeling tussen beiden en het begrip strategische autonomie.

Europese strategische autonomie *avant la lettre*

Direct na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het Warschaupact ontstond een initiatief tot een Europese veiligheidsarchitectuur²¹, bestaande uit de NAVO, de EU, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Het idee was om deze organisaties met elkaar te verbinden op basis van een taakverdeling, waarmee een post-Koude Oorlog veiligheidsorde zou ontstaan gebaseerd op gedeelde macht en verdeelde taken door elkaar versterkende organisaties. Uiteindelijk werken deze vier organisaties nog steeds met elkaar, maar is de relatie tussen de EU en de NAVO het verste ontwikkeld.

Het idee van strategische autonomie is niet nieuw in de Europese veiligheidsarchitectuur. Al vanaf begin jaren negentig pleitte de NAVO voor een sterk Europa. Zo lanceerde de VS, bijna tegelijkertijd met het EU-Verdrag van Maastricht, het NAVO *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept (1994). Het doel was om de bestaande West Europese Unie (WEU), die vanaf 1992 belast was met de Petersbergtaken, in te zetten als link tussen de EU en de NAVO. Ook is binnen de NAVO in 1996 de Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI) geïnitieerd. Zowel de CJTF als de EVDI had als doel een Europese pijler op te zetten binnen de NAVO waardoor EU-lidstaten ook konden optreden wanneer niet alle NAVO-lidstaten daarmee instemden, en om de EU militair te versterken ter ondersteuning van de NAVO.

■
²⁰ Zie: Kamerbrief kabinetsappreciatie concept Strategisch Kompas, 10 december 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/12/10/kamerbrief-kabinetsappreciatie-concept-strategisch-kompas/kamerbrief-kabinetsappreciatie-concept-strategisch-kompas.pdf>.

²¹ CVSE, 'Charter of Paris for a New Europe', gepresenteerd op de CVSE top in Parijs, November 1990.

In St. Malo pleiten zowel Frankrijk als het VK voor strategische autonomie: 'To this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises...' met als doel '...that Europe can make its voice heard in world affairs, while acting in conformity with our respective obligations in NATO...'.²²

Ongeveer tegelijkertijd noemde ook het NAVO Strategisch Concept van 1999 de Europese autonomie: '...the resolve of the EU is to have the capacity for autonomous action...' om '...ready access by the EU to the collective assets and capabilities of the Alliance for operations...' met altijd in het achterhoofd '...in which the Alliance as a whole is not engaged militarily'.²³ Als gevolg daarvan intensiveerde vanaf 1999 het contact tussen beide organisaties op politiek en met name ambtelijk niveau, al gebeurde dat zonder enige vorm van institutionalisering. Zo werd met de ontwikkeling van de EU-defensietaken en -capaciteiten het zogenoemde 'Berlijn-plus' concept (2003) opgezet, dat als raamwerk diende voor EU-NAVO samenwerking ten tijde van crisisbeheersingsoperaties.²⁴ In 2003 ontstond er ook een mogelijkheid tot informatie-uitwisseling²⁵ en zag een EU-NAVO capability group het licht.²⁶ Met Berlijn-plus kreeg de EU toegang tot de collectieve middelen van de NAVO, zoals de NAVO-commandostructuren, maar dan wel op basis van eenrichtingsverkeer: de EU kan gebruik maken van NAVO-middelen maar niet andersom.²⁷ Uitgangspunt van Berlijn-plus was dat de NAVO altijd *first priority* en *right of first refusal* zou hebben. Verder mocht de EU-NAVO samenwerking niet leiden tot van de capaciteiten; de zogenaamde '3-D's' (*Decoupling, Duplication, Discrimination*).²⁸ Zo was de VS begin 2000 tegen een permanente operationele staf voor de EU, omdat deze zou overlappen met de operationele planningscapaciteiten van de NAVO.

■
22 Frans-Britse verklaring, 4 december 1998.

23 NATO, 'The Alliance's Strategic Concept', 24 april 1999. Zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm.

24 Besloten tijdens een bijeenkomst in Berlijn van EU en NAVO. Wanneer een EU-operatie wordt uitgevoerd met NAVO capaciteiten en de C2 is D-SACEUR de OPCOM.

25 Zie: EUR-Lex - 22003A0327(01) - EN - EUR-Lex (europa.eu)

26 Het doel van de NATO-EU Capability Group is: 'to ensure the coherence and mutual reinforcement of NATO and the EU capability development efforts. Experts from the EDA and NATO common capability shortfalls, such as improvised explosive device countermeasures and medical support. Staff were also ensuring transparency and complementarity between NATO's work on 'smart defence' and the EU's pooling and sharing initiative. Other cooperation issues included: the combat of terrorism, the proliferation of WMD and civil emergency planning. Exchange of information: on activities in the field of protection of civilian populations against chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) attacks'.

27 De eerste operatie onder Berlijn-plus was de EU-operatie Concordia in Macedonië, 2003. Een ander voorbeeld van deze samenwerking was Althea in Bosnië-Herzegovina (2004). Daarbij trad D-SACEUR op als commandant van de Europese troepen en was de NAVO de militair-strategische coördinator voor de EU.

28 Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright, NAVO top, 8 december 1998.

Sinds 2003 kunnen de EU-lidstaten op vier manieren crisisbeheersingsoperaties uitvoeren:²⁹

1. een *NATO-only campaign* op basis van het CJTF-concept;
2. de Berlijn-plus afspraken: een EU-operatie wordt ondersteund door NAVO;³⁰
3. het *framework nation concept*, waarin een nationaal hoofdkwartier multinationaal wordt ingezet voor een EU of NAVO-operatie;³¹
4. door de EU Military Staff.

Kortom: met de ontwikkeling van het EU-GVDB werd de link tussen de EU en de NAVO versterkt. Ook pleitte de VS voor substantiëlere EU- defensiebudgetten en -capaciteiten ter ondersteuning van Europese slagkracht: niet ten koste maar ten faveure van de NAVO.

Eén obstakel in de samenwerking is en blijft de kwestie tussen NAVO-lidstaat Turkije en EU-lidstaat Cyprus. Zo erkent Turkije de Republiek Cyprus niet en blokkeert het Cypriotische deelname aan EU-NAVO-overleg en -operaties. Cyprus wil niets in EU-NAVO verband bespreken tenzij het er zelf bij zit.

Ten tijde van de NAVO-top in Warschau (2016), parallel aan de EU Global Strategy (2016), kwamen beide organisaties tot elkaar in een gezamenlijke EU-NAVO-verklaring. De intentie was om vooral praktisch meer samen te gaan werken: zo werden er zeven gebieden voor nadere samenwerking geïdentificeerd met bijbehorend implementatieplan (zie tabel 2).³² Bovendien werkten de NAVO en de EU operationeel steeds meer samen, bijvoorbeeld op het gebied van inlichtingen en logistieke steun³³, en in meerdere operaties zoals in Afghanistan (ISAF met EUPOL), de Middellandse Zee (NAVO operatie Sea Guardian en EU NAVFOR MED (operatie Sophia) en in Afrika.³⁴

■
29 Een voorbeeld is de operatie Artemis in 2003 en 2004 in de Democratische Republiek Congo.

30 Ervan uitgaande dat SACEUR een Amerikaanse generaal is en D-SACEUR een Europeaan. Deze premisse is er met Brexit (2016) niet makkelijker op geworden.

31 Na Brexit leveren vier EU-lidstaten een HQ: Griekenland, Frankrijk, Italië en Duitsland.

32 NATO: 'Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization', 6 december 2016.

33 Zoals bij de maritieme grensmanagement operaties in de Egeïsche en Middellandse Zee: EUNAVFOR MED Sophia.

34 Voor de ontwikkeling van de Europese veiligheidsarchitectuur, zie: Sabine Mengelberg, *Permanent Change? The Paths of Change of the European Security Organizations*. <https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/attachment/entity/11f50fd9-c6c9-486a-922f-5fcc9c54e5ef>

Jaar	Afspraak	Initiatieven
1994	NAVO	NAVO CJTF
1996	NAVO-WEU	NAVO Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit
2002	Joint EU–NATO Declaration NATO-EU Capability Group	EU toegang tot NAVO planning capaciteit voor EU-militaire operaties
2003	Berlijn-plus	NAVO steun aan EU-geleide operaties
2005	NAVO-EU	NAVO permanente liaison bij EU Militaire Staf
2006	EU-NAVO	EU permanente planningscel bij NAVO (SHAPE)
2009	EU Verdrag van Lissabon	EU wederzijdse bijstandsclausule (art. 42.7 VEU) met link naar NAVO
2016	Joint Declaration	Versterkte samenwerking en verbeterde informatie-uitwisseling: hybride en cyberdreigingen, operationele samenwerking inclusief op zee, defensie capaciteiten, industrie en onderzoek, gecoördineerde oefeningen en ondersteuning van partners (42 projecten).
2017 – 2021	Joint Declarations	Uitbreiding samenwerking: militaire mobiliteit, Emerging Disruptive Technologies, weerbaarheid versus NBC-dreiging, ruimte, terrorismebestrijding en gender (meer dan 70 projecten). European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.

Tabel 2 Ontwikkeling EU-NAVO relatie

Terugblikkend op deze ontwikkelingen kenmerkt de relatie tussen de EU en de NAVO (met een overlap van 21 lidstaten) zich enerzijds door een angst voor duplicatie, met name in de begin jaren van het EU-GVDB, en anderzijds door afhankelijkheid en complementariteit. Misschien lijkt het toeval dat zowel de EU als de NAVO in 2022 een nieuwe strategie presenteert, maar dat is mogelijk schijn. Zoals hierboven geschetst is het bijzonder dat de NAVO al vanaf begin jaren negentig de weg opende voor een Europese defensiepijler binnen de organisatie, ook om het EU-GVDB te versterken. Bovendien hebben politieke en institutionele veranderingen en operationele inzet zich vaker gelijktijdig afgespeeld. Zo lijken de EU en de NAVO elkaar te activeren en inspireren.

Sinds de EU Global Strategy van 2016 is het begrip strategische autonomie zowel positief als negatief gedefinieerd en bediscussieerd.³⁵ Hierbij bevindt autonomie zich op twee niveaus. Aan de ene kant gaat het om het behoud van nationale soevereiniteit versus de uitbreiding van EU-bevoegdheden en -capaciteiten in het veiligheids- en defensiedomein tot aan supranationaal niveau. Aan de andere kant gaat het om de relatie tussen de NAVO en de EU, die in deze discussie

■
35 Voor een overzicht, zie: https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2020/06/19/europese-veiligheid-tijd-voor-nieuwe-stappen/Europese_veiligheid_tijd_voor_nieuwe_stappen-AIV-advies-112_202006.pdf; <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-%E2%80%99european-sovereignty%E2%80%99-defence>; RAND Institute - European Strategic Autonomy in Defence (1).pdf.

varieert van behoud van de huidige EU-NAVO-relatie tot aan een onafhankelijk Europees leger, inclusief nucleaire verdediging, gebaseerd op een eigen Europese defensie-industrie. Volgens Josep Borrell, de Hoge Vertegenwoordiger van het EU buitenlands en veiligheidsbeleid, betekent strategische autonomie geen 'absolute (autonomie), maar (slechts) een zekere mate van autonomie'.³⁶ En ook al komt de Franse roep om strategische autonomie gedeeltelijk voort uit frustratie, onder andere veroorzaakt door de AUKUS-affaire³⁷, de Franse force de frappe zal niet onder een Europees federaal leger worden geplaatst. Hoe dan ook, een eenduidige definitie van strategische autonomie is er nog niet; het Strategisch Kompas zal uitsluitsel geven over hoe de relatie met de NAVO eruit komt te zien.

De EU-NAVO relatie: natuurlijke partners

Bovenstaande laat zien dat de EU en de NAVO vanaf de Koude Oorlog naar elkaar toe bewegen. Toch werd die relatie lange tijd geframed als concurrerend, ook door Nederland. Inmiddels is Nederland een voorstander geworden van een versterking van het EU-GVDB, omdat dit ook de NAVO krachtiger maakt: 'In het licht van recente geopolitieke ontwikkelingen, de verslechterde veiligheidssituatie in de wereld en in regio's nabij Europa, alsook de snelle opkomst van nieuwe en hybride dreigingen, acht het kabinet verdere versterking van het GVDB wenselijk en noodzakelijk. Een sterkere EU en een groter Europees handelingsvermogen versterken immers de NAVO'.³⁸ Maar als Nederland een voorstander is van een sterker EU-GVDB ter ondersteuning van de NAVO, dan moet het ook meer gaan investeren in de politieke en ambtelijke structuren, de EU-operaties en capaciteiten van de EU.³⁹

Hoewel er sterke verschillen zijn tussen beide organisaties, alleen al door de (nucleaire) slagkracht van de VS en aan EU-kant de brede geïntegreerde benadering en bijbehorende capaciteiten, zijn er ook veel overeenkomsten. Beide organisaties streven naar democratie en welvaart; beide ervaren een gebrek aan politieke wil bij de lidstaten om in militaire capaciteiten te investeren; beide ervaren politieke verdeeldheid als het gaat over uitbreiding, de aanpak van de vluchtelingproblematiek of Russische en Chinese dreigingen.

Het is dan niet vreemd dat de relatie tussen de EU en de NAVO zich duidelijk ontwikkelt richting complementariteit en soms zelfs wederzijdse afhankelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan het Berlijn-plus akkoord uit 2003 en de afspraken sinds 2016, zoals op het gebied van hybride en cyberdreigingen.

■
³⁶ Josep Borrell, 'Why European Strategic Autonomy Matters', EEAS Homepage, 3 december 2020.

³⁷ Op 15 september 2021 hebben Australië, het VK en de VS een alliantie gesloten om kernonderzeeërs te ontwikkelen, ten koste van de afspraak tussen Frankrijk en Australië om gezamenlijk onderzeeërs te ontwikkelen.

³⁸ Kamerbrief kabinetsappreciatie concept Strategisch Kompas.

³⁹ Voor specifieke aanbevelingen voor de Nederlandse regering ten aanzien van het Strategisch Kompas, zie: [Report_The_EU's_Compass_for_security_and_defence_May_2021.pdf\(clingendael.org\)](#)

In die samenwerking zijn trends zichtbaar in de structuur, de taken en de capaciteiten.

Ten eerste ontstond met de oprichting van het GVDB in 'Maastricht' de mogelijkheid van een Europese pijler binnen de NAVO (CJTF en EVDI), om ook de NAVO flexibeler te maken en tegelijkertijd de EU-capaciteiten te versterken. Met Berlijn-plus werd het GVDB geoperationaliseerd en gekoppeld aan de NAVO. Daarmee werd de EU gedeeltelijk afhankelijk van de NAVO.⁴⁰ De opbouw van de EU-militaire structuur vanaf 2003 vertoonde sterke overeenkomsten met die van de NAVO: aangestuurd door een apart comité (EUMC) met afgezanten van de lidstaten, zoals bij de NAVO, en met een separate staf (EUMS).

Ten tweede, in reactie op toenemende militaire en niet-militaire dreigingen, verbreedden beide organisaties sinds 2010 hun takenpakket zodanig dat zij complementair en op sommige punten zelfs meer afhankelijk van elkaar werden. Zo is de EU voor crisisbeheersing operationeel gedeeltelijk gekoppeld aan de NAVO en werd de EU-militaire bijstandsverplichting in 2009 verbonden aan de NAVO, doordat EU-lidstaten die ook NAVO-lid zijn hun NAVO-verplichting prioriteit moeten geven. Tegelijkertijd constateert de NAVO dat crisisbeheersing en de bijstandsverplichting bij de huidige dreigingen niet slechts militair ingevuld kunnen worden, al is de toepassing van artikel 5 uitgebreid met terrorisme, cyber- en hybride dreigingen.⁴¹ In plaats van de Amerikaanse 3-D's uit 2003, die Decoupling, Duplication and Discrimination moesten tegengaan, koos de NAVO en daarmee de VS met het Strategisch Concept van 2010 voor een geïntegreerde benadering, expliciet gekoppeld aan de EU. De EU heeft immers een breder arsenaal aan diplomatieke, economische, technologische, financiële middelen en een mogelijkheid tot sancties.⁴²

Ten derde, ook al zijn initiatieven als de NATO Response Force en de EU Battlegroups in de praktijk nauwelijks ingezet, zij hebben wel veel soorten samenwerking binnen de Europese veiligheidsarchitectuur bewerkstelligd. Kenmerkend voor deze samenwerking is dat lidstaten stapsgewijs en bottom-up modulaire bi- en multilaterale samenwerkingsverbanden aangaan, zowel inzetbaar voor de NAVO als de EU. Voorbeelden zijn het Eurocorps, de Europese Gendarmerie Force⁴³, het Duits-Nederlandse legerkorps, de Belgisch-Nederlandse marine samenwerking en het European Intervention Initiative (EI2). Daardoor lopen besluitvorming en inzet van capaciteiten veel meer door elkaar en ontwikkelt zich een netwerk van wederzijdse afhankelijkheid, zowel tussen de lidstaten onderling als tussen beide organisaties. Ook zijn recentelijk (mei 2021) zelfs NAVO-lidstaten Canada, Noorwegen en de VS toegetreden tot een van de PESCO-projecten: het EU militaire mobiliteitsproject.

■
40 Saillant detail daarbij was dat de VS in 2009 de EU vroeg om Berlijn-plus om te vormen tot een 'Berlin-plus in reverse', maar dit verzoek werd toentertijd niet gehonoreerd, zie: WEU, 'The EU-NATO Berlin Plus agreement', European Security and Defence Assembly/Assembly of Western European Union, Assembly facts Sheet No. 14, Paris, November 2009. Of een Berlijn-plus in reverse ook betekent dat de NAVO in de toekomst gebruik zou maken van de civiele EU-capaciteiten is bij de NAVO en de EU een punt van discussie voor respectievelijk EU Strategisch Kompas en het NAVO Strategisch Concept.

41 In 2003 is artikel 5 uitgebreid met terrorisme. Ten tijde van de top in Wales, juni 2016 (par. 13) is artikel 5 uitgebreid met cyber, hybride en in 2019 met de ruimte als nieuw domein.

42 NAVO Strategisch Concept, 2010, par. 21 en 32; NAVO Top Warschau, 2016; 'EU- NATO joint declaration'.

43 Ingezet voor zowel NAVO als EU.

Tot slot, bovenstaande analyse laat zien dat de relatie tussen de EU en de NAVO zich heeft ontwikkeld in de richting van samenwerking, complementariteit en op sommige vlakken zelfs afhankelijkheid. Strategische autonomie voor de EU zit dan vooral in het woord strategisch: de keuze voor zelfstandig EU optreden alleen waar en wanneer dat nodig is. Een federaal EU-leger hoeft dat niet te betekenen, er is immers ook geen NAVO leger.

Een versterkte EU-NAVO relatie is voor Nederland van groot belang. Zowel om de VS en het VK geïnteresseerd te houden in Europa, als om te voorkomen dat Duitsland en Frankrijk de scepter zwaaien: het tegenovergestelde van wat Nederland beoogde met haar toetreding tot beide organisaties. Wanneer het voor Nederland van belang is het EU-GVDB te versterken, ook ter ondersteuning van de NAVO, dan moet het 'steentje' dat tot nu toe wordt bijgedragen werkelijk worden vergroot. De oorlog in Oekraïne laat zien dat staten alleen het verschil niet kunnen maken. Juist de EU en de NAVO zijn onontbeerlijk in een crisis als deze. Hoe het conflict in Oekraïne ook afloopt, het vraagt om nieuwe spelregels en een nieuwe Europese veiligheidsorde. Voor nu zijn de EU-lidstaten gedwongen te bouwen aan een eigen krijgsmacht aanvullend op én met de NAVO.

Kernwoorden

Europese Unie, NAVO, EU Strategisch Kompas, Europees leger, EU-NAVO samenwerking.

Auteur

Dr. Sabine N. Mengelberg is Universitair Docent Internationale Veiligheidsstudies binnen de Vakgroep Krijgswetenschappen aan de Nederlandse Defensie Academie. Dr. Mengelberg is in 2019 gepromoveerd aan de Universiteit Leiden. De titel van haar proefschrift is: 'Permanent Change. The Paths of Change of the European Security Organizations'. Dr. Mengelberg doet onderzoek naar de ontwikkelingen van Europese veiligheid, het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese staten en de Europese veiligheidsarchitectuur bestaande uit de NAVO, EU, RvE en de OVSE.

Bibliografie

Adviesraad Internationale vraagstukken. “Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen”. Advies nr. 112 AIV, 19 juni 2020.

Biermann Rafael, Koops Joachim. “*Palgrave Handbook of Inter-organizational Relations in World Politics*”, London, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2017.

Borrell Josep. ‘Why European Strategic Autonomy Matters’, EEAS Homepage, December 3, 2020.

CVSE. “Charter of Paris for a New Europe”. Parijs, November 1990.

“EU- NATO joint declaration. On the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization”. December 6, 2016.

European Union. “Shared vision, common action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, June 2016.

European Parliament. “On the Way towards a European Defence Union. A White Book at a First Step”. April 2016.

Fiott Daniel. Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”. European Union Institute for Security Studies, November 2018.

“Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit”. Saint-Malo, 4 December 1998.

Kamerbrief kabinetsappreciatie concept Strategisch Kompas, 10 december 2021.

Mengelberg Sabine. “*Permanent Change? The Paths of Change of the European Security Organizations*”. <https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/attachment/entity/11f5ofd9-c6c9-486a-922f-5fcc9c54e5ef>.

Palm Trineke, Brinkel Theo. “*De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954). Vreemd en fantastisch?*” *Militaire Spectator* 191, 2022.

“President Macron: de NAVO is hersendood”. *Het Parool*, 8 november 2019.

Retter Lucia, Pezard Stephanie, Flanagan Stephan, Germanovich Gene, Grand Clement Sarah, Paille Pauline. "European Strategic Autonomy in European Defence. Transatlantic Visions and Implications for NATO, US and EU relations". Rand Europa, 2021.

Zandee Dick, Stoetman Adája, Deen Bob. "The EU's Strategic Compass for security and defence. Squaring ambition with reality". Clingendael Report, May 2021.

NATO. "The Alliance's Strategic Concept". April 24, 1999.

NATO. "The Alliance Strategisch Concept. Active Engagement, Modern Defence". November 19, 2010.

"NATO 2030: United in a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General". November 25, 2020.

Op weg naar een Europese Defensie Unie

Burden sharing binnen PESCO, 2006-2019

Robert Beeres, Myriame Bollen & Marion Bogers

Inleiding

Op 7 september 2017 kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU-lidstaten overeen om Permanent Structured Cooperation (PESCO) binnen het domein van veiligheid en defensie op te zetten. Op 13 november 2017 werd hiertoe een overeenkomst ondertekend door 23 van de destijds 28 EU-lidstaten. Portugal en Ierland sloten later aan en op 11 december 2017 is PESCO met 25 EU-lidstaten in werking getreden. Omdat Denemarken niet deelneemt aan het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), treedt het land niet toe tot PESCO. Vanwege de naderende Brexit zag ook het Verenigd Koninkrijk af van deelname en tenslotte besloot ook Malta niet aan PESCO-deel te nemen. Dit betekent dat 25 van de 27 EU-lidstaten op weg zijn om het gezamenlijke defensievermogen van de Europese Unie verder te ontwikkelen. We verwijzen in dit artikel naar deze landen als EU25. Hiermee neemt de Europese Unie een belangrijke stap richting meer samenwerking tussen EU-landen op het gebied van defensie. Ondanks dat er nog geen concrete plannen zijn, sprak een aantal Europese regeringsleiders zich in de laatste jaren uit voorstander te zijn van een nog verdergaande samenwerking tussen EU-landen. “We zouden moeten werken aan een visie om op een dag een echt Europees leger op te richten”, sprak voormalig Bondskanselier Angela Merkel zich uit.¹ Ook de Franse president Macron is voorstander van een Europees leger. Hij stelt dat Europa zichzelf moet kunnen verdedigen zonder volledig afhankelijk te zijn van de Verenigde Staten.² Ook recent gaf de voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen tijdens de jaarlijkse troonrede in het Europees Parlement nog aan dat het tijd is voor een Europese Defensie Unie (EDU).³

De verdere ontwikkeling van Europees Defensie Beleid en de totstandkoming van een EDU, gaat gepaard met interessante economische vraagstukken. Eén van deze vraagstukken is het *burden sharing* en *freeriding* gedrag van de EU25. Dit vraagstuk is niet nieuw, binnen het NAVO-bondgenootschap is *burden sharing* al een punt van discussie sinds de oprichting van de alliantie. Binnen de EU is dit vraagstuk nog nauwelijks onderzocht. Enerzijds is dit logisch, er is immers (nog) geen sprake van een EDU. Anderzijds is een dergelijk vraagstuk interessant met het oog op een verdergaande samenwerking en het feit dat EU-landen verschillend denken over veiligheidsissues en defensiebeleid, zoals bijvoorbeeld bleek tijdens de luchtcampagne in Libië

■
1 Christoph Schmidt, “Merkel pleit voor Europees leger en veiligheidsraad” Trouw, 13 November, 2018. <https://www.trouw.nl/nieuws/merkel-pleit-voor-europees-leger-en-veiligheidsraad-bg>.

2 BBC, “France’s Macron pushes for ‘true European army’” BBC News, 6 November, 2018. <https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633>.

3 Mark Peeperkorn, “Von der Leyen pleit voor nauwere militaire samenwerking tussen EU-landen” Volkskrant, 16 September, 2021. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/von-der-leyen-pleit-voor-nauwere-militaire-samenwerking-tussen-eu-landen-b7e76168/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

in 2011. Dit was de eerste missie, in de geschiedenis van NAVO, waarbij niet de Verenigde Staten, maar het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk de leiding hadden. Polen en Duitsland namen geen deel aan de missie. Duitsland was enkel bereid om humanitaire hulp te leveren. Polen verklaarde geen directe belangen te hebben in Libië. Deze verschillende ideeën over dreiging, taak en strategie hebben een weerslag op het *burden sharing* gedrag van EU-lidstaten.

Eerder onderzochten Kollias en Beeres en Bollen de verdeling van militaire lasten (*burden sharing*) tussen EU-lidstaten.⁴ Beide onderzoeken gaan uit van een state-of-the-art-model om *burden sharing* tussen verschillende leden van een militaire alliantie in kaart te brengen. Dit zogenaamde Joint Product Model (JPM), oorspronkelijk ontworpen door Todd Sandler en John Forbes⁵, is in de loop van de tijd geëvalueerd en aangepast om hedendaagse baten en lasten van samenwerking binnen een militaire alliantie te inventariseren. Het model is een baten-lasten analyse, waarbij de gedachte is dat landen bijdragen aan de EDU in verhouding tot de baten die ze door het lidmaatschap ontvangen. Hiermee wijkt het model af van de maatstaf, defensie uitgaven als percentage van het BBP, die binnen NAVO wordt gehanteerd. Deze maatstaf is gebaseerd op een ander verdelingsprincipe, namelijk dat de rijkste landen de zwaarste last dragen. Om de baten en de lasten met elkaar te kunnen vergelijken hebben Todd Sandler en John Forbes een formule ontwikkeld. Hierbij wordt de Average Benefit Share (ABS) vergeleken met de Burden Share Index (BSI) om zo een uitspraak te kunnen doen over de Net Benefit (NB) oftewel het netto-voordeel.

$$NB = ABS - BSI \quad (1)$$

De BSI wordt berekend door de defensie uitgaven van een individueel land(*i*) te delen door de totale defensie uitgaven(*n*) van alle EU25-landen. De volgende vergelijking (2) laat zien hoe de BSI wordt gemeten.⁶

$$BSI_i = \frac{\text{Defensie uitgaven}_i}{\text{Defensie uitgaven}_n} \quad (2)$$

4 Christos Kollias, "A Preliminary Investigation of the Burden Sharing Aspects of a European Union Common Defence Policy" *Defence and Peace Economics* 19, no. 4 (2008): 253-263; Robert Beeres en Myriame Bollen, "Towards a European Defence Union? Military Burden Sharing in the European Union 2006-2013" *Athens journal of Social Sciences* 4, no. 1 (2017): 147-159.

5 Todd Sandler en John F. Forbes, "Burden Sharing, Strategy and the Design of NATO" *Economic Inquiry* 18, no. 3 (1980): 425-444.

6 Marion Bogers, *Burden sharing in security organizations. Broadening the burden sharing debate*. Tilburg: Tilburg University, 2022, p. 39.

In het begin was de ABS gebaseerd op hetgeen beschermd werd binnen de landsgrenzen tegen verschillende (statelijke) dreigingen: grondgebied, inwoners en welvaart. De volgende vergelijking (3) laat zien hoe deze drie variabelen worden gecombineerd om de ABS van een individueel land (*i*) te meten als percentage van de EU25 landen (*n*).

$$ABS_{i3} = \frac{\frac{Grondgebied_i}{Grondgebied_n} + \frac{Bevolking_i}{Bevolking_n} + \frac{welvaart_i}{welvaart_n}}{3}$$

(3)

Met het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties en de terroristische aanslagen in Washington DC en New York in 2001, neemt NAVO een ruimer begrip van veiligheid aan. Het gaat niet meer alleen om de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, bevolking en welvaart. Als gevolg worden andere variabelen aan de vergelijking toegevoegd, zoals Import, Export en Terrorisme.⁷ Omdat de exacte voorkeuren van een land onbekend zijn, worden geen wegingsfactoren toegevoegd aan de formule, maar een gemiddelde genomen van de verschillende variabelen.⁸ Wanneer de ABS en BSI zijn bepaald, is het mogelijk om het NB-percentages uit te rekenen. Wanneer de ABS hoger is dan de BSI is een land een onder-betaler. Wanneer de ABS lager is dan de BSI is een land een over-betaler.

Kollias past in zijn vernieuwende bijdrage JPM toe op de EU, waarbij de EU als een militair bondgenootschap wordt beschouwd.⁹ Hij analyseert het burden sharing gedrag van vijftien EU-lidstaten (EU15) in het jaar 2001. Centraal in zijn analyse staat de vraag: Stel dat de EU15 een formeel militair bondgenootschap zouden creëren, welke lidstaten zouden dan te veel of juist te weinig bijdragen aan het bieden van collectieve defensie en veiligheid? Kollias concludeert dat indien een dergelijk bondgenootschap zou bestaan, alleen Frankrijk, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk meer zouden bijdragen dan zou moeten. De overige elf EU-landen zouden als onder-betalers gelden.¹⁰

Beeres en Bollen hebben het onderzoek van Kollias geactualiseerd en uitgebreid naar 26 lidstaten (EU26). Het Verenigd Koninkrijk en Malta zijn wel meegenomen in hun onderzoek, de landen Denemarken en Kroatië (Kroatië lid van de EU sinds 1 juli 2013) ontbreken. Tevens analyseren deze auteurs het militaire burden sharing gedrag van de EU-lidstaten over een langere periode, namelijk van 2006 tot en met 2013. Ten slotte includeren zij in Kollias' oorspronkelijke analyse van de defensie-uitgaven ook data over inzetbaarheid (*deployability*), voortzettingsvermogen

7 Christos Kollias, "A Preliminary Investigation", p. 255; Todd Sandler and Hirofumi Shimizu, "NATO burden sharing 1999-2010: an altered alliance" *Foreign Policy Analysis* 10, no.1 (2014): 43-60.

8 Todd Sandler en John F. Forbes, "Burden sharing strategy, and the design of NATO", p. 426.

9 Christos Kollias, "A Preliminary Investigation", p. 253; Robert Beeres en Myriame Bollen, "Towards a European Defence Union?", p. 148; In deze beide onderzoeken worden de werkelijke uitgaven van de afzonderlijke lidstaten over het jaar 2001 (Kollias) en van 2006 tot 2013 (Beeres en Bollen) gebruikt om de veronderstelde uitgavenpatronen van deze lidstaten weer te geven indien ze zouden zijn verenigd binnen een Europese Defensie Unie. Dat geldt ook voor dit onderzoek.

10 Christos Kollias, "A Preliminary Investigation", p. 262.

(*sustainability*) en inzet (*deployment*). Bij inzetbaarheid gaat het hier om het aantal (grond)troepen van een individueel land dat kan worden ingezet ten opzichte van de totale inzetbare (grond)troepen van alle EU25-landen. Bij voorzettingsvermogen gaat het om het aantal (grond)troepen van een individueel land dat langdurig kan worden uitgezonden ten opzichte van de totale langdurig inzetbare (grond)troepen van alle EU25-landen. Voor beide indicatoren worden de NAVO-definities en normeringen gevolgd. Bij inzet gaat het om het totaal aantal daadwerkelijk uitgezonden (grond)troepen van een individueel land ten opzichte van de totale inzet (grond)troepen van alle EU-landen. Beeres en Bollen constateren dat de belangrijkste resultaten van Kollias overeind blijven. Indien verenigd in een EDU zouden Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk als over-betalers gelden. Daarnaast vinden de auteurs ook enige veranderingen ten opzichte van Kollias' resultaten; Griekenland heeft zich in de periode 2006-2013 tot van over-betaler naar onder-betaler en Duitsland van onder-betaler tot over-betaler ontwikkeld.¹¹

Tegen deze achtergrond richt dit artikel zich op de ontwikkeling van militair burden sharing gedrag binnen de EU. Onderzocht wordt of, in de periode van 2006-2019, de 25 PESCO-lidstaten op dit gebied naar elkaar zijn toe gegroeid. Dit is het geval als de NB-percentages van de verschillende individuele EU25 landen richting 0% bewegen, wat betekent dat er in mindere mate sprake is van over-betalers en onder-betalers.

Op basis van onze analyse concluderen we dat Frankrijk en Italië, samen met Griekenland en Duitsland in een EDU als over-betalers zouden worden geclassificeerd. Indien we de variabele 'terrorisme' opnemen, verandert Griekenland echter in een onder-betaler, terwijl Polen tot over-betaler transformeert. Ten slotte constateren we dat de netto-voordelen van alle EU25 gedurende de hele onderzoeksperiode convergeren. Deze bevinding suggereert dat EU-leden die in PESCO participeren inderdaad naar elkaar toe bewegen qua militair burden sharing gedrag.

De EU25 in defensie-economisch perspectief

De Europese Raad geeft aan dat Defensie belangrijk is.¹² De mate waarin defensie er toe doet, (b)lijkt echter per lidstaat te verschillen. Ter staving van deze bewering, presenteert Tabel 1 van 2006-2019 de gemiddelde cijfers van elk van de EU25 met betrekking tot: grondgebied (kolom 2), bevolking (kolom 3), welvaart (kolom 4), absolute defensie uitgaven (kolom 5), relatieve defensie uitgaven (kolom 6), de omvang van de krijgsmacht (kolom 7) en inzet krijgsmacht (kolom 8).

■

11 Robert Beeres en Myriame Bollen, "Towards a European Defence Union?", p.148.

12 Europese Raad. "19/20 December Conclusions." EUCO 217/13, Brussel, 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

Tabel 11. De EU25 in Cijfers: 2006-2019¹³

	2	3	4	5	6	7	8
Land	Grond- gebied	Bevolking	Welvaart	Defensie Uitgaven (D) (Absoluut)	Defensie Uitgaven (D) (Relatief)	Omvang Krijgsmacht	Inzet Krijgsmacht
België	31	11,0	35.270	3.967	1,04	32.777	986
Bulgarije	111	7,4	5.636	732	1,78	31.212	626
Cyprus	9	0,8	21.884	327	1,83	12.231	5
Duitsland	357	81,8	34.288	35.744	1,28	218.142	-
Estland	45	1,3	14.127	359	1,88	4.127	186
Finland	338	5,4	37.000	2.891	1,84	19.013	575
Frankrijk	644	65,3	31.998	41.053	1,98	251.763	11.576
Griekenland	132	11,0	18.090	4.571	2,39	119.378	863
Hongarije	93	9,9	10.931	1.177	1,08	19.869	919
Ierland	70	4,6	47.937	936	0,46	9.657	517
Italië	301	59,5	26.128	21.175	1,41	182.117	8.089
Kroatië	57	4,2	11.267	702	1,48	15.145	371
Letland	65	2,1	11.131	322	1,37	5.045	130
Litouwen	65	3,0	11.154	443	1,25	9.661	260
Luxemburg	3	0,5	85.305	218	0,52	980	41
Nederland	42	16,7	38.528	8.486	1,33	44.318	1.981
Oostenrijk	84	8,5	37.600	2.544	0,80	27.414	1.292
Polen	313	38,0	10.341	7.399	1,87	109.510	2.306
Portugal	92	10,4	16.906	2.581	1,47	34.739	596
Roemenië	238	20,3	7.501	2.281	1,48	70.397	1.657
Slowakije	49	5,4	13.267	824	1,31	14.091	586
Slovenië	20	2,0	18.629	465	1,24	6.807	426
Spanje	505	46,0	23.641	10.835	1,00	126.760	3.174
Tsjechië	79	10,5	15.373	1.938	1,23	23.265	981
Zweden	450	9,5	41.877	4.467	1,14	15.549	703
EU25	4.193	435,2	25.807	156.716	1,40	1.403.215	38.768

Grondgebied: de oppervlakte van het grondgebied van een land uitgedrukt in 1.000 km²

Bevolking: het aantal inwoners van een land uitgedrukt in miljoenen.

Welvaart: de rijkdom van een land uitgedrukt in Bruto Binnenlands Product (BBP) per hoofd van de bevolking (€)

Absolute defensie uitgaven (D): de totale uitgaven aan defensie per land uitgedrukt in miljoenen (€)

Relatieve defensie uitgaven (D): de totale uitgaven aan defensie als percentage van het BBP (%)

Omvang krijgsmacht: aantal actieve militairen per land.

Inzet krijgsmacht: aantal (grond)troepen daadwerkelijk ingezet per land

¹³ Bronnen: Grondgebied: CIA, *The World Factbook*, 2021, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>; Inwoners: Trading economics, *Population*, 2021, <https://tradingeconomics.com/country-list/population>; Overige variabelen: EDA, *Defence Data Portal*, 2021, <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>.

Nederland, het op drie na rijkste land van de EU25 (BBP per hoofd van de bevolking is €38.528; kolom 4), draagt een defensielast van 1,33 procent van het BBP (kolom 6). Het armste land van Europa, Bulgarije (BBP per hoofd van de bevolking is € 5.636; kolom 4), besteedt daarentegen over diezelfde periode 1,78 procent van haar BBP aan defensie.

Op basis van maatstaven als BBP per hoofd van de bevolking of D/BBP is het niet mogelijk om betekenisvolle prestatieverschillen tussen krijgsmachten te meten. De uitkomsten van dergelijke vergelijkingen worden immers sterk beïnvloed door verschillen in welvaart tussen landen.¹⁴ De vraag of Bulgarije daadwerkelijk beter presteert dan Nederland, of vice versa, vereist daarom extra sets variabelen om rekening mee te houden, bijvoorbeeld door het aantal ingezette militairen per land te relateren aan het totale aantal militairen in actieve dienst. Zoals Tabel 1 laat zien, komt deze berekening voor Bulgarije uit op 2,0 procent (626/31.212). Nederland 'scoort' hier 4,5 procent (1.981/44.318). Dat lijkt een betere prestatieverhouding.¹⁵

Tal van andere motieven spelen een rol in nationale besluitvormingsprocessen om (relatief) meer of juist minder aan defensie te besteden (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van nucleaire capaciteit, een binnenlandse defensie-industrie of een sterke oriëntatie op import en export). Tot slot merken wij op dat het aantal militairen dat Duitsland inzet niet beschikbaar is in Tabel 1 (kolom 8). Landen mogen zelf beslissen of zij inzetgegevens openbaar willen maken op de European Defence Agency (EDA) website, Duitsland heeft ervoor gekozen dit niet te doen. Deze informatie bestempelt European Defence Agency (EDA) daarom als 'vertrouwelijk'.

Analyse van militaire lastenverdeling: een kosten-baten analyse

Om het burden sharing gedrag van de EU25 in kaart te brengen, veronderstellen we allereerst het bestaan van een Europese Defensie Unie (EDU; een formele militaire alliantie die haar leden collectieve veiligheid en defensie biedt).¹⁶ Deze *framing* is noodzakelijk omdat de Europese Unie geen alliantie is, maar een internationale organisatie wiens verantwoordelijkheid verder gaat dan het leveren van collectieve veiligheid aan haar lidstaten. Vervolgens berekenen we voor elk land een maatstaf voor de defensie-lasten, de zogenaamde *Burden Sharing Index* (BSI), die we vergelijken met een maatstaf voor de defensie-baten, de zogenaamde *Average Benefit Share Index* (ABS), van dat land.

14 Robert Beeres, *Don't mention the war. The Economics of Dutch Defence: Past, Present and Yet to Come*. Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2013, p. 16.

15 Robert Beeres en Marion Bogers, "Ranking the Performance of European Armed Forces" *Defence and Peace Economics* 23, no. 1 (2012), p. 14.

16 Christos Kollias, "A Preliminary Investigation", p. 257.

Burden sharing index (BSI)

Voor de BSI stellen wij twee varianten op: BSI-1 en BSI-2 (zie Tabel 2).¹⁷ De eerste variant (BSI-1) relateert de defensie-uitgaven van elke EDU-lidstaat aan de totale defensie-uitgaven van de gezamenlijke PESCO-leden. De maatstaf voor de totale lasten (de ‘burden’) van EDU25 wordt dan geoperationaliseerd als de som van alle defensie-uitgaven. In Tabel 2 wordt BSI-1 gepresenteerd in de tweede kolom.

	BSI-1 Defensie uitgaven	Inzetbaarheid	Voortzettings- vermogen	Inzet	BSI-2 Inzetbaarheid Voortzettingsvermogen Inzet
België	2,53	2.36	2.61	2.54	2.50
Bulgarije	0,47	1.96	1.76	1.57	1.76
Cyprus	0,21	0.08	0.00	0.01	0.03
Duitsland	22,81	-	-	-	-
Estland	0,23	0.21	0.31	0.48	0.33
Finland	1,84	0.83	2.06	1.48	1.46
Frankrijk	26,20	26.74	33.75	29.86	30.12
Griekenland	3,03	7.54	4.61	2.48	4.88
Hongarije	0,75	0.96	1.45	2.37	1.59
Ierland	0,60	0.29	1.23	1.33	0.95
Italië	13,51	19.78	13.51	18.99	17.43
Kroatië	0,45	0.81	1.06	0.91	0.93
Letland	0,21	0.34	0.19	0.34	0.29
Litouwen	0,28	0.42	0.48	0.67	0.52
Luxemburg	0,14	0.09	0.07	0.11	0.09
Nederland	5,41	5.56	4.19	5.11	4.95
Oostenrijk	1,62	0.68	1.51	3.33	1.84
Polen	4,72	4.18	3.00	5.95	4.38
Portugal	1,65	2.70	2.78	1.54	2.34
Roemenië	1,46	3.33	3.91	4.28	3.84
Slowakije	0,59	1.13	1.05	1.31	1.16
Slovenië	0,30	0.84	0.71	1.10	0.88
Spanje	6,91	15.26	10.45	8.19	11.30
Tsjechië	1,24	2.68	1.82	2.53	2.34
Zweden	2,85	1.22	2.03	5.50	2.92
EU25	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

¹⁷ Robert Beeres en Myriame Bollen, “Towards a European Defence Union?”, p. 152.

¹⁸ EDA, *Defence Data Portal*, 2021. <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>.

Nemen we Nederland als voorbeeld, dan geeft de score van 5,41 (Tabel 2, kolom 2) het percentage weer dat Nederland aan defensie heeft uitgegeven in relatie tot de totale uitgaven van alle PESCO-leden gezamenlijk. Nederland spendeerde van 2006-2019 gemiddeld €8.486 miljoen (zie Tabel 1, kolom 5). In Tabel 1 zien we dat het gemiddelde totale bedrag dat door de EU25 aan defensie is besteed €156.761 miljoen bedraagt.

Tabel 2 (kolom 6) presenteert BSI-2, waarin een combinatie van inzetbaarheid, voortzettingsvermogen en inzet als maatstaf voor de defensie-last van alle gezamenlijke PESCO-leden fungeert. Wij zijn van mening dat BSI-2 voorziet in een betere maatstaf voor de defensie-lasten dan BSI-1.¹⁹ Omdat de Duitse gegevens over inzetbaarheid, voortzettingsvermogen en inzet vertrouwelijk zijn, zijn deze data niet opgenomen in BSI-2. Indien we BSI-2 als de maatstaf voor de defensie-last van een land hanteren, zou Duitsland buiten onze analyse vallen.

Analyse van Tabel 3 biedt echter een oplossing. Tabel 3 presenteert van 2006-2019 correlaties tussen defensie-uitgaven, inzetbaarheid, voortzettingsvermogen en inzet van de EU25, tenminste voor zover deze gegevens per land gelijktijdig beschikbaar waren. De getallen boven de hoofddiagonaal zijn verkregen uit een Spearman-rangcorrelatietest. De getallen onder de hoofddiagonaal zijn Pearson-correlatiecoëfficiënten.

Tabel 3. <i>Correlatie tussen maatstaven voor de defensie-lasten (n=251)²⁰</i>				
	Defensie-uitgaven	Inzetbaarheid	Voortzettingsvermogen	Inzet
Defensie-uitgaven	1.000	0.762***	0.777***	0.774***
Inzetbaarheid	0.887***	1.000	0.894***	0.734***
Voortzettingsvermogen	0.928***	0.940***	1.000	0.743***
Inzet	0.916***	0.891***	0.930***	1.000
Toelichting: * p ≤ 0.10; ** p ≤ 0.05; *** p ≤ 0.01				

Uit tabel 3 blijkt dat er een zeer sterke positieve associatie is tussen de vier variabelen.²¹ Dit betekent dat defensie-uitgaven de variabelen inzetbaarheid, voortzettingsvermogen en inzet goed voorspellen. Hierdoor heeft de selectie van BSI-1 of BSI-2 geen invloed op de uitkomsten van onze analyse. Om Duitsland binnen de dataset te houden selecteren we daarom BSI-1 als maatstaf voor de defensie-lasten.

■

19 Robert Beeres en Myriame Bollen, "Towards a European Defence Union?", p. 152.

20 EDA, *Defence Data Portal*, 2021, <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>.

21 James Allen Davis, *Elementary Survey Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1971, p. 49.

Average benefit share index (ABS)

Het JPM relateert de zojuist gepresenteerde defensie-lasten aan de defensie-baten van een land. De defensie-baten worden geoperationaliseerd door middel van de Average Benefit share index (ABS). De baten zijn enerzijds gebaseerd op hetgeen dat wordt beschermd (grondgebied, bevolking, welvaart, import en export) anderzijds zijn de baten gebaseerd op hetgeen waartegen wordt beschermd (terrorisme). Tabel 4 presenteert de verschillende maatstaven voor defensie-baten die wij hebben gebruikt in ons onderzoek. In de volgende sectie wordt de nationale BSI van de EU25 landen vergeleken met de ABS die is gebaseerd op de variabelen: grondgebied, bevolking en welvaart (zie Tabel 5 en 6). Vervolgens vindt opnieuw een vergelijking plaats van de BSI met de ABS, maar dan is de ABS gebaseerd op de variabelen: grondgebied, bevolking, welvaart, import en export (Tabel 7). Bij de laatste vergelijking wordt de variabele ‘terrorisme’ nog aan de ABS toegevoegd (Tabel 8).

Land	Grondgebied	Inwoners	Welvaart	Import	Export	Terrorisme
België	0,72	2,53	3,45	8,40	8,44	5,22
Bulgarije	2,64	1,69	0,37	0,63	0,50	2,88
Cyprus	0,22	0,19	0,16	0,17	0,05	2,96
Duitsland	8,52	18,79	24,97	22,72	26,93	9,21
Estland	1,08	0,31	0,17	0,32	0,27	0,75
Finland	8,07	1,24	1,78	1,48	1,43	2,85
Frankrijk	15,36	14,99	18,59	12,82	10,74	13,81
Griekenland	3,15	2,53	1,77	1,29	0,60	13,97
Hongarije	2,22	2,28	0,97	2,01	2,04	1,45
Ierland	1,68	1,05	1,94	1,62	2,52	7,22
Italië	7,19	13,68	13,85	9,58	9,64	7,93
Kroatië	1,35	0,96	0,42	0,52	0,31	0,21
Letland	1,54	0,47	0,20	0,32	0,24	0,19
Litouwen	1,56	0,70	0,30	0,59	0,51	0,16
Luxemburg	0,06	0,12	0,40	0,52	0,38	0,00
Nederland	0,99	3,84	5,74	11,11	12,07	4,84
Oostenrijk	2,00	1,95	2,84	3,45	3,22	3,79
Polen	7,46	8,74	3,50	4,12	3,80	0,77
Portugal	2,20	2,40	1,57	1,58	1,12	0,46
Roemenië	5,69	4,65	1,35	1,52	116	0,11

22 Bronnen: Grondgebied: CIA, *The World Factbook*, 2021, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>; Inwoners: Trading economics, *Population*, 2021, <https://tradingeconomics.com/country-list/population>; Welvaart: EDA, *Defence Data Portal*, 2021, <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>; Import en Export: Eurostat, *Total import and exports of goods*, 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/main-tables>; Terrorisme: Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index*, 2021, <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>.

Slowakije	1,17	1,25	0,64	1,50	1,47	0,10
Slovenië	0,48	0,47	0,34	0,68	0,66	0,00
Spanje	12,05	10,56	9,67	7,07	5,68	10,70
Tsjechië	1,88	2,41	1,44	2,89	3,06	3,38
Zweden	10,74	2,19	3,56	3,09	3,13	7,06
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Grondgebied: de oppervlakte van het grondgebied van een individueel land als percentage van de totale oppervlakte van het grondgebied van alle EU25 landen.
Bevolking: het aantal inwoners van een individueel land als percentage van het totaal aantal inwoners van alle EU25 landen.
Welvaart: het BBP per hoofd van de bevolking van een individueel land als percentage van de optelsom van alle BBP's van de EU25 landen.
Import: de waarde van de geïmporteerde goederen van een individueel land als percentage van de totale waarde van de geïmporteerde goederen van EU25 landen.
Export: de waarde van de geëxporteerde goederen van een individueel land als percentage van de totale waarde van de geëxporteerde goederen van de EU25 landen.
Terrorisme: index (gebaseerd op het aantal terroristische aanslagen en het aantal dodelijke slachtoffers, gewonden en materiele schade als gevolg van een terroristische aanslagen) van een individueel land als percentage van de optelsom van alle EU25 indexen.

Resultaten

Tabel 5 presenteert voor 2006-2019 de gemiddelde waarden van defensie-baten (ABS) en defensie-lasten (BSI-1) voor elk van de EU25-lidstaten, evenals het netto-voordeel ($NB = ABS - BSI-1$). Tabel 5, kolom 2 presenteert de ABS van elke lidstaat als het gemiddelde van de maatstaven voor grondgebied, inwoners en welvaart (zie Tabel 4). Tabel 5, kolom 3 geeft een overzicht van de BSIs voor elk van de EU25 (zie Tabel 2, kolom 1). Tabel 5, kolom 4 geeft de NB per lidstaat weer. NB wordt als volgt geïnterpreteerd: indien ABS hoger is dan BSI, dan levert het lidmaatschap van de EDU de lidstaat meer op dan dat hij bijdraagt aan de EDU. Het NB is in dit geval positief. We noemen dergelijke landen onder-betalers. Omgekeerd geldt dat als ABS lager is dan BSI, de lidstaat beschouwd kan worden als een land dat te veel bijdraagt: een over-betalder.

Uit Tabel 5 blijkt dat van de 25 leden van een toekomstige EDU er zeven als over-betalers zouden gelden, namelijk België, Cyprus, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië en Nederland ($NB = -0,30; -0,02; -9,88; -5,38; -0,55; -1,94; -1,89$).

Tabel 5. Burden sharing EU25 2006-2019 uitgedrukt in netto-voordeel (ABS-BSI-1)
(ABS op basis van Grondgebied, Inwoners, Welvaart)

Land	Defensie-baten (ABS)	Defensie-lasten (BSI-1)	Netto voordeel (NB)
België	2,23	2,53	-0,30
Bulgarije	1,57	0,47	1,10
Cyprus	0,19	0,21	-0,02
Duitsland	17,43	22,81	-5,38
Estland	0,52	0,23	0,29
Finland	3,70	1,84	1,85
Frankrijk	16,31	26,20	-9,88
Griekenland	2,48	3,03	-0,55
Hongarije	1,82	0,75	1,07
Ierland	1,56	0,60	0,96
Italië	11,57	13,51	-1,94
Kroatië	0,91	0,45	0,46
Letland	0,74	0,21	0,53
Litouwen	0,85	0,28	0,57
Luxemburg	0,20	0,14	0,06
Nederland	3,52	5,41	-1,89
Oostenrijk	2,26	1,62	0,64
Polen	6,57	4,72	1,85
Portugal	2,06	1,65	0,41
Roemenië	3,90	1,46	2,44
Slowakije	1,02	0,59	0,43
Slovenië	0,43	0,30	0,13
Spanje	10,76	6,91	3,85
Tsjechië	1,91	1,24	0,67
Zweden	5,50	2,85	2,65

Gebruikmakend van dezelfde maatstaven als in Tabel 5, biedt Tabel 6 een dynamisch perspectief op de ontwikkelingen in de netto-voordelen van de EU25 van 2006 tot 2019. Gedurende deze periode onderscheidt Tabel 6 drie categorieën van burden sharing gedrag. De eerste en grootste categorie bestaat uit zeventien landen die voortdurend onder-betalen: Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Estland, Finland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje en Zweden. De tweede categorie bestaat uit zes constant over-betalende landen: België, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië en Nederland. Ten derde scoren twee landen, Cyprus en Luxemburg, ongeveer de ideale 0. De laatste rij in tabel 6 geeft de standaarddeviatie (σ) weer als maatstaf voor de spreiding van netto voordelen van alle PESCO-leden. Van 2006 tot 2019 is de standaarddeviatie met 17 procent afgenomen. Dit betekent dat de EU25 gedurende deze periode naar elkaar zijn toegegroeid ten aanzien van militair burden sharing gedrag.

Tabel 6. Ontwikkeling burden sharing EU25 uitgedrukt in netto-voordeel (ABS-BSI-1)
(ABS op basis van Grondgebied, Inwoners, Welvaart)

Land	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019
België	-0,15	-0,50	-0,42	-0,52	-0,40	-0,17	-0,09	-0,04
Bulgarije	1,21	1,10	1,18	1,20	1,17	1,18	1,09	0,52
Cyprus	-0,02	0,00	-0,05	-0,02	0,01	0,01	-0,03	-0,04
Duitsland	-2,25	-2,65	-5,02	-4,82	-6,26	-5,95	-6,72	-7,70
Estland	0,39	0,34	0,35	0,29	0,25	0,23	0,23	0,23
Finland	2,25	2,19	1,92	1,80	1,84	1,64	1,79	1,72
Frankrijk	-11,82	-12,08	-9,67	-10,09	-10,33	-9,02	-8,48	-7,74
Griekenland	-0,78	-1,18	-0,55	-0,43	-0,32	-0,32	-0,31	-0,02
Hongarije	1,17	1,06	1,16	1,13	1,17	1,07	1,03	0,85
Ierland	0,92	0,82	0,81	0,82	0,85	1,14	1,20	1,27
Italië	-5,14	-2,22	-2,43	-2,15	-0,82	-3,60	-1,07	-0,07
Kroatië	-	-	-	-	0,49	0,55	0,42	0,41
Letland	0,59	0,53	0,62	0,61	0,58	0,50	0,38	0,39
Litouwen	0,69	0,62	0,70	0,69	0,63	0,48	0,33	0,32
Luxemburg	0,04	0,00	0,06	0,08	0,07	0,08	0,04	0,04
Nederland	-1,81	-1,82	-2,12	-2,00	-1,79	-1,62	-1,84	-2,22
Oostenrijk	0,86	0,61	0,62	0,60	0,57	0,61	0,66	0,74
Polen	3,29	2,89	2,35	2,06	1,43	1,14	0,83	0,98
Portugal	0,52	0,50	0,26	0,46	0,32	0,54	0,52	0,39
Roemenië	2,78	2,81	2,85	2,78	2,47	2,35	1,76	1,70
Slowakije	0,49	0,40	0,46	0,50	0,51	0,46	0,39	0,14
Slovenië	0,11	0,09	0,05	0,15	0,18	0,18	0,17	0,16
Spanje	3,44	3,07	3,66	3,58	4,16	5,00	4,15	4,53
Tsjechië	0,59	0,57	0,57	0,80	0,86	0,86	0,64	0,59
Zweden	2,63	2,86	2,62	2,48	2,35	2,68	2,90	2,83
σ	3,05	2,93	2,68	2,69	2,76	2,69	2,53	2,56

De bescherming van economische belangen in het buitenland is een belangrijke functie van elk militair bondgenootschap. Je zou verwachten dat landen met een open economie meer bijdragen aan collectieve veiligheid dan landen met een gesloten economie. Daarom hebben we besloten om een internationale economische dimensie, namelijk de variabelen export en import, toe te voegen aan onze analyse. Tabel 7 presenteert de netto voordelen gedurende de periode 2006-2019. De ABS-variabelen, grondgebied, inwoners en welvaart zijn daarbij uitgebreid met de waarden van de import en export van elk van de EU25.

Tabel 7. Ontwikkeling burden sharing EU25 2006-2019 uitgedrukt in netto-voordeel (ABS-BSI-1)
(ABS op basis van Grondgebied, Inwoners, Welvaart, Import, Export)

Land	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019
België	2,53	2,11	2,14	2,02	2,13	2,20	2,20	2,19
Bulgarije	0,75	0,68	0,74	0,80	0,79	0,79	0,71	0,15
Cyprus	-0,05	-0,03	-0,08	-0,07	-0,03	-0,02	-0,05	-0,07
Duitsland	0,70	0,21	-1,96	-1,75	-3,24	-3,13	-3,89	-4,96
Estland	0,30	0,23	0,25	0,21	0,17	0,14	0,14	0,14
Finland	1,48	1,39	1,03	0,89	0,92	0,64	0,84	0,77
Frankrijk	-13,28	-13,70	-11,36	-11,85	-12,21	-11,15	-10,57	-9,79
Griekenland	-1,42	-1,82	-1,21	-1,06	-0,91	-0,95	-0,88	-0,58
Hongarije	1,19	1,12	1,22	1,17	1,25	1,17	1,16	0,99
Ierland	1,21	1,00	1,00	0,94	1,01	1,35	1,45	1,15
Italië	-5,77	-2,92	-3,19	-3,05	-1,80	-3,68	-1,99	-0,96
Kroatië	-	-	-	-	0,26	0,35	0,22	0,22
Letland	0,38	0,33	0,41	0,43	0,41	0,32	0,21	0,22
Litouwen	0,51	0,49	0,54	0,58	0,54	0,36	0,24	0,23
Luxemburg	0,22	0,18	0,18	0,19	0,16	0,16	0,10	0,09
Nederland	1,32	1,08	1,08	1,03	1,00	0,98	1,05	1,12
Oostenrijk	1,14	1,30	1,17	1,44	1,48	1,46	1,48	1,15
Polen	1,88	1,64	1,16	0,89	0,44	0,21	0,03	0,23
Portugal	0,24	0,22	-0,04	0,14	0,04	0,24	0,25	0,15
Roemenië	1,61	1,66	1,77	1,72	1,48	1,38	0,82	0,76
Slowakije	0,53	0,53	0,61	0,70	0,73	0,69	0,63	0,37
Slovenië	0,17	0,17	0,13	0,22	0,27	0,27	0,29	0,31
Spanje	1,75	1,24	1,74	1,67	2,44	3,24	2,48	2,83
Tsjechië	0,78	0,88	0,93	1,19	1,33	1,38	1,20	1,16
Zweden	1,82	2,01	1,76	1,54	1,34	1,60	1,86	1,77
σ	3,17	3,06	2,65	2,71	2,75	2,67	2,50	2,42

Op basis van Tabel 7 concluderen we dat België, Nederland en Luxemburg nu ook gelden als onderbetalende landen en tevens dat Cyprus, Frankrijk, Duitsland, Griekenland en Italië behoren tot de over-betalers. Ten slotte blijkt uit tabel 7 dat Duitsland zich heeft ontwikkeld van een onder-betaler in 2006 en 2008 tot een over-betaler tussen 2010-2019. De laatste rij in Tabel 7 geeft de standaarddeviatie (σ) van de netto voordelen weer. Net als in Tabel 6 concluderen we dat de mate van spreiding is afgenomen en dat de EU25 in deze periode naar elkaar toe zijn geschoven. Tussen 2006 en 2019 neemt de standaarddeviatie bijna 24 procent af.

Tabel 8. Ontwikkeling burden sharing EU25 2006-2019 uitgedrukt in netto-voordeel (ABS-BSI-1)
(ABS op basis van Grondgebied, Inwoners, Welvaart, Import, Export, Terrorisme)

Land	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019
België	2.02	1.48	1.43	1.93	2.83	3.17	3.00	2.90
Bulgarije	0.59	0.59	0.57	2.47	1.69	1.03	0.68	0.04
Cyprus	0.02	0.23	-0.04	0.00	1.23	0.67	0.10	-0.04
Duitsland	-0.95	-1.93	-4.48	-3.99	-5.16	-4.78	-5.47	-6.44
Estland	0.23	0.16	0.18	0.33	0.15	0.25	0.12	0.10
Finland	0.99	1.29	0.64	0.43	0.45	1.07	1.26	1.14
Frankrijk	-12.50	-13.75	-12.02	-11.83	-12.61	-11.33	-10.77	-9.91
Griekenland	1.06	0.83	1.74	1.15	1.10	0.32	0.62	1.14
Hongarije	0.88	1.26	1.44	0.96	1.19	1.17	0.91	0.93
Ierland	1.79	1.70	1.53	2.40	2.57	2.21	2.27	2.54
Italië	-5.73	-3.95	-3.47	-3.23	-2.17	-4.20	-2.41	-1.24
Kroatië	-	-	-	-	0.22	0.24	0.11	0.10
Letland	0.29	0.23	0.32	0.34	0.32	0.23	0.22	0.19
Litouwen	0.39	0.37	0.43	0.46	0.41	0.24	0.31	0.22
Luxemburg	0.16	0.13	0.12	0.14	0.11	0.11	0.05	0.05
Nederland	0.36	0.55	1.45	1.04	0.50	1.24	1.34	1.28
Oostenrijk	1.00	1.98	1.70	0.97	0.75	1.10	1.31	1.16
Polen	1.03	0.74	0.80	0.08	-0.47	-0.59	-0.73	-0.64
Portugal	-0.06	-0.08	-0.34	0.14	-0.18	-0.05	-0.04	-0.15
Roemenië	1.15	1.33	1.34	1.26	1.00	0.89	0.33	0.26
Slowakije	0.36	0.34	0.41	0.49	0.52	0.56	0.45	0.17
Slovenië	0.09	0.09	0.04	0.14	0.18	0.18	0.20	0.21
Spanje	4.54	2.93	2.70	1.54	2.10	2.37	2.43	2.70
Tsjechië	0.46	1.71	1.09	0.96	1.99	1.68	1.15	0.89
Zweden	1.86	1.78	2.40	1.80	1.74	2.22	2.59	2.42
σ	3.09	3.16	2.95	2.85	2.99	2.87	2.73	2.66

Tabel 8 voegt ‘terrorisme’ toe als extra variabele aan de baten. Je zou verwachten dat landen die meer last ondervinden van terrorisme meer bijdragen aan collectieve veiligheid dan landen die nauwelijks last hebben van terrorisme. De terrorisme-maatstaf is gebaseerd op de Global Terrorism Index (GTI) en ontleend aan het Institute for Economics and Peace.²³ Het effect van het toevoegen van deze variabele kan het best worden geïllustreerd voor Griekenland. Binnen de EU behoort Griekenland tot de landen met de hoogste GTI-scores (2006: 3,45; 2008: 4,28; 2010: 4,76; 2012: 4,08; 2014: 4,21; 2016: 4,13; 2018: 4,17; 2019: 4,18). Binnen ons model zijn deze scores vertaald naar de volgende percentages (2006: 16,83; 2008: 17,95; 2010: 19,72; 2012: 15,20; 2014: 13,87; 2016: 9,39; 2018: 10,72; 2019: 12,06). Deze scores verklaren het verschil in burden sharing gedrag van Griekenland in Tabel 7 en 8. Na toevoeging van de terrorisme-maatstaf geldt Griekenland nu over de gehele periode als een onder-betaler, terwijl Frankrijk, Duitsland en Italië, gedurende de hele

23 De GTI-index is gebaseerd op de volgende variabelen: (1) totaal aantal terroristische aanslagen; (2) totaal aantal slachtoffers als gevolg van de aanslagen; (3) totaal aantal gewonden als gevolg van de aanslagen; (4) De geschatte schade als gevolg van de terroristische aanslagen. De index varieert tussen 10 (hoogste terrorisme impact) en 0 geen impact terrorisme.

periode en onder elke combinatie van baten-maatstaven consequent een te hoge bijdrage leveren aan PESCO. Uit Tabel 8 blijkt overigens ook dat Polen zich tussen 2006 en 2019 ontwikkelt als een over-betaler. Tenslotte zien we in Tabel 8 standaarddeviaties als maatstaf om de convergentie van de netto voordelen van de EU25 te beoordelen. Ook in Tabel 8 neemt de standaarddeviatie over de jaren af. Vergeleken Tabellen 6 en 7 is de afname van de standaarddeviatie in Tabel 8 echter kleiner, namelijk ongeveer 14 procent.

Conclusies

Dit artikel onderzoekt of, indien verenigd in een EDU, de 25 EU-lidstaten betrokken bij PESCO, tussen 2006 en 2019 naar elkaar zijn toegegroeid in het bieden van EU-brede veiligheid en defensie. We stellen vast dat er in vergelijking met eerder onderzoek inderdaad verandering heeft plaatsgevonden. Indien Europese landen verenigd zouden zijn binnen EDU kunnen Frankrijk, Italië, Griekenland en Duitsland op basis van onze gegevens worden beschouwd als over-betalers. Als we echter de variabele terrorisme in ons onderzoek betrekken, zou Griekenland veranderen in een land dat te weinig bijdraagt. Polen zou daarentegen transformeren tot een over-betaler. Alle andere EU25-landen gelden gedurende deze periode als onder-betalers.

Tevens merken we op dat van 2006 tot 2019 de netto voordelen van de EU25 convergeren. Dit betekent dat de verschillen tussen landen zijn afgenomen. Zo is de nettobijdrage aan het collectief van over-betalers Frankrijk en Italië in de jaren afgenomen en is de nettobijdrage van een aantal onder-betalers, zoals Polen en Roemenië, toegenomen. Op basis van deze kwantitatieve analyse kan worden gesuggereerd dat de EU25 in deze periode inderdaad naar elkaar zijn toegegroeid ten aanzien van het bieden van EU-brede defensie en veiligheid. Met andere woorden, van 2006 tot 2019 is vooruitgang geboekt op het gebied van een collectieve Europese defensie.

Ondanks deze convergentie blijft het voor EU-landen lastig om overeenstemming te bereiken over een aantal veiligheidsonderwerpen. De aanpak van de vluchtelingen crisis is hiervan een goed voorbeeld. Daar waar de landen in dit onderzoek dicht bij elkaar komen, slaagden Europese landen er tot voor kort niet in om solidair op te treden in de aanpak van de vluchtelingen crisis. Ook voor wat het thema energieveiligheid zijn EU-landen niet altijd eensgezind. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende houdingen van EU-lidstaten ten opzichte van de NordStream2 pijpleiding. Deze pijpleiding bleek vanaf het begin omstreden. De Verenigde Staten, Polen en de Baltische staten verzetten zich tegen de komst van de gaspijpleiding, omdat Rusland op deze manier meer invloed in Europa zou krijgen. Pas na de oplopende spanningen in Oekraïne, maakt de Duitse bondskanselier Olaf Scholtz bekend dat het goedkeuringsproces van het gaspijpleiding project wordt opgeschort.²⁴

24 NOS, "Bondskanselier Scholz over besluit Nord Stream 2: Verdere escalatie moet worden voorkomen." NOS Nieuws, 23 Februari 2022. <https://nos.nl/collectie/13888/liveblog/2418366-tweede-kamer-wil-sancties-kiev-overweegt-verbreken-diplomatieke-relatie-met-moskou>.

De inval van Rusland in Oekraïne werpt nieuw licht op de veiligheid van Europese lidstaten. De oorlog brengt een risico van verdere escalatie met zich mee. Daarnaast wordt de oorlog niet alleen gevoerd op het Oekraïense grondgebied, er is ook een acute dreiging binnen Europa op het gebied van cyber- en energieveiligheid. Verder onderzoek naar de lastenverdeling tussen EU-lidstaten ten aanzien van veiligheid en defensie zal daarom naar onze mening variabelen moeten includeren die de huidige EU-problemen weerspiegelen. Hierbij gaat het bij het analyseren van de lastenverdeling niet enkel om de individuele defensie-uitgaven en de bereidheid om troepen te stationeren aan de oostgrens van Europa, maar zal de bereidheid van Europese landen om vergaande economische sancties op te leggen ook moeten worden meegenomen in de analyse. Bondskanselier Scholz maakte na de Russische inval bekend dat Duitsland bereid is om in 2022 100 miljard euro extra in de Bundeswehr te investeren en jaarlijks meer dan 2% van het BBP aan defensie te besteden. Duitsland is echter terughoudend in het nemen van vergaande sancties zoals een verbod op de import van gas en olie uit Rusland. Het land is van alle Europese landen het meest afhankelijk van Russisch gas en ook de grootse inkoper in Europa van Russische olie.²⁵ Een verbod zou de geldstroom richting Rusland aanzienlijk beperken, maar heeft ook vergaande gevolgen voor de Duitse economie.

Ieder Europees land heeft eigen belangen en maakt eigen afwegingen. Hierdoor wordt onderzoek naar de beweegredenen van Europese landen om wel of niet bij te dragen aan het collectief steeds belangrijker. Binnen Europa moet worden besproken hoe ‘zwakke schakels’ binnen het collectief, eventueel met steun van andere lidstaten, kunnen worden versterkt. Bovenstaande recente ontwikkelingen vragen, naar onze mening, om een breder perspectief op collectieve veiligheid en de daarbij behorende lastenverdelingsvraagstukken in Europa.

Kernwoorden

Burden sharing; Collectieve goederen; Europese Unie (EU); Free-riding; Permanant Structured Cooperation (PESCO)

Auteurs

Prof. dr. Robert Beeres is hoogleraar Defensie-economie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

■
²⁵ Eurostat, *Imports of natural gas*, 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_TI_GAS/default/table?lang=en&category=nrg.nrg_quant.nrg_quanta.nrg_t.nrg_ti.

Prof. dr. Myriame Bollen is hoogleraar Civiel-Militaire Interactie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie en voorzitter van de Vakgroep Militaire Bedrijfswetenschappen.

Dr. Marion Bogers is universitair docent Defensie-economie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Marion doet onderzoek naar het burden sharing gedrag van landen binnen verschillende allianties.

Bibliografie

BBC [British Broadcasting Corporation]. "France's Macron pushes for 'true European army.'" *BBC News*, 6 November 2018. <https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633>.

Beeres, Robert. *Don't mention the war. The Economics of Dutch Defence: Past, Present and Yet to Come*. Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2013.

Beeres, Robert en Marion Bogers. "Ranking the Performance of European Armed Forces." *Defence and Peace Economics* 23, no. 1 (2012): 1-16.

Beeres, Robert en Myriame Bollen. "Towards a European Defence Union? Military Burden Sharing in the European Union 2006-2013." *Athens journal of Social Sciences* 4, no. 1 (2017): 147-159.

Bogers, Marion. *Burden sharing in security organizations. Broadening the burden sharing debate*. Tilburg: Tilburg University, 2022.

CIA [Central Intelligence Agency]. *The World Factbook*, 2021, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>.

Davis, James Allen. *Elementary Survey Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1971.

EDA [European Defence Agency]. *Defence Data Portal*, 2021. <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>.

Europese Raad. "19/20 December Conclusions." *EUCO* 217/13, Brussel, 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

Eurostat. *Total import and exports of goods*, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/main-tables>.

Eurostat. *Imports of natural gas*, 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_TI_GAS/default/table?lang=en&category=nrg.nrg_quant.nrg_quanta.nrg_t.nrg_ti

Institute for Economics and Peace. *Global Terrorism Index*, 2021. <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>.

Kollias, Christos. "A Preliminary Investigation of the Burden Sharing Aspects of a European Union Common Defence Policy." *Defence and Peace Economics* 19, no. 4 (2008): 253-263.

NOS. "Bondskanselier Scholz over besluit Nord Stream 2: Verdere escalatie moet worden voorkomen." NOS Nieuws, 23 Februari 2022. <https://nos.nl/collectie/13888/liveblog/2418366-tweede-kamer-wil-sancties-kiev-overweegt-verbreken-diplomatieke-relatie-met-moskou>

Sandler, Todd en John F. Forbes. "Burden Sharing, Strategy and the Design of NATO." *Economic Inquiry* 18, no. 3 (1980): 425-444.

Sandler, Todd en Hirofumi Shimizu. "NATO burden sharing 1999-2010: an altered alliance." *Foreign Policy Analysis* 10, no.1 (2014): 43-60.

Schmidt, Christoph. "Merkel pleit voor Europees leger en veiligheidsraad." *Trouw*, 13 November 2018. <https://www.trouw.nl/nieuws/merkel-pleit-voor-europees-leger-en-veiligheidsraad-b9>.

Trading economics, *Population*, 2021, <https://tradingeconomics.com/country-list/population>

Peeperkorn, Mark. "Von der Leyen pleit voor nauwere militaire samenwerking tussen EU-landen" *Volkskrant*, 16 September 2021. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/von-der-leyen-pleit-voor-nauwere-militaire-samenwerking-tussen-eu-landen-b7e76168/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

Schermutselingen aan de Europese buitengrens

Tijd voor een integrale strategie

Monica den Boer & Mark Helgers

Inleiding

Aan de buitengrens van Europa¹ is voortdurend sprake van uiteenlopende spanningen en conflicten. Behalve de zeer zorgwekkende ontwikkelingen tussen Rusland en Oekraïne waren er de markante en controversiële schermutselingen die plaatsvonden in het grensgebied tussen Polen en Wit-Rusland: dit was het gevolg van een door Loekasjenko georganiseerde vorm van mensensmokkel via Minsk, waarbij mensen bijeen werden gedreven en geen kant meer op konden. Een andere welbekende spanning aan de Europese buitengrens is die van de migratiestroom uit Syrië, ten gevolge van de (burger)oorlog en de regionale en geopolitieke veiligheidsimpact. Deze ontwikkeling heeft niet alleen implicaties voor de Koninklijke Marechaussee vanuit haar Grenspolitietaken, maar voor de gehele krijgsmacht. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan ‘traditionele’ inzet bij grenstoezicht, zoals de inzet van marineschepen tijdens Frontex-operatie Indalo in 2011 en de inzet van een *Joint Border Security Team* op de Griekse eilanden Chios en Lesbos in 2017. De inzet van migranten als pressie- en vergeldingsmiddel tegen Europa, zoals recentelijk door Wit-Rusland, heeft consequenties voor de veiligheid en stabiliteit van de hele Unie. De krijgsmacht kan hierbij een rol spelen, door (onder andere) inzet van hoogwaardige observatiemiddelen ter ondersteuning van het toezicht op de Europese buitengrens en bij het reguleren en opvangen van migratiestromen.

Zeer controversieel is tevens de situatie in Griekenland, waar in 2019 sprake was van ongeveer 40.000 migranten in en rond de opvangkampen op Griekse eilanden in het oosten van de Egeïsche Zee², wat nog altijd gepaard gaat met mensonterende omstandigheden en zogenaamde *pushbacks*. In en rondom Calais in Frankrijk houden veel migranten zich op in tentenkampen en ze proberen zich met rubberboten of achterin een vrachtwagen te verplaatsen naar het Verenigd Koninkrijk, dat inmiddels niet meer tot de Europese Unie behoort. Op tragische wijze overlijden migranten terwijl ze de oversteek wagen, zoals zeer recent nog op het Kanaal.³ Ook vanuit Nederland vertrekken migranten richting ‘het beloofde land’. Zo is er de problematiek van de ‘inklimmers’⁴ en viste een Nederlandse koter tientallen migranten uit het Kanaal.

■

1 In dit artikel wordt met Europa de Europese Unie bedoeld, tenzij anders aangegeven

2 ‘Nu meer dan 40.000 migranten op Griekse eilanden’, *RTL Nieuws*, 9 december 2019. Zie: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/4949931/griekenland-vluchtelingen-crisis-lesbos-turkije-akkoord-eu>.

3 Zeker 33 migranten komen om in Kanaal: “dodelijkste incident tot nu toe”, *Het Parool*, 24 november 2021. Zie: <https://www.parool.nl/wereld/zeker-33-migranten-komen-om-in-kanaal-voor-kust-van-calais-dodelijkste-incident-tot-nu-toe-bbc98390/>. Vooral nog heeft Nederland geen verzoek tot bijstand van Frontex ingediend: <https://www.parool.nl/wereld/zeker-33-migranten-komen-om-in-kanaal-voor-kust-van-calais-dodelijkste-incident-tot-nu-toe-bbc98390/>.

4 Inklimmers zijn migranten die illegaal proberen een vrachtauto of soms container in te klimmen, met als doel ermee de grens over te reizen, meestal richting het Verenigd Koninkrijk, dat als ‘derde land’ moet worden beschouwd.

De spanningen die opliepen tussen Belarus en Europa in verband met de grootschalige door het bewind Loekasjenko georganiseerde mensensmokkel naar Polen en de Baltische Staten bracht de vorige Minister van Buitenlandse Zaken Ben Knapen ertoe deze situatie te betitelen als een vorm van ‘hybride oorlogvoering’.⁵

Die term legt direct een brug tussen migratiecrises en de potentiële rol van de krijgsmacht. Want wat zou de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht zijn bij een *soft security issue*, zoals migratie, dat evolueert tot spanningen aan de buitengrens? De oplossing van deze problematiek ligt immers deels op het bordje van de internationale diplomatie en deels op dat van de grotendeels civiele actoren, zoals de grenswacht en de politie. Het Europese grens- en kustwachtagentschap Frontex roert zich aan de buitengrenzen en probeert een *Standing Corps* van 10.000 mensen in de steigers te zetten. Dit Corps moet vanaf 2027 operationeel zijn om in bepaalde situaties interventies te kunnen plegen aan de buitengrens van Europa.⁶

In de tussentijd is de ‘migratiecrisis’ allerm minst van het toneel verdwenen. Dat blijkt onder andere uit situaties zoals die zich hebben voorgedaan in Spanje tussen 2004 en 2010, en meer recent de plotselinge toename van migranten richting de Canarische eilanden, zoals beschreven in een eerder artikel in de *Militaire Spectator*.⁷ Ook brengen we de migratiedruk op Italië in herinnering, die nog altijd een zwaar politiek vraagstuk vormt voor het land.⁸ In dit artikel verkennen we aard, ernst en omvang van irreguliere migratie naar Europa en de strategie om te voorkomen dat migratiedruk uitgroeit tot onbeheersbare spanningen en zelfs grensconflicten. Deze interventiemogelijkheden variëren van terugname-overeenkomsten met derde landen;⁹ beheersing van irreguliere migratie, door bijvoorbeeld opsporing en vervolging in te zetten op verdachten van mensensmokkel en mensenhandel; en preventie van irreguliere migratie in de bronlanden. Ten slotte reflecteren we op de strategie van Nederland en de Europese Unie voor effectief én menswaardig grensoezicht.

Irreguliere migratie naar Europa

De Europese Commissie stelde dat in 2015 1.82 miljoen irreguliere grensoverschrijdingen werden vastgesteld aan de externe grens van de EU. Dit was op het hoogtepunt van de vluchtelingencrisis die op gang kwam door de (burger)oorlog in Syrië. In 2019 was dit aantal afgenomen tot 142.000 irreguliere grensoverschrijdingen. In 2021 werden 104.806 irreguliere binnenkomsten gemiddeld.¹⁰

■
5 Nieuwsuur, 15 november 2021. Zie: <https://archive.org/details/nieuwsuur-2021-11-15>.

6 Zie website Frontex: <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/>.

7 Mark Helgers en Monica den Boer, ‘Migratiedruk aan de maritieme buitengrens. Spanje als proeftuin voor de Europese aanpak?’, in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (4).

8 De migratiedruk op Polen, Hongarije en andere EU-lidstaten wegens de crisis in Oekraïne kon niet meer in beschouwing worden genomen voor dit artikel. E.e.a. is terug te luisteren in de uitzending van Bureau Buitenland, 23 februari 2022: <https://www.nporadio1.nl/uitzendingen/bureau-buitenland/5f7de366-b771-42ee-b3b4-ff7f71cee72b/2022-02-23-bureau-buitenland-buurlanden-van-oekraïne-zetten-zich-schap>.

9 Voor een overzicht van EU-brede overeenkomsten met derde landen, waaronder Wit-Rusland, zie: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en.

10 Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/migration-flows/>.

Irreguliere migratie naar Europa gaat helaas hand in hand met de transnationale georganiseerde misdaad. Mensensmokkelbendes nemen steeds vaker onverantwoorde risico's en ze gaan hardhandig te werk. Ze zetten kleine en gammele boten in, volgepropt met zoveel mogelijk migranten voor maximaal winstbejag, vaak met zwaar menselijk leed tot gevolg. Aan deze criminele handelingen ligt een zeer winstgevend verdienmodel ten grondslag, dat gepaard gaat met uitbuiting van de afhankelijkheid en de kwetsbaarheid van migranten. In de context van mensenhandel komt seksuele uitbuiting het vaakst voor. De Europese politiedienst Europol stelt bijvoorbeeld dat criminele organisaties uit Nigeria hun eigen landgenoten regelmatig seksueel uitbuiten.¹¹

Aan de grenzen van Afrikaanse landen is regelmatig sprake van *gray zones*, conflicten *below the threshold of war*, waarvan gewelddadige niet-statelijke actoren en criminele netwerken dankbaar gebruikmaken.¹² Migrantten zijn het doelwit van deze actoren: zij worden tot op het bot uitgeknepen, misbruikt, en mishandeld. Migrantten reizen vaak van de ene *hotspot* (knooppunt voor irreguliere migratie, ook wel aangeduid als '*hubs*') naar de andere. Tussentijds verkeren migratiegemeenschappen vaak in hybride, slecht gecontroleerde, of betwiste, grenszones, zoals Madama in Niger. Weliswaar vormen deze migratiegemeenschappen geen directe bedreiging voor de veiligheid, maar ze ontglippen wel aan de aandacht van de lokale overheid waardoor hun rechten totaal onbeschermd blijven en waardoor ze eenvoudig ten prooi vallen aan mensensmokkelbendes en mensenhandelaren. De criminele organisaties zijn niet alleen actief op het gebied van mensensmokkel: vaak maken zij zich schuldig aan meerdere criminaliteitsvormen, zoals wapenhandel en drugshandel. Als criminele organisaties zich in meerdere vormen van criminaliteit specialiseren heet dit ook wel 'poly-criminaliteit'. Door van de ene vorm naar de andere vorm van criminaliteit over te stappen of er juist meerdere criminaliteitsvormen op na te houden maken deze organisaties zich minder kwetsbaar voor veiligheidsinterventies. Op de westelijke Middellandse Zeeroute tekent zich een overlap af tussen mensensmokkel en drugssmokkel, in het bijzonder van cannabis.¹³ Smokkelbendes faciliteren hun operaties met inzet van logistieke netwerken en financiële bronnen.¹⁴ Zij gebruiken meerdere methoden om de grens over te steken, waaronder misbruik van visa (*overstaying*), vervalsing van documenten, verstopping in voertuigen die via veerboten worden verscheept,¹⁵ van schepen afspringen, en om de hekken van de Spaanse enclaves heen zwemmen.¹⁶

- 11 Migrant smugglers and human traffickers to become more ruthless and clandestine says new Europol report', *Europol*, 15 mei 2020. Zie: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/migrant-smugglers-and-human-traffickers-to-become-more-ruthless-and-clandestine-says-new-europol-report>.
- 12 IOM, 'Migrants and Their Vulnerability to Human Trafficking, Modern Slavery and Forced Labour', 2019. Zie: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_and_their_vulnerability.pdf; RAND Corporation, 'Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone. Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War', 2019. Zie: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2900/RR2942/RAND_RR2942.pdf.
- 13 Interpol, 'Overview of Serious and Organized Crime in Africa', 2018. Zie: <https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-12-12-interpol-contnental-001.pdf>.
- 14 Europol/Interpol, 'Migrant Smuggling Networks', Joint Europol-INTERPOL report, Executive Summary, 17 mei 2016. Zie: www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-interpol-issue-comprehensive-review-of-migrant-smuggling-networks.
- 15 Europol, 'European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report', Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021, 18.
- 16 Migrantten stormen Ceuta binnen', NOS, 23 april 2016. Zie: <https://nos.nl/artikel/2101076-migrantten-stormen-ceuta-binnen.html>.

Migranten uit Afrika leggen vaak lange afstanden af. Bepaalde routes¹⁷ worden frequent gebruikt en lopen langs bekende knooppunten, hubs, corridors en bestemmingen¹⁸. De westelijke Afrikaanse route loopt van Senegal, Mauretanië en Marokko naar de Spaans-Canarische eilanden; de westelijke Middellandse Zee route van Marokko of Algerije naar Spanje; de Centrale Middellandse Zee route heeft Italië als voornaamste bestemming, Libië als belangrijkste vertrekpunt, en Tunesië en Egypte als secundaire vertrekpunten. Gedurende de laatste jaren is deze centrale route het vaakst gebruikt.¹⁹ De transit- en verzamelroute via Niger wordt veelvuldig gebruikt: volgens Europol is het een van de belangrijkste transitlanden.²⁰ Bij de verplaatsing van migranten doen zich uiteenlopende modus operandi voor, zoals de financiering en de inzet van bepaalde vervoersmiddelen.

De routes die de smokkelbendes gebruiken veranderen met enige regelmaat. Met behulp van lokale geografische kennis worden smokkelroutes simpelweg verlegd naar gelang de grenscontroles zelf ook wijzigen.²¹ De routewijziging werd veroorzaakt door verschillende factoren, waaronder een nauwere samenwerking tussen de EU en de herkomst- en transitlanden, en de invoering van maritieme controles langs de Libische kust.²² Interventie kan dus leiden tot een waterbedeffect, waarbij de smokkelbende na verplaatsing uit het zicht raakt.

De veiligheidsproblemen in de regio, met name in de Sahel, liggen vaak ten grondslag aan patronen van irreguliere migratie. Defensie kent de volgende inzet:

Voor Nederland is de Sahel een prioritaire regio en er zullen ook militaire middelen worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de veiligheid. Zo heeft Nederland een mandaat voor twintig functionarissen binnen de EU-trainings- en capaciteitsopbouwmissies voor de capaciteitsversterking van het Malinese leger en de binnenlandse veiligheidssector in zowel Mali als Niger.²³ Samen met Duitsland steunt Nederland de oprichting en operationalisering van een Nigerees mobiel grensteam: 'Medewerkers van de Koninklijke Marechaussee verzorgden in samenwerking met Europese partners een trainingsmodule gericht op grensbeheer voor dit team. Om de resultaten van de militaire bijdrage aan VN-missie MINUSMA te bestendigen, is Nederland (...) betrokken bij de missie in Mali met zes Koninklijke Marechaussee- en politiefunctionarissen en twee tot drie militaire stafofficieren. Tevens draagt Nederland bij aan het Amerikaanse Global Peace Operations Initiative dat eenheden van Afrikaanse troepenmachten, waaronder Burkina Faso en Niger, traint ter voorbereiding op inzet in VN-missies en missies van de Afrikaanse

17 IOM, 'World Migration Report 2020', 2020, 68. Zie: <https://publications.iom.int/>; Katie Kuschminder, Juóia de Bresser en Melissa Siegel, 'Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices', Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University, 2015.

18 'Corridors' staan voor een verhoogde verplaatsingsactiviteit gedurende een langere periode. Post-koloniale banden en geografische nabijheid laten zich hierin gelden, zoals bijvoorbeeld de connecties tussen Noord-Afrikaanse landen zoals Algerije, Marokko en Tunesië richting Frankrijk, Spanje en Italië (IOM, 2020).

19 AIV, 'Het Europese Asielbeleid: twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken', Den Haag, AIV-advies 117, 2020, 39.

20 Fransje Molenaar, 'Irregular Migration and human smuggling networks in Niger', Den Haag, Clingendael, CRU Report, 2017.

21 Zie bijvoorbeeld Raouf Farrah, 'Algeria's Migration Dilemma. Migration and human smuggling in southern Algeria', Global Initiative Against Transnational Organized Crime, december 2020: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/12/Algerias-migration-dilemma-Migration-and-human-smuggling-in-southern-Algeria.pdf>.

22 IOM, 'World Migration Report 2020', 67, 68.

23 Kamerstuk 29521, nr. 363.

Unie. Dit komt onder meer ten goede aan de VN-missie in Mali en versterkt de capaciteit van troepen in de regio. In het kader van de militaire oefening Flintlock verzorgden Nederlandse Special Operations Forces (SOF) afgelopen maand trainingsactiviteiten en oefeningen in Senegal, Burkina Faso en Mauritanië. Een prioriteit van de Nederlandse inzet is het verbeteren van de vertrouwensband tussen de lokale bevolking en veiligheidsdiensten. Dit is van groot belang voor de effectiviteit en legitimiteit van veiligheidsinitiatieven. Zo heeft Nederland zich met de EU, Denemarken, Zweden en de G5-Sahel ingezet voor een meer coherente inzet gericht op zowel veiligheid als de justitiesector. Daarnaast investeert Nederland in het bevorderen van mensenrechten en civiel-militaire samenwerking.²⁴

Grensbeheer in Afrika: Responsabilisering

Afrika wordt voortdurend geteisterd door langdurige onveiligheid: lokale overheden blijken niet in staat hun burgers voldoende veiligheid te bieden. Dit langdurige veiligheidstekort (*security deficit*) brengt de nodige mobiliteit teweeg in de regio.²⁵ Vooral de voortdurende aanwezigheid van gewapende groepen vormt een groot probleem voor de menselijke veiligheid (*human security*) van lokale gemeenschappen, zoals in Soedan. Dit is ook duidelijk te zien in de cijfers van de International Organization for Migration.²⁶ Naast vluchten voor conflict, oorlog en geweld is migratie steeds vaker het gevolg van klimatologische veranderingen.²⁷ Meerdere Afrikaanse landen kennen een hoge bevolkingsgroei, permanente economische instabiliteit, hoge werkloosheidscijfers en chronische armoede. Ondanks Covid-19 en de geringe capaciteit om te kunnen migreren lijken veel Afrikanen volhardend in het doel om naar Europa te reizen.²⁸ Naast arbeidsmigranten is sprake van vluchtelingen die hun heil in eerste instantie zoeken binnen hun land (*internal displacement*) of in buurlanden of aanpalende regio's (*external displacement*).²⁹

Als het gaat om external displacement houden zich in Noord-Afrika veel migranten uit andere delen van Afrika op. Soedan kent het hoogste aantal internationale migranten in de sub-regio, namelijk meer dan 1,2 miljoen in 2019. Libië herbergt 800.000 migranten; Egypte meer dan 500.000 (2019). Deze migranten zijn vooral afkomstig uit Syrië, Somalië, Soedan en de Palestijnse gebieden. Hoewel Marokko traditioneel een land van emigratie was is het in toenemende mate

■
24 Reguliere Kamerbrief "Nederlandse en bredere Europese inzet in de Sahel", 17 maart 2020, ref BZDOC-142826276-14.

25 Zie ook berichtgeving met betrekking tot de militaire ingreep door de Ethiopische regering in de deelstaat Tigray, die uitmondde in een plunder- en strafexpeditie met een dreigende hongersnood als gevolg. "Tigreërs van alle kanten bestookt", NRC, 25 januari 2021; "Milities rukken op naar Bangui en buitenlandse partijen springen in het machtsvacuüm dat CAR heet", *De Volkskrant*, 25 januari 2021.

26 IOM, 'World Migration Report 2020'.

27 Guido Steinberg en Annette Weber (red.), 'Jihadism in Africa. Local Causes, Regional Expansion, International Alliances', SWP Research Paper, 2015; IOM, World Migration Report 2020', 63, 65-66. Zie ook het recentelijk verschenen boek *Klimaatgeneraal* van voormalig CDS Tom Middendorp.

28 AIV, 'Het Europese Asielbeleid'. Volgens het 4th Annual Activity Report van het Europol Migrant Smuggling Centre (2019) nam langs de oostelijke route in de Middellandse Zee het aantal migranten toe uit meerdere Afrikaanse regio's. Daarbij wordt eenvoudig gebruik gemaakt van een Turks visum en goede vluchtverbindingen naar Istanbul. Zie: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report-%E2%80%93-2020>.

29 IOM, 'World Migration Report 2020', 66, 67.

een bestemmingsland, onder andere voor migranten afkomstig uit Sub-Sahara, die voor een onbepaalde tijd blijven en wachten op een mogelijkheid om door te reizen naar Europa.³⁰

Afrikaanse bronlanden dragen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun burgers, en daarmee impliciet ook voor degelijk functionerend grenstoezicht in de regio. Zo kent Afrika 109 internationale grenzen van in totaal zo'n 28.000 km. Van deze grenzen is slechts een kwart officieel gemarkeerd als 'grens'. De grenzen zijn over en weer dus onbewaakt en grotendeels poreus. Deze onveilige grenzen in Afrika kunnen bijdragen aan (gewapende) opstanden, invallen en terrorisme, in combinatie met mensenhandel, wapenhandel, drugshandel en autodiefstal. Op verschillende niveaus wordt verbetering nodig geacht in het grenstoezicht, zoals institutionele inbedding, onderlinge samenwerking, bemensing en beveiliging, scholing van het personeel en communicatiemiddelen.³¹

In termen van capaciteitsopbouw valt een hoop werk te verrichten, zoals de bouw van een grensinfrastructuur die grenstoezicht en open economische grenzen met elkaar kan combineren, het opzetten van opzet van een systeem voor informatie-uitwisseling, en de ontwikkeling van een gezamenlijke regionale aanpak. Op operationeel niveau betekent dit onder meer de verbetering van de samenwerking tussen relevante agentschappen binnen en tussen landen, gecoördineerde en gezamenlijke patrouilles met buurlanden, de instelling van gezamenlijke grenscontroleposten en/of grensliaisonkantoren, de inrichting van mobiele interventieteams, de verbetering van surveillance, en de incorporatie van lokale gemeenschappen. Afrika kan het *Integrated Border Management* (IBM) gaan inrichten.³² Hiermee wordt de samenwerking en coördinatie tussen de diverse organisaties voor grenstoezicht- en bewaking op zowel nationaal als internationaal niveau gestructureerd. Om de regionale integratie te bevorderen zijn hiertoe binnen het *African Union Border Programme* een gezamenlijke strategie en curriculum opgezet.³³ Daarnaast werd in 2006 de basis gelegd voor een Afrikaans *Migration Policy Framework* om diverse vormen van irreguliere migratie tegen te gaan en het grensbeheer te verbeteren.³⁴

Beheersing van irreguliere migratie door de EU: externalisering³⁵

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam in 1997 en de ondertekening in 1999 maakten de EU-lidstaten de afspraak dat migratie-, asiel- en externe grenzenbeheer onder het

■

³⁰ Ibidem.

³¹ Wafulu Okumu, 'Border Management and Security in Africa', 2011, 7. Zie: https://moam.info/border-management-and-security-in-africa/pdf_5991e9861723ddcf69a3fc14.html.

³² Okumu, 'Border Management and Security in Africa', 13.

³³ African Union, 'African Union Strategy for a Better Integrated Border Governance', African Union Commission, Addis Abeba, 2020. Zie: <http://www.peaceau.org/en/page/27-au-border-programme-aubp>.

³⁴ UNHCR, <https://www.unhcr.org/protection/migration/4d5258ab9/african-union-migration-policy-framework-africa.html>; geraadpleegd 5 maart 2021.

³⁵ In de migratie-context berekent 'externalisering' dat de EU derde (niet-EU-) landen verantwoordelijk maakt voor het stoppen, en de opvang, van irregulier migranten die naar de EU willen reizen. Zie voor verdere uitwerking van dit concept: Helgers en Den Boer, 'Migratiedruk aan de maritieme buitengrens'.

gezaamenlijk (communautair) beleid zouden vallen.³⁶ Dit betekende dat de besluitvorming over het vrije verkeer van personen niet langer een zaak zou zijn van de lidstaten onderling, maar onderdeel werden van het EG-Verdrag. Tevens werd het Schengen Acquis ondergebracht bij de EU.³⁷ Europees migratie- en asielrecht heeft voorrang op het nationale recht van de Lidstaten. Echter, de integratie van migranten is een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf.

Binnen Europa zijn de nationale grens- en kustwachten samen verantwoordelijk voor het externe grensbeheer.³⁸ Het gaat hier dus om gezamenlijk, communautair beleid. In 2019 werd een aanzet gegeven tot de vorming van een permanent Korps van Europese Grens- en Kustwachten. Regel is dat iedere lidstaat verantwoordelijkheid draagt voor zijn deel van de gezamenlijke buitengrens. Het gevolg van dit uitgangspunt is dat de gezamenlijke buitengrens van Europa zo sterk is als de zwakste schakel.

Mede ingegeven door politieke ontwikkelingen in de Europese lidstaten wordt veel discussie gevoerd over de wijze waarop irreguliere migratie naar Europa kan worden beheerst. De rode draad in deze discussie vormt de rol van het grenstoezicht. Enerzijds kiezen Europese lidstaten er voor om hun grenscontroles aan hun binnengrenzen te verstevigen. Zo is langs de grenzen tussen Frankrijk/Spanje, Frankrijk/Italië en Italië/Oostenrijk wel een reactie geweest op de poreuze maritieme buitengrens van Europa door unilateraal binnengrenscontroles in te voeren, tegen de geest van Schengen in.³⁹

In een poging de migratie vanuit Afrikaanse landen te beheersen investeert Europa aanzienlijke sommen geld in EU Border Management in (Noord-)Afrika. Van 2007 tot 2020 heeft Europa 20,5 miljard euro ter beschikking gesteld voor samenwerking met de zuidelijke buurregio door middel van het Europese Nabuurschapsbeleid. Ten aanzien van Libië werd de EU Integrated Border Assistance Mission (EUBAM Libya) gestart om mensensmokkel en mensenhandel tegen te gaan. Het samenwerken met onstabiele, met name Afrikaanse, landen is echter niet zonder afbreukrisico.

In lijn met haar strategie van de 'externalisering'⁴⁰ draagt de Europese Unie de verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrenzen allengs over aan externe partners, ofwel "derde landen", zoals Turkije en Marokko. Met deze landen worden partnerschappen op maat gesloten en -vaker bilateraal - terugnane-overeenkomsten. De Engelstalige definitie van 'externalisering' die Frelick, Kysel en Podkul hanteren luidt als volgt: 'Externalization of migration controls describes extraterritorial state actions to prevent migrants, including asylum seekers, from entering the

36 Monica den Boer, 'Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: More Complexity Despite Communautarization', in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 4 (1997) (3) 310-316; Europa NU, 'Verdrag van Amsterdam'. Zie: https://www.europa-nu.nl/id/vh7douqstztm/verdrag_van_amsterdam.

37 Laura Corrado en Monica den Boer, 'For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU', in: *European Journal of Migration and Law* 1 (1999) (4) 397-418.

38 Jori Kalkman, 'Frontex: A Literature Review', in: *International Migration* 59 (2020) (1) 165-181.

39 De buitengrens van de EU is 80.000 km lang, waarvan 34.109 km de zuidelijk gelegen buitengrens aan de Middellandse Zee omvat; AIV, 'Het Europese Asielbeleid'.

40 Bill, Frelick, Ian M. Kysel en Jennifer Podkul, 'The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants', in: *Journal on Migration and Human Security* 4 (2016) (4) 190-220.

legal jurisdictions or territories of destination countries or regions or making them legally inadmissible without individually considering the merits of their protection claims. (...) These can include direct interdiction and preventive policies,⁶ as well as more indirect actions, such as the provision of support for or assistance to security or migration management practices in and by third countries.⁴¹

De strategie van externalisering is bijvoorbeeld zichtbaar in het Maghreb Programma⁴², dat voornamelijk tot doel heeft irreguliere migratie te mitigeren en de kwetsbaarheden die daarmee gepaard gaan te beheersen. Derde landen zoals Marokko worden ondersteund bij de bescherming, monitoring en controle van hun grenzen, met bescherming van vrij verkeer van reizigers en goederen. Zij worden ook ondersteund bij de verbetering van migratie-gerelateerde kennis en datamanagement door middel van voorzieningen en training, en bij de ontwikkeling van een regelgevend kader. Zoals in de context van het Europese grensbewakingssysteem Eurosur is duidelijk sprake van een zogenaamde 'voorgrens' -een *pre-frontier*- waarbij een intelligence-netwerk is uitgerold. Tevens is sprake van een gezamenlijke regionale risico-analyse en '*risk analysis*' cells. De gevolgen van de strategie van externalisering moeten aan nader onderzoek worden onderworpen.⁴³

Naast Frontex draagt ook Europol bij aan de bestrijding van irreguliere migratie vanuit Afrika: in het bijzonder het EMPACT Operational Action Plan beoogt de aanpak van visumfraude. Het EU Migrant Smuggling Centre (EMSC), dat is ondergebracht bij Europol, brengt met regelmaat 'intelligence reports' uit. Met specialisten van Europol vinden 'on the spot action days' plaats. In 2019 heeft Europol de Joint Liaison Task Force opgezet met betrekking tot migrantensmokkel en mensenhandel, waarin het experts samenbrengt. Ook werkt Europol vaker samen met partneragentschappen Frontex en EASO in de ontwikkeling van gezamenlijke strategische inlichtingenrapporten. Daarbij kijkt men met name naar de eerder genoemde hotspots. Als onderdeel van de EMSC verzamelt, analyseert en verspreidt het Joint Operational Team Mare (JOT MARE) informatieproducten, die zijn bedoeld voor de start en de ondersteuning van onderzoeken naar maritieme mensensmokkeloperaties. Interpol speelt daarnaast een belangrijke rol doordat het een bijzondere samenwerkingsrelatie is aangegaan met de Afrikaanse Unie.⁴⁴

■

41 Frelick, Kysel en Podkul, 'The Impact of Externalization of Migration Controls', 193.

42 'The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa', T05-EUTF-NOA-REG-07.

43 Nordforsk, 'Effects of Externalisation: EU Migration Management in Africa and the Middle East, project description', 2020. Zie: <https://www.nordforsk.org/projects/effects-externalisation-eu-migration-management-africa-and-middle-east>.

44 Interpol, 'African Union agreement to boost fight against terrorism and organized crime', 15 januari 2019. Zie: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/INTERPOL-African-Union-agreement-to-boost-fight-against-terrorism-and-organized-crime>.

Reflectie: integratie en een rol voor Defensie

Europa ervaart een toename van irreguliere migratie langs de buitengrens. Het Kanaal tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, de Pools-Belarussische grens en ook de zuidelijke maritieme grenzen staan daarbij sterk in de spotlights. Steeds lijkt sprake van een onvoorziene toename van het aantal migranten langs een bepaalde route. In 2020 nam de irreguliere migratie naar de Canarische eilanden toe.⁴⁵ Een combinatie van factoren leek de oorzaak: Ten eerste speelde Covid-19 een rol waarbij de verslechterde economische situatie in de (Afrikaanse) bronlanden de migratiedruk vergroot en terugkeer naar landen van herkomst bemoeilijkt. Ten tweede deed zich het waterbedeffect voor: Doordat het moeilijker en gevaarlijker is geworden om via de centrale- en oostelijke Middellandse Routes naar Europa te komen en de grens met de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla is gesloten werd de route naar de Canarische Eilanden weer aantrekkelijk. Een derde factor was het toegenomen gebruik van social media door migranten. Hierbij was sprake van een dubbel effect waarbij enerzijds 'succesverhalen' op Facebook, Instagram en Twitter werden gedeeld en uitvergroot en anderzijds de gevaren van de overtocht onderbelicht blijven. Via social media werd ook informatie gedeeld over prijzen, routes en contacten.

De strategie van Europa is meerledig. In de eerste plaats probeert Europa door middel van responsabilisering derde landen zelf meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun eigen grensbeheer. Afrikaanse landen erkennen dat migratie- en grenscontroles onder hun eigen verantwoordelijkheid vallen. In de tweede plaats hanteert de EU de strategie van externalisering, waarbij de EU inzet van een reeks van instrumenten het beheer in de handen van derde landen tracht te leggen. Deze dimensies gaan tegelijkertijd gepaard met een zeker niveau van securitisering,⁴⁶ militarisering,⁴⁷ en technologisering van het grenstoezicht⁴⁸ aan de Europese buitengrens.

Dit artikel licht slechts een tipje van de sluier op als het gaat om het vraagstuk van het beheer van de gezamenlijke buitengrenzen van Europa. De opdracht aan de Nederlandse veiligheidsactoren, waaronder prominent de Koninklijke Marechaussee, is de kwaliteit en de integriteit van de externe grenscontrole en het migratiebeheer sterk in het vizier te houden en hier zowel landelijk als Europees op te blijven hameren, in nauwe afstemming met de Directie Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het is zaak dat Nederland via het Frontex Management Board pleit voor een daadkrachtig maar integer Europees Grens- en Kustwacht Agentschap, lerend en

■
45 Europol, 'European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report', Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021, 18.

46 Sarah Léonard, 'EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices', in: *European Security* 19 (2010) (2) 231-254; in de context van migratie betekent 'securitisering' dat migratie als een (structureel en ernstig) veiligheidsrisico wordt beschouwd, in dit geval door de Europese Unie, waarop moet worden gehandeld door politiek en veiligheidsactoren. De theorie van de securitisering wordt veel gebruikt door veiligheidswetenschappers, zoals prof. dr. Beatrice de Graaf in het geval van terrorisme en radicalisering. Ook georganiseerde misdaad, ondermijning en cybercriminaliteit kunnen worden beschouwd als onderwerpen van 'securitisering'. De grondleggers van de theorie zijn Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, zie voor een Engelstalige toelichting bijvoorbeeld Rens van Munster: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>.

47 Mark Akkerman, 'Militarization of European Border Security', in: Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou en Elias Carayannis (red.) *The Emergence of European Border Security* (2018) 337-355.

48 Julian Kamasa, 'New Technologies for Border Controls in Europe', *CSS Analyses in Security Policy*, No. 255, December 2019. Zie: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse255-EN.pdf>.

profiterend van de lessen die worden geleerd. In combinatie met het Europese Asiel en Migratie Pact wordt een hernieuwd kader uitgerold waarin effectief en humanitair verantwoord optreden (hopelijk) samengaan, onder andere met behulp van *human rights monitors*.⁴⁹ Dit past goed bij de actieve en leidende rol die Nederland weer wil spelen op het Europese toneel.⁵⁰

Gezien de demografische ontwikkelingen in Europa en de behoefte op de Europese arbeidsmarkt zal Europa niet alleen de aandacht willen vestigen op de beheersing van irreguliere migratie vanuit Afrika, maar ook op het creëren van legale manieren voor Afrikaanse arbeidsmigranten om in Europa aan de slag te gaan. Zoals de gezaghebbende Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelt in een advies over het Europese asielbeleid: ‘Zonder stabiliteit en economische ontwikkeling in de regio rond Europa is er géén rust aan onze Europese buitengrenzen en zijn er ook minder mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven. Erkenning van deze dubbele grondslag vergemakkelijkt het publieke gesprek over asiel en migratie.’⁵¹ De komende tijd is er werk aan de winkel om de balans te kunnen garanderen tussen interne en externe veiligheid, effectief grenstoezicht, een menswaardig migratiebeleid, legale migratie en bestrijding van criminele mensensmokkelnetwerken.

Op de Europese agenda prijkt een aantal pregnante kwesties. De uitrol van het Europese grensbewakingssysteem gaat gepaard met veel discussie. Vanwege het uitdijende mandaat zal Frontex mogelijk verwikkeld raken in operaties in derde landen die een directe grens hebben met Europa. Recent richtten België en Frankrijk een verzoek aan Frontex gezien de nijpende situatie die zich voordoet bij de irreguliere oversteek over het Kanaal.⁵² Vanwege de recente controverse met betrekking tot de pushbacks is het van het grootste belang het uitvoerend mandaat van Frontex zorgvuldig te verankeren, met accenten op legitimiteit, verantwoording, toezicht en ethisch-professioneel handelen van de grenswachters.⁵³ Daarnaast is het de vraag of men op politiek-strategisch niveau in staat is het EU-Pact Migratie en Asiel vlot te trekken, en ook de onderlinge samenwerking en interoperabiliteit met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te borgen. Onderling kunnen de Europese Lidstaten kennis en ervaring uitwisselen over *good practices* ten aanzien van grenstoezicht en migratiebeheer. Nederland en Europa kunnen daarbij mogelijk een voorbeeld nemen aan de geïntegreerde benadering van Spanje zonder in een repressieve reflex te schieten. Een duurzame en consistente aanpak loont, en het is geoorloofd om waar mogelijk bilaterale accenten aan te brengen. Wellicht is een dergelijke aanpak zelfs te verkiezen boven een inconsistente individuele aanpak door de 27 Europese Lidstaten.

■
49 Zie bijvoorbeeld de samenwerking tussen Frontex en het Fundamental Rights Agency van de Europese Unie: <https://fra.europa.eu/en/news/2020/fra-and-frontex-work-together-developing-fundamental-rights-monitors>.

50 Coalitieakkoord 2021-2025, ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, Den Haag, 15 december 2021, 38.

51 Hiermee wordt bedoeld de balans tussen veiligheidsbelangen en economische belangen; AIV, ‘Het Europese Asielbeleid’, 11.

52 België en Frankrijk vragen Frontex om hulp aan het Kanaal, NRC, 23 november 2021. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/23/belgie-en-frankrijk-vragen-frontex-om-hulp-aan-het-kanaal-a4066516>.

53 CEPS, ‘The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?’, CEPS Task Force Report, Enrico Letta (voorzitter), Sergio Carrera, Steven Blockmans, Jean-Pierre Cassarino, Daniel Gros en Elspeth Guild, Brussel, 2017.

Hoe dan ook: Het staat als een paal boven water dat Europa daadwerkelijk eensgezind moet handelen als het gaat om de beheersing van irreguliere migratie en het externe grenstoezicht. Daarbij moet volgens de AIV⁵⁴ ook worden ingezet op technologieën voor grensbewaking, betere gegevensuitwisseling en politiesamenwerking. Daarnaast zijn de contouren van een inzet van defensie zichtbaar: meer specifiek zal duidelijk worden welke inzet van defensie wordt gevraagd in het licht van het Europese Strategisch Kompas⁵⁵ dat de richting aangeeft van het gemeenschappelijke Europese veiligheids- en defensiebeleid. Dit heeft niet alleen implicaties voor de Koninklijke Marechaussee vanuit haar Grenspolitietaken maar ook voor de overige delen van de Krijgsmacht, zeker nu migratie is ontdekt als middel voor hybride oorlogsvoering met als doel de veiligheid en stabiliteit van Europa aan te tasten. Erbarmelijke en mensonterende omstandigheden zoals aan de grens tussen Polen en Wit-Rusland en op de Griekse eilanden moeten echter ook te allen tijde worden voorkomen. Dat vraagt om stevige balanceerkunst van de Europese Commissie, die opnieuw het (steek-)spel op de wagen moet gaan zetten.

Kernwoorden

Irreguliere Migratie, Europese Samenwerking, Koninklijke Marechaussee, Defensie.

Auteurs

Monica den Boer is hoogleraar Militaire Politie Operaties aan de Faculteit Militaire Wetenschappen.

Mark Helgers is universitair docent bij de sectie Militaire Politie Operaties aan de Faculteit Militaire Wetenschappen.

■

⁵⁴ AIV, 'Het Europese Asielbeleid', 47.

⁵⁵ Zie 'Strategisch Kompas: op weg naar een meer zelfredzaam Europa', Ministerie van Defensie, 10 december 2021, <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2021/12/10/strategisch-kompas-op-weg-naar-een-meer-zelfredzaam-europa>.

Bibliografie

- African Union (2020), *African Union Strategy for a Better Integrated Border Governance*, African Union Commission, Addis Abeba.
- Akkerman, Mark (2018), Militarization of European Border Security, in Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou, Elias Carayannis (Eds.) *The Emergence of European Border Security*, 337-355.
- AIV (Adviesraad Internationale Vraagstukken) (2020), *Het Europese Asielbeleid: twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken*, Den Haag, AIV-advies 117.
- CEPS (2017), *The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, CEPS Task Force Report, Enrico Letta (chairman), Sergio Carrera, Steven Blockmans, Jean-Pierre Cassarino, Daniel Gros & Elspeth Guild. Brussel, CEPS.
- Corrado, Laura & Den Boer, Monica, For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU, *European Journal of Migration and Law*, 1999, Vol. 1, No. 4, 397-418.
- Den Boer, Monica (1997), Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: More Complexity Despite Communitarization, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1997, Vol 4, Nr 3: 310-316.
- Europol (2021), *European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europol/Interpol (2016), *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-INTERPOL report, Executive Summary*, www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-interpol-issue-comprehensive-review-of-migrant-smuggling-networks; geraadpleegd 31 maart 2021.
- Frelick, Bill, Kysel, Ian M. & Podkul, Jennifer (2016), The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants, in *Journal on Migration and Human Security*. Vol. 4, Nr. 4: 190-220.
- Interpol (2018), *Overview of Serious and Organized Crime in Africa*, <http://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-12-12-interpol-contnental-001.pdf>; geraadpleegd 16 april 2021.
- IOM (2019), *Migrants and Their Vulnerability to Human Trafficking, Modern Slavery and Forced Labour*: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_and_their_vulnerability.pdf; geraadpleegd 10 december 2021.

IOM (2020), *World Migration Report*, <https://publications.iom.int> , geraadpleegd 19 april 2021.

Kalkman, Jori (2020), Frontex: A Literature Review, *International Migration*, Vol. 59 (1), 165-181.

Kamasa, Julian (2019), New Technologies for Border Controls in Europe, *CSS Analyses in Security Policy*, No. 255; <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse255-EN.pdf>; geraadpleegd 10 december 2021.

Kuschminder, Katie, Bresser, Juóia de, en Siegel, Melissa (2015), *Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices*, Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University.

Léonard, Sarah (2010) EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices, *European Security*, 19:2, 231-254.

Molenaar, Fransje (2017), *Irregular Migration and human smuggling networks in Niger*, Den Haag, Clingendael, CRU Report.

Nordforsk (2020), *Effects of Externalisation: EU Migration Management in Africa and the Middle East*, project description. <https://www.nordforsk.org/projects/effects-externalisation-eu-migration-management-africa-and-middle-east>; geraadpleegd 29 januari 2021.

Okumu, Wafulu (2011), *Border Management and Security in Africa*; https://moam.info/border-management-and-security-in-africapdf_5991e9861723ddcf69a3fc14.html; geraadpleegd 29 januari 2021.

RAND (2019), *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone. Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*; https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2900/RR2942/RAND_RR2942.pdf; geraadpleegd 10 december 2021.

Steinberg, Guido en Weber, Annette (2015) (Red.), *Jihadism in Africa. Local Causes, Regional Expansion, International Alliances*, SWP Research Paper, https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2015_RP05_sbg_web.pdf, geraadpleegd 31 maart 2021.

Cyberoperaties en de EU

Een eerste stap naar Strategische Autonomie?

Peter Pijpers & Paul Ducheine

*What's past is prologue*ⁿ

Inleiding

Wanneer de Taliban zich in de zomer van 2021 heer en meester maken van Afghanistan, en buitenlandse vertegenwoordigers – militair en civiel – dwingt het land in hoog tempo te verlaten,¹ laait eens te meer de discussie op of de Europese Unie (EU) niet een (permanent) eigen krijgsmacht moet hebben.² Bij de evacuatie van landgenoten waren de Europese landen immers sterk afhankelijk van de Verenigde Staten (VS). Bovendien was er een gebrek aan synergie door de unilaterale inzet van Europese landen.⁴

Maar is de oproep voor een ‘Europees leger’⁵ niet eerder te interpreteren als een oproep voor een grotere mate van strategische autonomie van de EU? Een wens die zeker leeft nadat de EU werd uitgesloten bij de besprekingen over de oplopende spanningen voorafgaande aan de oorlog in Oekraïne. Rusland wilde daarbij enkel met de VS of NAVO praten.

In het Europese denken over strategische autonomie is echter een tegenstrijdige ontwikkeling zichtbaar. Hedendaagse conflicten, zoals de cyberaanvallen op Baltische staten of in de aanloop naar de oorlog in Oekraïne, verschillen van traditionele kinetische conflicten. De ontwikkeling in de aard en intensiteit van conflicten is daarmee aan het divergeren. En dat terwijl de EU en NAVO juist naar elkaar toe lijken te bewegen of, zeker bij de roep om een Europees leger, deels overlappen.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) spreekt over een kantelend perspectief,⁶ de impliciete taakverdeling tussen NAVO (voor afschrikking en territoriale verdediging) en EU (voor wederopbouw en civiel-militaire missies) wordt losgelaten. Een herbezinning kan geen kwaad, maar de vraag is welke kant het perspectief op moet? Die vraag is vooral relevant als in toekomstige conflicten de nadruk meer komt te liggen op hybride optreden waarbij confrontaties in de informatieomgeving (waaronder cyberspace) niet als alternatief maar juist zij aan zij met traditionele fysieke activiteiten, inclusief kinetisch treffen, plaatvinden.

■
1 William Shakespeare, *The Tempest*. 2e Akte, 1e scene.

2 Hanneke Chin-A-Fo and Steven Derix, “Zo Verliep de Chaotische Evacuatie Uit Kabul,” *NRC Handelsblad*, September 13, 2021.

3 Romana Abels, “Europa Wil Nu Een Eigen Leger,” *Trouw*, August 23, 2021.

4 Damijan Fiser, “Defence Ministers Discuss How to Boost EU Defence,” Slovenian Presidency of the Council of the EU, 2021, <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/defence-ministers-discuss-how-to-boost-eu-defence/>.

5 De oproep voor een Europese Krijgsmacht is in de media veelal betiteld als een Europees Leger. Ondanks dat een leger refereert aan landstrijdkracht, hanteren wij toch de notie Europees Leger in dit artikel.

6 AIV, “Europese Veiligheid: Tijd Voor Nieuwe Stappen”, 2020. 23-24.

Dit artikel behandelt, vanuit een internationaal rechtelijk perspectief, de vraag of en in hoeverre de EU en de NAVO verschillen in verdedigingsmogelijkheden, in het bijzonder tegen cyberoperaties, en of de strijd tegen cyberoperaties wellicht een kans is voor de EU om een strategisch autonome positie in te nemen, weg van de traditionele kinetische conflicten.

Eerst komt de vraag aan de orde hoe een Europees leger te duiden is, gevolgd door het veiligheidsdenken bij de NAVO en EU. Vervolgens wordt kort aangegeven wat de implicaties zijn van cyberspace voor collectieve veiligheid, waarna een analyse volgt over de verdedigingsopties van de NAVO en de EU in cyberspace. Daarbij wordt een onderscheid aangehouden naar 1) een cyberaanval als een gewapende aanval, 2) een aanval met gebruik van geweld, 3) en een daad onder het niveau van geweld. Na de conclusie volgt een reflectie op de positie van de EU in cyberspace en op de vraag of het EU-cyberbeleid een opmaat kan zijn voor een sterkere strategische autonomie.

De duiding van een Europees leger

De discussie over een Europees leger, al dan niet ingebed in een Europese Politieke of Defensie Gemeenschap, leeft al sinds 1950.⁷ Net als de vraag wat die notie precies inhoudt.

Waar het in 1950 om een daadwerkelijk Europees leger ging, onder meer om de heropricting van het Duitse leger in te bedden, gaat het tegenwoordig veeleer, net als bij de VN en de NAVO, om een concept of denkraam.⁸ De NAVO heeft weliswaar een gezamenlijke ‘command structure’, maar geen eigen leger; de ‘force structure’ (de legers) zijn soevereine middelen van de individuele bondgenoten.⁹ Deze ‘force’ is, op basis van een soeverein besluit van de lidstaten, in te zetten voor de NAVO, de VN, een *coalition of the willing*, of voor EU-missies. De soevereine flexibiliteit van deze ‘single set of forces’-gedachte staat haaks op het permanent alloceren van schaarse gevechtskracht bij één van deze internationale organisaties.¹⁰

De politiek-strategische context is bovendien sinds de oprichting van de NAVO in 1949 danig veranderd. En ook de relatie tussen de VS en de Europese NAVO-bondgenoten erodeert. Europese landen hebben altijd zwaar geleund op de nucleaire afschrikking van de VS en onvoldoende reciprociteit ten toon gespreid. Daar komt bij dat de Amerikaanse dreigingsanalyse zich de laatste jaren richt op de Aziatische regio in de Stille Oceaan. De VS richten zich daardoor minder

■
7 Zie “De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954): Vreemd en fantastisch?” van Theo Brinkel en Trineke Palm, in *Militaire Spectator* Jrg 191 no 1 (2022), 8-17.

8 Alhoewel Artikel 45 en 46 van het VN-Handvest wel verwijzen naar een ‘immediately available’ ‘armed force’ is dit nooit verwezenlijkt.

9 De NAVO heeft in haar Command Structure meerdere hoofdkwartieren op strategisch, operationeel en tactisch niveau. Daarnaast heeft de NAVO een systeem van snel beschikbare eenheden (forces) onder meer in de NATO Response Force (NRF) oplopend tot 30.000 militairen. De EU heeft ook een “Command Structure”, ingebed in de EDEO en een EU Battle Group, beide zijn substantieel kleiner dan de NAVO-capaciteit.

10 Het strategisch kompas spreekt van *Rapid Deployment Capacity* van 5.000 militairen. Council of the European Union, “Strategic Compass for Security and Defence,” *EU RELEX* 7271/22, no. March (2022). 14.

op de NAVO en Europa, wat in Europees verband heeft geleid tot het nadenken over een grotere strategische autonomie, zoals weergegeven in de EU *Global Strategy* van 2016.¹¹

De oproep voor een Europees leger is daarmee vooral te interpreteren als een oproep voor een grotere mate van strategische autonomie van de EU. Dit houdt in, dat de EU zelfstandig in staat dient te zijn, met gebruikmaking van de gecoördineerde inzet van middelen van (individuele) EU-lidstaten, een militaire inzet te plannen en uit te voeren.¹² Het gaat daarbij dus veel eerder om het integreren van de bevel- en commandovoeringssystemen en het gezamenlijk garanderen van benodigde militaire middelen, dan om een permanent staand leger van 60.000 militairen én materieel.¹³

Traditioneel veiligheidsdenken bij NAVO en EU

De NAVO is een intergouvernementele organisatie,¹⁴ opgericht in 1949 om de notie van collectieve veiligheid gestalte te geven, vooral in relatie tot de Sovjet-Unie en het Warschau Pact. Collectieve verdediging, zoals verwoord in Artikel 5 van het Noord Atlantisch Verdrag (NAV), is de hoeksteen van dit collectieve veiligheidssysteem waarbij de Europese NAVO-partners zwaar leunen op het nucleaire vermogen van de VS.¹⁵

Bij de EU is de collectieve verdediging, zoals neergelegd in de ‘wederzijdse bijstandsclausule’ in Artikel 42(7) van het Verdrag van de Europese Unie (VEU), eerder de laatste loot aan de veiligheidstak. De EU is opgericht om via onderlinge (economische) afhankelijkheden conflicten tussen staten te minimaliseren. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) van 1952 en de Europese samenwerking op het gebied van atoomenergie (Euratom) zijn functioneel van aard en meer gestoeld op interdependentie dan op harde *realpolitik*. De EU is in essentie een supranationale organisatie waarbij de lidstaten delen van hun soevereiniteit, onder meer op het gebied van economie en financiën, hebben overgedragen. Daarnaast heeft de EU ook een intergouvernementeel deel om de functionele samenwerking op het gebied van buitenlandse zaken, defensie en rechtshandhaving vorm te geven.

11 European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy,” *European Union*, 2016. 20.

12 Voor meer achtergrond hierover zie: Luis Simón, *Command and Control? Planning for EU Military Operations*, *Occasional Paper EU ISS*, 2010. of; Council of the European Union, “Taking Forward the EU’s Comprehensive Approach to External Conflict and Crises - Action Plan 2015,” *Joint Staff Working Document 7913/15*, 2015.

13 De oorsprong van dit getal komt uit de Helsinki Verklaring van de EU n.a.v. de zogeheten Petersberg taken. Zie: WEU Council of Ministers, “Petersberg Declaration,” 1992.

14 Intergouvernementeel houdt in dat landen als soevereine entiteiten samenwerken, terwijl bij supranationaliteit een deel van de soevereiniteit is overgedragen aan een internationale organisatie.

15 Naast collectieve verdediging is de NAVO ook belast met crisismanagement en coöperatieve veiligheid. Hierbij gaat het om het uitvoeren van expeditie militaire missies en het samenwerken met partnerlanden. Zie: North Atlantic Treaty Organisation, “Warsaw Summit Communiqué,” no. July (2016). Bullet 2.

In het Europese gedachtengoed daalt het veiligheidsdomein langzaam in, denk daarbij aan de oprichting van het European Defence Agency (EDA), de 46 projecten (waaronder meerdere cyber-gerelateerde) in het kader van de Permanent Structured Cooperation (PESCO),¹⁶ of de instelling van het Europees Defensie Fonds. Met het Verdrag van Maastricht (1993) - waarbij Euratom, EGKS en de Europese Economische Gemeenschap tot één Europese Gemeenschap (EG) werden samengevoegd – is daarnaast een separaat Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) ingesteld. Dit fungeerde naast het (sluimerende) systeem van Europese collectieve veiligheid zoals neergelegd in het verdrag van Brussel van 1948 en de daarbij opgerichte West Europese Unie (WEU).¹⁷ Met het Verdrag van Lissabon (2009) - waarbij de EG overging naar de EU – zijn de GBVB- en WEU-taken grotendeels samengegaan en, in 2012 na het opheffen van de WEU, opgenomen in titel V van het VEU,¹⁸ inclusief de wederzijdse bijstandsclausule van Artikel 42(7).

Hoewel de NAVO en de EU in thematiek en lidmaatschap deels overlappen, verschillen de organisaties fundamenteel in oorsprong, wat doorsijpelt in het veiligheidsdenken. Strategische autonomie bij traditionele veiligheidsvraagstukken is voor de EU daarom gemakkelijker gezegd dan gedaan. EU-landen missen, voor de inzet bij grootschalige of specialistische militaire operaties,¹⁹ belangrijke capaciteiten zoals strategisch (lucht) transport, geïntegreerde inlichtingen,²⁰ command & control capaciteit, logistiek inclusief *air-to-air refuelling*. De EU is daarvoor vooralsnog afhankelijk van niet-EU NAVO-bondgenoten zoals de VS en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk (VK). Dat verklaart mogelijk het EU-standpunt dat *soft-power* alleen niet genoeg is en waarom zij naarstig op zoek is naar *hard-power* capaciteiten.²¹

Cyberspace en Cyberoperaties

De EU mist specifieke capaciteiten om effectief te zijn in traditionele kinetische conflicten, maar de vraag is of toekomstige confrontaties vergelijkbaar zijn met (traditionele) veiligheidsvraagstukken uit het verleden zijn? De crux van een menselijk conflict – de wil opleggen aan de ander – is niet veranderd door de komst van hybride oorlogvoering,²² of de confrontaties en competitie in de informatieomgeving en cyberspace, maar de aard en intensiteit van de conflicten zijn dat hoogstwaarschijnlijk wel.

16 PESCO Secretariat, "PESCO: Member States Driven," 2021, <https://pesco.europa.eu>.

17 J.F.R. Boddens Hosang and Paul A.L. Duchêne, "Implementing Article 42.7 of the Treaty on European Union: Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats," ACIL, no. Research Paper 2020-71 (2020). 3-4. Beschikbaar via https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3748392. De WEU is sinds 1949 overschaduw door de NAVO.

18 Europese Unie, "Verdrag Betreffende de Europese Unie (Geconsolideerde Versie)," C326/13 Publicatieblad van de Europese Unie (2012). Titel V luidt: 'Algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid'.

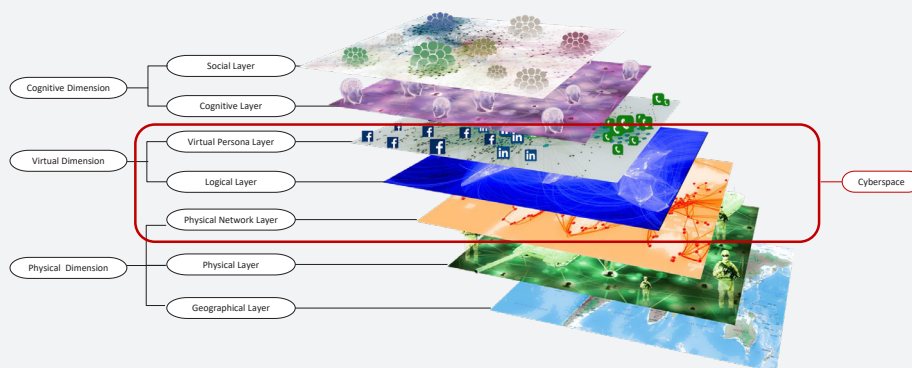
19 Zoals KFOR, ISAF, Enduring Freedom, SFIR en Iraqi Freedom.

20 Zie AIV, "Europese Veiligheid: Tijd Voor Nieuwe Stappen." 20; Ilkka Salmi, "Why Europe Needs Intelligence and Why Intelligence Needs Europe: 'Intelligence Provides Analytical Insight into an Unpredictable and Complex Environment,'" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 33, no. 3 (2020): 464-70.;

21 Josep Borrell and Thierry Breton, "For a United, Resilient and Sovereign Europe" (European Commission, 2020).

22 Robert Johnson, "Hybrid Warfare and Counter-Coercion," in *The Conduct of War in the 21st Century*, 2020.

Cyberspace is een domein waarin actoren met elkaar communiceren, concurreren en waar nodig conflicten uitvechten, net als in het land, maritieme, lucht of ruimte domein. Cyberspace is dus geen instrument of 'wapen', maar maakt met de andere domeinen deel uit van de informatieomgeving. Die laatste bestaat uit een fysieke, een virtuele en een cognitieve dimensie.²³



Figuur 1: Informatieomgeving en Cyberspace²⁴

Cyberspace omvat drie lagen uit de informatieomgeving t.w. (1) de fysieke netwerk laag (hardware, computers, routers), (2) de logische laag ofwel de virtuele objecten (data, software, applicaties) en (3) de virtuele identiteiten ofwel virtual persona-laag (zoals sociale media- accounts).

Activiteiten in cyberspace richten zich enerzijds op de lagen in cyberspace zelf, zoals het vernietigen of veranderen van de software of data met aanzienlijke gevolgen, ook (indirect) in de fysieke omgeving. Denk daarbij aan de Stuxnet-aanval op de Iraanse nucleaire verrijkingsinstallaties in de periode 2007-2010,²⁵ of het platleggen van het Oekraïense elektriciteitsnetwerk in 2015 en 2016.²⁶ Naast deze zogenoemde *hard-cyber* operaties, kunnen ook acties *via* cyberspace plaatsvinden die een effect hebben op de cognitieve dimensie.²⁷ Deze zogeheten *soft-cyber* operaties beïnvloeden mensen of groepen via het manipuleren van informatie.²⁸ Soft-cyber operaties zijn enerzijds te zien als traditionele psychologische operaties die nu *via* cyberspace plaatsvinden.²⁹ Anderzijds zijn ze van een geheel andere omvang door de snelheid waarmee berichten verspreiden, het gemak

23 Paul A.L. Ducheine and Jelle van Haaster, "Cyber-Operaties En Militair Vermogen," *Militaire Spectator* 182, no. 9 (2013); Willemijn A. Bos and Peter B.M.J. Pijpers, "Cyberoperaties in de Gray Zone - Juridische Overwegingen Omtrent de Rol Voor de Krijgsmacht," *Militaire Spectator* 190, no. 10 (2021): 511-513.

24 Figuur is samengesteld door Van Haaster, voor de ontstaansgeschiedenis zie voetnoot 89 uit: Jelle van Haaster, "On Cyber: The Utility of Military Cyber Operations During Armed Conflict" (2018): 173.

25 Jon R. Lindsay, "Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare," *Security Studies* 22, no. 3 (2013): 365-404.

26 Robert Lee, Michael Assante, and Tim Conway, "Analysis of the Cyber Attack on the Ukrainian Power Grid," *SANS Industrial Control Systems Security Blog*, 2016.

27 Peter B.M.J. Pijpers and Kraesten L. Arnold, "Conquering the Invisible Battleground," *Atlantisch Perspectief* 44, no. 4 (2020): 12-14; Ducheine and van Haaster, "Cyber-Operaties En Militair Vermogen." 378.

28 Hard- en soft-cyber slaat terug op het verschil in hard- en soft-power als gemaakt door Nye, zie: Joseph S. Nye Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, no. 80 (1990): 153-71.; Joseph S. Nye Jr., "Cyber Power," 2010.

29 Zie o.a. Nomen Nescio, "Verdediging Door Spionage," *Militaire Spectator* 190, no. 7/8 (2021).

waarmee actoren tot cyberspace toetreden, het bereik en de penetratiegraad van de berichten die via cyberspace worden verspreid. Denk hierbij aan het beïnvloeden van de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016 en 2020.³⁰

Cyberoperaties, in het bijzonder digitale beïnvloedingsoperaties, zijn fundamenteel anders dan kinetische operaties en verre van ‘traditioneel’. Cyberoperaties vinden over het algemeen al plaats voorafgaand aan een gewapend conflict, zoals recentelijk in Oekraïne. Cyberoperaties zijn daarnaast niet langer het prerogatief van statelijke actoren: óók niet-statale actoren manifesteren zich. Het is daarbij soms onduidelijk welke kwaadwillende actor optreedt en vanuit welk land, waarmee interne en externe veiligheidsvraagstukken in elkaar overlopen. En als de actor al bekend is, is deze lastig te attribueren aan een specifieke staat.³¹ Ook de grens tussen oorlog en vrede vervaagt omdat ongewenste inmenging veelal plaatsvindt zonder daarbij de drempel van (fysiek) geweld – zoals bedoeld in het interstatelijke geweldsverbod van Artikel 2(4) van het VN-Handvest – te overschrijden.³²

Verdedigingsopties in cyberspace

De opkomst van (operaties in) cyberspace is illustratief voor de veranderende veiligheidsdreiging sinds het oprichten van de NAVO en de EU; zeker na het einde van de Koude Oorlog. Cyberspace laat grenzen letterlijk en figuurlijk vervagen. Hierdoor ontstaat een diffuse en hybride situatie die soms is aangeduid als ‘de permanente staat van competitie’,³³ hetgeen ook in de EU *Strategic Compass* een centraal thema is.³⁴

Om de responseopties op een cyberaanval te analyseren behandelen we hieronder drie situaties: een cyberaanval die gelijk staat aan een gewapende aanval, een cyberaanval die gelijk staat aan het gebruik van geweld, en een cyberaanval onder de drempel van geweld.

Een cyberaanval als een gewapende aanval

Met Artikel 42(7) VEU heeft de EU, net als de NAVO, de collectieve verdedigingsgedachte, gebaseerd op het internationale gewoonterecht en Artikel 51 van het VN-Handvest,³⁵ opgenomen in haar verdrag. De essentie van Artikel 51 is dat een staat zich (individueel en collectief) mag verdedigen

■
30 Office of the Director of National Intelligence, “Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections,” 2017; Office of the Director of National Intelligence, “Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections,” 2021.

31 Dennis Broeders, Els de Busser, and Patryk Pawlak, “Three Tales of Attribution in Cyberspace: Criminal Law, International Law and Policy Debates,” *The Hague Program for Cyber Norms*, 2020.

32 Artikel 2(4) van het VN-Handvest luidt: “Alle Leden zullen in hun internationale betrekkingen zich onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van enige Staat, of op enige andere wijze, die onverenigbaar is met de Doelinden van de Verenigde Naties”.

33 Ronald Smit, “Manoeuvreren in de Informatie Omgeving: Informatiegestuurd Optreden Voor de Landmacht,” *Intercom* 49, no. 3 (2020): 96.

34 Council of the European Union, “Strategic Compass for Security and Defence.”

35 Terry D. Gill and Paul A.L. Duchêne, “Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context,” *International Law Studies (Naval War College)* 89 (2013): 438–71. 441–443.

met gebruikmaking van geweld, na een gewapende aanval van een andere actor. Een gewapende aanval geldt als zij grensoverschrijdend militair geweld omvat van een zekere ‘scale and effect’.³⁶

De NAVO en de EU hebben de collectieve verdediging slechts éénmaal ingeroepen; de VS riep Artikel 5 NAV in na de aanslagen op de *Twin Towers* op 11 september 2001, en Frankrijk heeft Artikel 42(7) VEU ingeroepen na de terroristische aanslag in Parijs (op onder meer het Bataclan theater) op 13 november 2015.³⁷ Dit wil echter niet zeggen dat de wederzijdse bijstandsclausule van de EU en de collectieve verdediging van de NAVO exact hetzelfde zijn.³⁸ De overeenkomst tussen NAVO en EU is dat, wanneer het op veiligheidsbeleid aankomt, de beslissingen zijn gestoeld op soevereine besluiten van de lidstaten en niet op supranationale besluiten van de organisatie. Het laatste is bij de EU wel het geval bij besluiten op het gebied van economie, landbouw of financiën. Maar er zijn meer verschillen, zoals nuanceverschillen in bewoording, reikwijdte, *casus foederis* (de concrete gebeurtenis die het recht inroept) en de verplichting naar bondgenoten.³⁹ Het grote verschil is echter dat de NAVO bekwaam is in, maar tegelijkertijd beperkt tot, het genereren van militaire effecten, terwijl de EU alle machtsinstrument tot haar beschikking heeft;⁴⁰ het militaire effect is eerder een ‘last resort’,⁴¹ niet in de laatste plaats omdat sommige EU leden (militair) neutraal zijn.

De idee van collectieve zelfverdediging is ook van toepassing bij een actie in cyberspace. Bij een cyberaanval op een kerncentrale of een waterkering waardoor dodelijke slachtoffers, maatschappelijke ontwrichting en grote economische schade ontstaan, zou een staat zich op zelfverdediging via Artikel 51 VN-Handvest kunnen beroepen.⁴² Zowel bij de NAVO als de EU gaat het hierbij om de collectieve zelfverdedigingsreactie van soevereine staten en niet om een supranationale inzet.⁴³

Tot op heden is nog geen cyberaanval als een gewapende aanval gekwalificeerd en hoewel dit niet is uit te sluiten,⁴⁴ ligt het niet voor de hand dat dit snel gebeurt. Enerzijds omdat de kwalificatie in cyberspace door bijvoorbeeld maskering, anonimiteit en modus operandi voor een slachtoffer lastiger te maken is. Maar ook omdat de inzet van (kinetische) middelen – buiten cyberspace – voor een aanval sneller de beoogde effecten op zal leveren.

■
36 Het verbod op het gebruik van geweld is dwingend recht (*jus cogens*). Een van de uitzonderingsgronden is het gebruik van geweld uit zelfverdediging na een gewapende aanval. Zie ook: Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports (1986). Para 190.

37 ECFR, “Article 42.7: An Explainer,” *European Council on Foreign Relations*, 2015.; Anne Bakker et al., “The EU’s Mutual Assistance Clause,” in *Spearheading European Defence*, ed. Clingendael Institute, 2016.

38 Ducheine, P.A.L. & Boddens Hosang, J.F.R., Implementing Article 42.7 of the Treaty on European Union: Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats (December 14, 2020), Amsterdam Center for International Law No. 2020-35, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3748392>.

39 Aurel Sari, “Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties,” *Harvard National Security Journal* 10 (2019): 405–60..

40 Paul A.L. Ducheine and Peter B.M.J. Pijpers, “The Missing Component in Deterrence Theory: The Legal Framework,” in *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, ed. Frans P.B. Osinga and Tim Sweijts (Springer, 2021), 475–500. 481–482.

41 Michael Smits and Peter B.M.J. Pijpers, “Persistent Engagement: De Nieuwe Cyberstrategie Voor Nederland?,” *Militaire Spectator* 191, no. 2 (2022): 76–89. 88.

42 Ferry M.E. Oorsprong, Paul A.L. Ducheine, and Peter B.M.J. Pijpers, “Armed Attack in Cyberspace: Clarifying and Assessing When Cyber-Attacks Trigger the Netherlands’ Right of Self-Defence,” *ACIL Research Paper* 2021-27, 2021.

43 Elie Perot, “The Art of Commitments: NATO, the EU, and the Interplay between Law and Politics within Europe’s Collective Defence Architecture,” *European Security* 28, no. 1 (2019): 40–65. 52.

44 Gill and Ducheine, “Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context.”. 459-460.

Een cyberaanval als gebruik van geweld

Niet iedere inzet van geweld is te kwalificeren als een gewapende aanval (Artikel 51 VN-Handvest). Maar ook (het dreigen met) militair geweldgebruik dat de drempel van een gewapende aanval niet haalt, is verboden. Het dreigen met, of gebruik van gewapend geweld, of het nu met kinetische of cyber-middelen is, is niet toegestaan volgens het geweldsverbod zoals neergelegd in Artikel 2(4) VN-Handvest. De cyberaanval met de Stuxnet-worm op de Iraanse verrijkingsinstallaties (Operatie Olympic Games) met aanzienlijke schade tot gevolg, heeft bijvoorbeeld de drempel van het geweldsverbod overtreden.⁴⁵

Een legitieme reactie tegen het gebruik van geweld van een staat is het nemen van tegenmaatregelen (countermeasures). Dit zijn maatregelen die normaliter onrechtmatig zijn in het internationale verkeer, maar geoorloofd als reactie op een eerdere internationale onrechtmatige daad die aan een andere staat is toe te rekenen.⁴⁶ Een represaille in de vorm van een tegenmaatregel is ook na een gewapende aanval in te roepen. De *countermeasure* moet proportioneel zijn, maar gebruik van geweld is daarbij niet toegestaan.⁴⁷ Daarnaast mag enkel de slachtofferstaat een tegenmaatregel uitvoeren. Een collectieve actie zoals na een gewapende aanval is hierbij niet geoorloofd.⁴⁸

De kans dat een cyberaanval voldoet aan de criteria van een dreiging met of inzet van (gewapend) geweld (Artikel 2(4)) is groter dan de kans op een gewapende aanval (Artikel 51). Maar net als bij een reactie op een gewapende aanval, gaat het ook hier primair om een reactie van een soevereine staat. Countermeasures, in tegenstelling tot zelfverdediging, zijn echter niet collectief uit te voeren.

Een cyberaanval onder de drempel van gebruik van geweld

Tot slot een cyberaanval die het geweldsverbod niet schendt. Dit geldt voor het gros van alle nu bekende cyberaanvallen,⁴⁹ en zeker voor digitale beïnvloedingsoperaties. Het feit dat een cyberactie onder het niveau van geweld ligt, betekent echter niet dat deze geoorloofd is. Onder de drempel van geweld gelden regels van internationaal gewoonterecht gerelateerd aan soevereiniteit en non-interventie.⁵⁰ De variëteit aan mogelijke maatschappelijke verstoringen of inbreuk op soevereiniteit en het interventieverbod via cyberspace is niet beperkt tot *gewapende* verstoring;

45 Michael N. Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2nd ed. (Cambridge University Press, 2017), regel 71 (10), 342.

46 Schmitt, Michael N., 'Below the Threshold' Cyber Operations: The Countermeasures Response Option and International Law (November 13, 2013). *Virginia Journal of International Law*, Vol. 54, 2014.

47 James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, ed. James (James Richard) Crawford (Cambridge: Cambridge University Press, 2002). Artikelen 22, 50 en 51.

48 André Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Boom Juridisch, 8th ed (Den Haag: Boom juridisch, 2019). 213-217.

49 Denk aan de aanval op het Amerikaanse Office of Personnel Management (2014), de hack op de Duitse Bundestag (2015), (Not)Petya van (2016)2017, de hack op de OPCW (2018), SolarWinds (2020) en Colonial Pipelines (2021).

50 Ducheine, P.A.L., 'Military Cyber Operations', in Terry D. Gill & Dieter Fleck (Eds.), *Handbook of the International Law of Military Operations* (2nd ed.): Oxford University Press (2015), chapter 23, 456-475. Indien cyberacties (onder het niveau van geweld) plaatsvinden tijdens een gewapend conflict dan geldt tevens de het Humanitair Oorlogsrecht, zie: Bart G.L.C van den Bosch, "Oorlog Voeren Zonder Geweld" (University of Amsterdam, 2019).

ook een onrechtmatige economische, politieke of ondermijnende beïnvloedingsoperatie kan een schending van de soevereiniteit of van het interventieverbod opleveren.⁵¹

De NAVO is primair een militair machtsinstrument en daarmee minder geschikt om bij een daad onder het niveau van geweld op te treden. Een militaire (kinetische) reactie op een ontwrichtende maar geweldloze cyberaanval is veelal disproportioneel en een inbreuk op het geweldsverbod. De NAVO kan wel over gaan tot beperkte diplomatieke maatregelen.⁵²

Daar waar de EU matig geëquipeerd is bij traditionele (kinetische) conflicten, omdat zij in mindere mate beschikt over de capaciteiten om militaire effecten te genereren, of niet bereid is dat te doen, zou dit juist een voordeel kunnen zijn bij het tegengaan van kwaadwillende activiteiten in cyberspace. De verdediging tegen hybride activiteiten of cyberoperaties, onder het niveau van geweld, is mogelijk effectiever met maatregelen in de diplomatieke, economische, juridische en financiële sfeer. Daar waar de NAVO de middelen ontbeert, heeft de EU deze wel.

Als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) heeft de EU een raamwerk voor een gemeenschappelijke diplomatieke respons tegen kwaadwillende acties in cyberspace aangenomen. Dit raamwerk, ook wel de *Cyber Diplomacy Toolbox* geheten, is een samenraapsel van verschillende statelijke, supranationale en intergouvernementele acties – waaronder sancties - die de EU (of haar individuele lidstaten) kan nemen om de gevaren van cyberdreigingen tegen te gaan. Om de Cyber Diplomacy Toolbox verder te ontwikkelen heeft de EU een 'Joint Cyber Unit' opgericht.⁵³ Deze unit is een netwerk van *cybersecurity communities* die de EU weerbaarder wil maken tegen cyber aanvallen, alsmede om de rechtsopsporing, de cyber verdediging en -diplomatie te verbeteren. Dit met als doel om door afschrikking cyberaanvallen te voorkomen, en waar afschrikking faalt op die aanvallen te reageren.⁵⁴

In tegenstelling tot de NAVO heeft de EU, naast de wederzijdse bijstandsclausule van Artikel 42(7) VEU, meer instrumenten die zij kan inzetten bij de verdediging tegen ongewenste cyberoperaties of inmenging van een andere staat of actor. Hierbij gaat het om instrumenten waar de EU 'supranationaal' over kan beschikken; te weten de solidariteitsclausule, en sancties en diplomatieke maatregelen.

De solidariteitsclausule (Artikel 222 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU – VWEU) handelt over bijstand van de EU en haar lidstaten, in geval van een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp.⁵⁵ En hoewel lidstaten onder deze clausule (vrijwillig) militaire middelen ter beschikking kunnen stellen, komt de solidariteitsclausule niet voort uit het inherente recht op zelfverdediging. De solidariteitsclausule is in te zetten tegen 'any

51 Peter B.M.J. Pijpers, *Influence Operations in Cyberspace: On the Applicability of Public International Law during Influence Operations in a Situation Below the Threshold of the Use of Force* (Amsterdam, 2021). 274-278.

52 Zie bijvoorbeeld: NATO, "North Atlantic Council Statement Following the Announcement by the United States of Actions with Regard to Russia," 2021.

53 European Commission, "Joint Cyber Unit," *Factsheet*, 2021.

54 European Union, "Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities ('Cyber Diplomacy Toolbox')," *Draft Council Conclusions*, no. June (2017).; European Commission, "Joint Cyber Unit."

55 Council of the European Union, "Decision on the Arrangements for the Implementation by the Union of the Solidarity Clause," *Official Journal of the European Union* 415 (2014). 56-57.

situation which has or may have a severe impact on people (...).⁵⁶ De 2013 EU *Cybersecurity Strategy* gaf expliciet aan dat Artikel 222 VWEU ook bij een serieuze cyberaanval in te roepen is.⁵⁷

Daarnaast is de EU ook in staat om economische en diplomatieke sancties op te leggen. Staten hebben over het algemeen meer juridische armslag om te ageren tegen ongewenste inmenging via een cyberoperatie dan internationale organisaties. Staten kunnen naast de bovengenoemde represailles in de vorm van tegenmaatregelen ook zogeheten retorsies invoeren.⁵⁸ Represailles zijn alleen rechtmatig na een eerdere onrechtmatige daad van een andere staat, en erop gericht die onrechtmatige daad te stoppen. Een retorsie is een vergeldingsmaatregel die ongewenst maar niet op voorhand onrechtmatig is,⁵⁹ zoals het verbreken van diplomatieke banden, het opleggen van sancties of beëindigen van economische hulp. In tegenstelling tot een represaille is een retorsie wel uit te voeren door een collectief aan landen of een supranationale organisatie zoals de EU. Een retorsie is ook bij een gewapende aanval of na gebruik van geweld in te zetten. Tot slot kunnen staten zich ook beroepen op enkele rechtvaardigingsgronden zoals force majeure, 'distress' als mensen levens in gevaar zijn, of een beroep op 'necessity' wanneer de essentiële belangen in 'grave and imminent peril' zijn.⁶⁰ In de cyber-context kan een 'plea of necessity' mogelijk in te roepen zijn bij een zeer ernstige dreiging tegen de vitale infrastructuur. Hierbij is het niet noodzakelijk dat er al een eerdere internationale onrechtmatige daad heeft plaatsgevonden, of dat de dreiging van een staat komt.

De EU kan, net als een staat, zelfstandig sancties (of beperkende maatregelen) opleggen, in reactie op een cyberaanval, gebaseerd op Artikel 215 VWEU. Sancties hebben tot doel het beleid of gedrag van een staat of actor te veranderen en in lijn te brengen met de doelstellingen van het GBVB. In strikte zin hebben sancties een economische of financiële impact tegen staten, organisaties of individuen, zoals een wapenembargo, (in)reisverbod, het bevriezen van deviezen, of een import- of investeringsverbod.

In bredere zin vallen ook diplomatieke maatregelen onder retorsies. Maatregelen die te nemen zijn na een cyberaanval behelzen onder meer een diplomatieke demarche, het beëindigen van diplomatieke relaties tussen de EU als organisatie en niet-EU-landen, en in het uiterste geval diplomaten uitwijzen. Deze diplomatieke maatregelen vinden meestal samen plaats met, of ter ondersteuning van, acties van individuele EU-lidstaten.

■
56 Council of the European Union. Article 3 (a), 55; Patryk Pawlak, "Cybersecurity and Cyberdefence EU Solidarity and Mutual Defence Clauses," no. June (2015). 4.

57 European Commission and High Representative, "Cybersecurity Strategy of the European Union," *Official Journal of the European Union* JOIN, no. 1 (2013). 19.

58 Terry D. Gill, "Non-Intervention in the Cyber Context," in *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace*, 2013, 217–38., 230.

59 Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Rule 20 (4).

60 Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. 178-86.

Conclusie

Toekomstige conflicten of competities zullen niet louter traditionele kinetische confrontaties omvatten. Het verleden is qua conflictvormen niet de voorbode voor de toekomst. Toekomstige conflicten zijn eerder een (hybride) samengaan van verschillende soorten confrontaties en agitaties, waaronder interacties in cyberspace, in het spectrum tussen oorlog en vrede.

Cyberoperaties vinden over het algemeen (en vooralsnog) onder het niveau van het geweldgebruik plaats. Daarnaast zijn cyberoperaties niet altijd afkomstig van staten, klassiek de primaire actoren in het internationale verkeer.

De NAVO en de EU kennen, vanuit hun ontstaansgeschiedenis, een verschillende benadering van veiligheidsvraagstukken. Het primaire verschil tussen NAVO en EU is dat de capaciteit van de NAVO zich vooral richt op statelijke actoren, in een situatie van geweld en gewapend conflict ter verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied. De NAVO heeft daarom een instrumentarium dat gericht is op collectieve zelfverdediging. De EU kan zich op staten én op natuurlijke personen of organisaties richten, zowel binnen als buiten het EU-verdragsgebied. De EU richt zich bovendien ook op situatie onder het niveau van geweld.

De EU lijkt, op basis van haar institutionele constellatie, beter geschikt om hedendaagse cyberaanvallen tegen te gaan gebruikmakend van de solidariteitsclausule en sancties. En bovendien, waar de EU bij de inzet van traditionele kinetische middelen verschillende militaire capaciteiten mist, vallen deze bij het reageren op cyberaanvallen weg – denk aan de behoefte voor strategische transport of air-to-air refuelling.

Maar, het verschil tussen beide organisaties is minder groot dan vaak aangenomen. Het geheel aan supranationale EU-maatregelen, intergouvernementele maatregelen en maatregelen van separate EU-lidstaten (variërend van collectieve verdediging, tegenmaatregelen en retorsies in reactie op kwaadwillende cyberaanvallen) is opgesomd in de *Cyber Diplomacy Toolbox*. Dit is geen staand EU-beleid maar eerder een *pot pourri* aan maatregelen zoals ook de NAVO die mogelijk zou kunnen opstellen. De cyber toolbox beroept zich immers deels op soevereine instrumenten, inclusief de inzet van de krijgsmacht als ‘*a single set of forces*’, van individuele lidstaten.

Daarnaast is de EU niet in staat op alle fronten te ageren. Cyberaanvallen blijven mogelijk niet altijd geweldloos, waardoor de theoretische optie van zelfverdediging open moet blijven. Het verdedigingsinstrumentarium tegen cyberoperaties zou een constellatie van capaciteiten van de EU, NAVO en lidstaten moeten zijn. De EU heeft een groot scala aan instrumenten die vooral geschikt zijn buiten een situatie van geweld of gewapend conflict. Wanneer de EU in dat geval het voortouw heeft kan de NAVO aanvullen en ondersteunen, gebruikmakend van haar inlichtingenpositie en geïntegreerde *command & control* structuur. Ook als een cyberoperaties geweld omvat is het effectiever om de NAVO in te zetten, zeker vanwege de aanvullende capaciteiten van de landen als de VS, Canada en het VK. Tot slot kunnen individuele lidstaten actief

zijn door diplomatieke acties te ondernemen, en lidstaten kunnen countermeasures nemen na een eerdere internationale onrechtmatige daad. In het hybride scala aan veiligheidsdreigingen dienen NAVO, EU en de individuele staten complementair aan elkaar op te treden, niet met elkaar te concurreren.⁶¹

Reflecties over de rol van de EU

Terugkomend op het Europese leger, of liever op strategische autonomie: het spectrum met conflicten zal in de toekomst divergeren; traditionele conflicten – zie de oorlog in Oekraïne – zijn niet uit te sluiten, maar erop blindstaren is ook niet nuttig.

Aangezien de NAVO, waar veel EU-lidstaten al deel van uitmaken, haar ontstaan ontleent aan het voorkomen van gewapend conflict, is het voor de EU wellicht beter juist niet een militaire macht *à la* de NAVO - inclusief een eigen leger - te willen zijn, maar haar strategische autonomie te zoeken in hybride en cyberconflicten onder het niveau van geweld. De *Cyber Diplomacy Toolbox* is dan te hervormen van een lijstje met ‘nieuwe-kleren-van-de-keizer’ naar een effectief instrument dat cyberaanvallen kan tegengaan.

Kernwoorden

Europese Unie, Strategische Autonomie, Cyberspace, Collectieve Verdediging, NAVO.

Auteurs

Dr. Peter B.M.J. Pijpers is Kolonel bij de Koninklijke Landmacht, en werkzaam bij de Nederlandse Defensie Academie als Universitair Hoofddocent Cyberoperaties binnen de Vakgroep Krijgswetenschappen. Daarnaast is hij onderzoeker bij het Amsterdam Centre of International Law (Universiteit van Amsterdam). Dr. Pijpers doet onderzoek naar de toepasbaarheid van internationaal recht op digitale beïnvloedingsoperaties, beneden het niveau van het gebruik van geweld. Van 2015-2018 was hij gedetacheerd bij de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Kolonel Pijpers is tevens uitgezonden naar de Balkan, Irak, Afghanistan en was in 2019 militair adviseur bij de EU Delegatie voor Libië.

Brigadegeneraal Dr. Paul A.L. Ducheine is hoogleraar Cyber Operaties aan de Nederlandse Defensie Academie en bijzonder hoogleraar Recht van Militaire Cyber Operaties aan de Universiteit van Amsterdam. De leerstoel van Prof Dr. Ducheine gaat over de vraag hoe Nederland zijn digitale belangen beschermt en welke bijdrage Defensie daarbij levert. De complementaire leerstoel aan

■
61 Zie ook: Sabine N Mengelberg, “EU En NAVO : Concurrerend of Complementair?,” *Militaire Spectator* 191, no. 3 (2022): 158–69.

de Universiteit van Amsterdam beziet het juridische raamwerk voor de rollen van Defensie in het digitale domein.

Bibliografie

Abels, Romana. "Europa Wil Nu Een Eigen Leger." *Trouw*, August 23, 2021.

AIV. "Europese Veiligheid : Tijd Voor Nieuwe Stappen," 2020.

Bakker, Anne, Sven Biscop, Margriet Drent, and Lennert Landman. "The EU's Mutual Assistance Clause." In *Spearheading European Defence*, edited by Clingendael Institute, 2016.

Boddens Hosang, J.F.R., and Paul A.L. Ducheine. "Implementing Article 42.7 of the Treaty on European Union: Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats." *ACIL*, no. Research Paper 2020-71 (2020).

Borrell, Josep, and Thierry Breton. "For a United, Resilient and Sovereign Europe." European Commission, 2020.

Bos, Willemijn A, and Peter B.M.J. Pijpers. "Cyberoperaties in de Gray Zone - Juridische Overwegingen Omtrent de Rol Voor de Krijgsmacht." *Militaire Spectator* 190, no. 10 (2021).

Bosch, Bart G.L.C van den. "Oorlog Voeren Zonder Geweld." University of Amsterdam, 2019.

Broeders, Dennis, Els de Busser, and Patryk Pawlak. "Three Tales of Attribution in Cyberspace: Criminal Law, International Law and Policy Debates." *The Hague Program for Cyber Norms*, 2020.

Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports (1986).

Chin-A-Fo, Hanneke, and Steven Derix. "Zo Verliep de Chaotische Evacuatie Uit Kabul." *NRC Handelsblad*, September 13, 2021.

Council of the European Union. "Decision on the Arrangements for the Implementation by the Union of the Solidarity Clause." *Official Journal of the European Union* 415 (2014).

———. "Strategic Compass for Security and Defence." *EU RELEX* 7271/22, no. March (2022).

———. "Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises - Action Plan 2015." *Joint Staff Working Document* 7913/15, 2015.

- Crawford, James. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility : Introduction, Text and Commentaries*. Edited by James (James Richard) Crawford. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Ducheine, Paul A.L., and Peter B.M.J. Pijpers. "The Missing Component in Deterrence Theory: The Legal Framework." In *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, edited by Frans P.B. Osinga and Tim Sweijts, 475–500. Springer, 2021.
- Ducheine, Paul A.L, and Jelle van Haaster. "Cyber-Operaties En Militair Vermogen." *Militaire Spectator* 182, no. 9 (2013).
- ECFR. "Article 42.7: An Explainer." *European Council on Foreign Relations*, 2015.
- European Commission. "Joint Cyber Unit." *Factsheet*, 2021.
- European Commission, and High Representative. "Cybersecurity Strategy of the European Union." *Official Journal of the European Union JOIN*, no. 1 (2013).
- European Union. "Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities ('Cyber Diplomacy Toolbox')." *Draft Council Conclusions*, no. June (2017).
- . "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy." *European Union*, 2016.
- Europese Unie. Verdrag Betreffende de Europese Unie (Geconsolideerde Versie), C326/13 Publicatieblad van de Europese Unie § (2012).
- Fiser, Damijan. "Defence Ministers Discuss How to Boost EU Defence." Slovenian Presidency of the Council of the EU, 2021. <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/defence-ministers-discuss-how-to-boost-eu-defence/>.
- Gill, Terry D. "Non-Intervention in the Cyber Context." In *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace*, 217–38, 2013.
- Gill, Terry D., and Paul A.L. Ducheine. "Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context." *International Law Studies (Naval War College)* 89 (2013): 438–71.
- Haaster, Jelle van. "On Cyber: The Utility of Military Cyber Operations During Armed Conflict," 2018.

- Johnson, Robert. "Hybrid Warfare and Counter-Coercion." In *The Conduct of War in the 21st Century*, 2020.
- Lee, Robert, Michael Assante, and Tim Conway. "Analysis of the Cyber Attack on the Ukrainian Power Grid." *SANS Industrial Control Systems Security Blog*, 2016.
- Lindsay, Jon R. "Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare." *Security Studies* 22, no. 3 (2013): 365–404.
- Mengelberg, Sabine N. "EU en NAVO : Concurrerend of Complementair?" *Militaire Spectator* 191, no. 3 (2022): 158–69.
- NATO. "North Atlantic Council Statement Following the Announcement by the United States of Actions with Regard to Russia," 2021.
- Nollkaemper, André. *Kern van het internationaal publiekrecht. Boom Juridisch*. 8th ed. Den Haag: Boom juridisch, 2019.
- Nomen Nescio. "Verdediging Door Spionage." *Militaire Spectator* 190, no. 7/8 (2021).
- North Atlantic Treaty Organisation. "Warsaw Summit Communiqué," no. July (2016).
- Nye Jr., Joseph S. "Cyber Power," 2010.
- . "Soft Power." *Foreign Policy*, no. 80 (1990): 153–71.
- Office of the Director of National Intelligence. "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections," 2017.
- . "Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections," 2021.
- Oorsprong, Ferry M.E., Paul A L Ducheine, and Peter B.M.J. Pijpers. "Armed Attack in Cyberspace: Clarifying and Assessing When Cyber-Attacks Trigger the Netherlands' Right of Self-Defence." *ACIL Research Paper 2021-27*, 2021.
- Pawlak, Patryk. "Cybersecurity and Cyberdefence EU Solidarity and Mutual Defence Clauses," no. June (2015).

- Perot, Elie. "The Art of Commitments: NATO, the EU, and the Interplay between Law and Politics within Europe's Collective Defence Architecture." *European Security* 28, no. 1 (2019): 40–65.
- PESCO Secretariat. "PESCO: Member States Driven," 2021. <https://pesco.europa.eu>.
- Pijpers, Peter B.M.J. *Influence Operations in Cyberspace: On the Applicability of Public International Law during Influence Operations in a Situation Below the Threshold of the Use of Force*. Amsterdam, 2021.
- Pijpers, Peter B.M.J., and Kraesten L. Arnold. "Conquering the Invisible Battleground." *Atlantisch Perspectief* 44, no. 4 (2020).
- Salmi, Ilkka. "Why Europe Needs Intelligence and Why Intelligence Needs Europe: 'Intelligence Provides Analytical Insight into an Unpredictable and Complex Environment.'" *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 33, no. 3 (2020): 464–70.
- Sari, Aurel. "Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties." *Harvard National Security Journal* 10 (2019): 405–60.
- Schmitt, Michael N. *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. 2nd ed. Cambridge University Press, 2017.
- Simón, Luis. *Command and Control? Planning for EU Military Operations*. Occasional Paper EU ISS, 2010.
- Smit, Ronald. "Manoeuvreren in de Informatie Omgeving: Informatiegestuurd Optreden Voor de Landmacht." *Intercom* 49, no. 3 (2020).
- Smits, Michael, and Peter B.M.J. Pijpers. "Persistent Engagement: De Nieuwe Cyberstrategie Voor Nederland?" *Militaire Spectator* 191, no. 2 (2022): 76–89.
- WEU Council of Ministers. "Petersberg Declaration," 1992.

Inlichtingen en de EU

Gevangen tussen ambitie en realiteit?

Pepijn Tuinier

Het is cruciaal dat we op inlichtingengebied beter samenwerken. Maar inlichtingen in nauwe zin zijn niet voldoende. De kennis van alle diensten en uit alle bronnen moet bijeen worden gebracht.¹

Inleiding

De Europese Unie (EU) en inlichtingen vormen vooralsnog een weinig gelukkig huwelijk. Sterker, het is nog altijd een van de minst geïnstitutionaliseerde overheidsfuncties binnen het - qua integratie - toch al achterlopend Europese externe veiligheidsdomein.² Jarenlang was dit nauwelijks onderwerp van gesprek, ook niet binnen de EU zelf. Zo kwam het woord inlichtingen tot 2002 nauwelijks voor in EU-beleidsstukken en beperkte het zich daarna in veel gevallen tot politiesamenwerking. Dit is inmiddels veranderd.³ Voorstanders van meer strategische autonomie voor de EU hekelen bij herhaling het tandeloze karakter van het EU-inlichtingensysteem en bepleiten een centrale Europese inlichtingendienst.⁴ Tegenstanders benadrukken het belang van nationale soevereiniteit en bekritiseren de wens tot een zelfstandige EU-inlichtingenorganisatie die alleen maar zou leiden tot duplicatie en conflict.⁵ Waar beide partijen het wel over eens lijken, is dat een discrepantie bestaat tussen de EU-ambitie op het gebied van buitenlands beleid en defensie, en de meer bescheiden realiteit van het inlichtingensysteem dat deze ambitie moet ondersteunen.

Dit artikel richt zich op de veelgehoorde, maar vaak weinig specifieke, roep om een ‘versterking van EU-inlichtingen’.⁶ Het stelt zich tot doel deze roep verder te specificeren en te duiden. Hiertoe schetst het eerst de toenemende eigen inlichtingenbehoefte van de EU in een onzekere wereld. Om wat voor inlichtingen gaat het en waarom heeft de EU deze nodig? Daarna volgt een analyse van het EU-inlichtingensysteem dat vooral berust op vrijwillige samenwerking. Welke zwakheden kent het huidige systeem, die blijkbaar een versterking nodig maken? Daartegenover wordt de toegevoegde waarde van de EU gezet op het gebied van externe veiligheid, vaak vertaald als de uitkomst van integratie.⁷ Welke soort integratie zou de grootste meerwaarde bieden voor internationale inlichtingensamenwerking in deze organisatie? Als laatste komen de opties voor

■
1 U. von der Leyen, ‘State of the Union Address 2021’. Zie: <https://ec.europa.eu/>

2 Zie bijvoorbeeld: P.B.M.J. Pijpers en P.A.L. Duchêne, ‘Cyberoperaties en de EU’, ook in dit paper.

3 A. Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union. Building a Strategic Intelligence Community* (Palgrave MacMillan 2016) 4–12.

4 J.M. Nomikos, ‘European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next Stop to an Agency?’, in: *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence* (2015).

5 J.I. Walsh, ‘Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions are Not Enough’, in: *Journal of Common Market Studies* 44 (2006) (3) 638–41.

6 Zie voor een recente aanzet tot meer specificatie: Claire Korteweg, ‘Closer EU Intelligence Cooperation: Four Opportunities’, in: *Clingendael Spectator* (2022); D. Pronk en C. Korteweg, *Sharing the Burden, Sharing the Secrets*, *Clingendael Report* (2021).

7 Zie bijvoorbeeld Zandee, Stoetman en Deen, *The EU’s Strategic Compass for Security and Defence*, *Clingendael Report* (2021) 4, 28.

versterking van het EU-inlichtingensysteem aan de orde. Wat zou, gegeven de dynamiek binnen de EU, de functie en vorm van deze versterking kunnen zijn? Het antwoord op deze vragen draagt bij aan de discussie over strategische autonomie van de EU en schept een beter begrip bij de rol van inlichtingenondersteuning daarbinnen. Zonder dergelijke duiding is elke roep om versterking makkelijk gezegd, maar moeilijk gedaan.

Een toenemende eigen inlichtingenbehoefte

Inlichtingen binnen de EU, of het gebrek daaraan, is inmiddels een veelbesproken onderwerp in zowel de academische literatuur als in beleidsdocumenten. Helaas bestaat er daarbij geen eenduidige definitie van wat met ‘inlichtingen’ bedoeld wordt. Het woord wordt zowel gebruikt voor organisatiestructuren, producten, als voor het proces dat tot deze producten leidt. Inlichtingen zijn er zogezegd in verschillende soorten en maten. Voordat kritisch gekeken kan worden naar het systeem dat hierin moet voorzien, is het zinvol de inlichtingenbehoefte van de EU wat duidelijker te schetsen. Een bekend onderscheid is naar herkomst, zoals de uit de ether of kabel verkregen *signals intelligence* (SIGINT) en de direct uit menselijke bron afkomstige *human intelligence* (HUMINT). Ze worden benut op verschillende niveaus, zoals bij *strategic intelligence* en *operational intelligence*. Ook kunnen ze ingedeeld worden naar hun aard, zoals in het geval van *military intelligence*, *foreign intelligence* of *criminal intelligence*. Veel meer onderscheiden zijn mogelijk, ieder met hun eigen dynamiek en betekenis. Combinaties bestaan ook, zijn onontkoombaar zelfs. Zo zal SIGINT vaak bijdragen aan *military intelligence* en is het vaak onduidelijk waar buitenlandse inlichtingen eindigen en binnenlandse inlichtingen beginnen. Tegelijk hebben al deze inlichtingen op het gebied van (nationale) veiligheid gemeen dat ze een doelgerichte poging zijn tot ondersteuning van overheidsoptreden, in het tegengaan van dreigingen of in het bieden van handelingsperspectief.

De formele overheidscompetentie van de EU op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid is beperkt. Hoewel ze zich in de loop van de jaren met steeds meer beleidsterreinen is gaan bezighouden, soms met bijna supranationale kracht, is de EU in formele zin geen (con)federatie. Zoals bij elke intergouvernementele organisatie zijn haar bevoegdheden gebaseerd op wat de onafhankelijke lidstaten in verdragen hebben overgeheveld. Deze bevoegdheden zijn niet voor alle beleidsterreinen even verregaand.⁸ Anders dan bijvoorbeeld het communautaire beleid over de interne markt, is nationale veiligheid tot op heden de exclusieve verantwoordelijkheid gebleven van elke lidstaat afzonderlijk.⁹ Hierdoor ontbeert de organisatie een dwingende claim op (inlichtingen)ondersteuning ten behoeve van de externe veiligheid. Dit betekent niet dat de EU op dit vlak geen ambitie heeft.¹⁰ Zo bevat het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de wens tot een geleidelijke ontwikkeling van operationeel vermogen op het gebied van Defensie en stipuleert

■
8 S. Weatherill, ‘The Constitutional Context of (Ever-Wider) Policy-Making’, in: E. Jones (red.), *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford, 2013) 570–74.

9 2016/C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel I, art. 4(2), 18.

10 Zie voor een beschouwing van het EU-pad naar strategische (en operationele) autonomie en de ambitie op het gebied van externe veiligheid bijvoorbeeld: D. Zandee e.a., *European Strategic Autonomy in Security and Defence*, Clingendael Report (2020) en het AIV-rapport *Europese Veiligheid: Tijd voor Nieuwe Stappen*, AIV-advies 112 (2020).

de inmiddels opgerichte Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), een soort ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken ineen. Deze dienst moet de Hoge Vertegenwoordiger (HV) assisteren in zijn taken op het gebied van het buitenland- en veiligheidsbeleid, waaronder 'de politieke dialoog met derden' en het verwoorden van 'het standpunt van de Unie'.¹¹ Niet verrassend verscheen de HV de afgelopen tien jaar steeds vaker in de openbaarheid als spreekbuis van de EU-lidstaten, op onderwerpen zo divers als de stabiliteit in de Hoorn van Afrika, Venezolaanse lokale verkiezingen en de oorlog in Oekraïne.¹² Gezien de sterke ambitie in het Strategisch Kompas, het recent aangenomen actieplan voor versterking van het EU veiligheids- en defensiebeleid richting 2030, zal dit de komende jaren niet minder worden. Dit strategisch beleidsdocument van de EU stelt dat een versterking van de eigen inlichtingencapaciteit 'het situationeel bewustzijn en [de] strategische prognoses' de komende jaren moet verbeteren.¹³

De EU-instellingen en activiteiten op het gebied van het geïntegreerd buitenland- en veiligheidsbeleid leiden tot een groeiende vraag naar strategische en operationele inlichtingen.¹⁴ De EU heeft daarmee een legitieme eigen inlichtingenbehoefte. Strategische inlichtingen helpen de EU-besluitvormers bij het richten van dit beleid. Het gaat hier om *foreign intelligence*, vooral in het kader van *strategic foresight* en *strategic warning*, waarmee betekenis wordt gegeven aan de lange-termijn ontwikkelingen in de omgeving van de EU en de dreiging die hiervan uit gaat. De veelzijdigheid van de EU - een organisatie actief op politiek, militair, sociaal, economisch en cultureel vlak - is terug te zien in de behoefte. De EU wil met een brede blik de wereld inkijken; de reikwijdte van de gepercipieerde veiligheidsdreigingen is groot.¹⁵ Naast meer traditionele dreigingen zoals militaire agressie, terrorisme, en (digitale) beïnvloeding, besteedt de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas aandacht aan de veiligheidsimplicaties van water- en voedselschaarste, klimaatverandering, nieuwe energiebronnen en migratiestromen.¹⁶ Operationele inlichtingen helpen praktische beslissingen te nemen over activiteiten die de fysieke en digitale integriteit van de EU moeten beschermen. Binnen de EU bestaan steeds meer operationele initiatieven die dit soort inlichtingen nodig hebben. Zo zal de wens om in 2025 een militaire EU-missie van 5000 man te kunnen ontplooiën in een *non-permissive environment*, gepland en aangestuurd door een eigen hoofdkwartier, leiden tot een behoefte aan inlichtingen over buitenlandse krijgsmachten, vijandige groeperingen en (potentiele) missiegebieden. Daarnaast vergroten de operationele toolboxes die worden uitgerold voor onder meer *cyber diplomacy*, *hybrid threats* en *foreign information manipulation and interference*, de noodzaak tot een (continue) onderkenning en analyse van de dreigingen op deze gebieden.¹⁷

11 2016/C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, art. 27, 32; art. 42, 38.

12 J. Borrell, 'Why the EU Has a Stake in the Stability of the Horn of Africa' (2020). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-eu-has-stake-stability-horn-africa_en; J. Borrell, 'Share Venezuela Municipal and Regional Elections and the EU Electoral Observation Mission' (2021). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/venezuelamunicipal-and-regional-elections-and-eu-electoral-observation-mission_en; J. Borrell, 'The War in Ukraine and Its Implications for the EU' (2022). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en.

13 Raad van de Europese Unie, 7371/22, 'Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie' (2022) 3.

14 B. Fägersten, 'European Intelligence Cooperation', in: I. Duyvesteyn, B. de Jong en J. van Reijn (red.), *The Future of Intelligence* (Routledge, 2014) 103.

15 J. Borrell, 'Foreword - a Strategic Compass to Make Europe a Security Provider' (2022).

16 EEAS Press Team, 'Memo: Questions and Answers - Threat Analysis' (2020).

17 Raad van de Europese Unie, 'Een strategisch kompas', 19-22.

Een systeem van vrijwillige samenwerking

Het gebrekaan supranationale bevoegdheden maakt dat de inlichtingenondersteuning in de EU per definitie een vorm van intergouvernementele samenwerking is.¹⁸ Het is gebaseerd op solidariteit, vrijwillige bijdragen van de lidstaten en een eventuele wens tot nauwere samenwerking tussen hen.¹⁹ Deze internationale inlichtingensamenwerking is echter niet vanzelfsprekend. Sterker, op het eerste gezicht heeft het iets strijdigs in zich. Inlichtingendiensten²⁰ worden doorgaans beschouwd als bastions van nationale macht, nationale soevereiniteit en nationale veiligheid.²¹ Ze opereren op basis van een nationale opdracht en mandaat, en zijn doorgaans stevig ingebed in nationale structuren. In de arena van de internationale betrekkingen dienen Europese inlichtingendiensten dan ook primair het belang van hun land en streven naar competitief voordeel. Hiertoe moeten ze rivaliserende diensten continu een stapje voor zijn. Ze proberen te ontdekken wat verborgen had moeten blijven, en dit eerder en beter te doen dan anderen. In deze context worden informatie en kennis beschouwd als eigendom; kostbaar om te verkrijgen, waardevol om in handen te hebben, en winstgevend om te verhandelen.²² De bijbehorende cultuur van exclusiviteit, geheimhouding, autonomie en altijd de 'eerste willen zijn' vormt een belangrijk obstakel voor diepgaande samenwerking.²³ Het leidt bovendien tot het voortdurend afwegen van kosten en baten. Inlichtingendiensten zouden alleen willen samenwerken als ze er iets voor terug krijgen, het in de inlichtingenwereld bekende adagium *quid pro quo*.

Langs de traditionele meetlat van nationale kosten en baten, is multilaterale samenwerking binnen de EU niet erg aantrekkelijk voor inlichtingendiensten.²⁴ De kosten-baten balans is doorgaans slechter dan bij bilaterale samenwerking. Ten eerste verhoudt delen met vele organisaties (tegelijk) zich moeilijk met het uitgangspunt van exclusiviteit en competitief voordeel. Bovendien is het voor partners in een multilateraal verband eenvoudig om gebruik te maken van andermans producten zonder zelf bij te dragen, het zogenaamde *free-riding*.²⁵ Ten tweede heeft de EU zelf weinig te bieden.²⁶ De gezamenlijke militaire en civiele inlichtingencapaciteit is nog altijd maar een fractie van welke nationale inlichtingendienst in Europa dan ook, een enkele uitzondering daargelaten. Bovendien heeft geen van de betreffende organisaties in de EU een sterke eigen informatiepositie. Ze hebben bijvoorbeeld geen bijzondere bevoegdheden voor de collectie van data en informatie.

■
18 Voor Defensie staat het arrangement hiervoor bekend als het *Cooperation Framework Agreement for Intelligence support to the European Union* (CFAIS).

19 2016/ C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, art. 24(3), 30; Titel IV, art. 20, 27.

20 Met 'inlichtingendiensten' wordt in dit artikel bedoeld op inlichtingen- en veiligheidsdiensten die werken op het gebied van externe veiligheid, niet op opsporingsdiensten in de rechtshandhaving. De laatste houden zich ook bezig met een vorm van inlichtingen, maar hun wettelijk kader en operationele dynamiek verschillen van de eerste.

21 A. Rathmell, 'Towards Postmodern Intelligence', in: *Intelligence and National Security* 17 (2002) (3) 102.

22 M.H. Maras, 'Overcoming the Intelligence-Sharing Paradox', in: *Comparative Strategy* 36 (2017) (3) 189–91.

23 G.F. Trevorton, CSIS Strategic Technologies Program, *New Tools for Collaboration* (2016).

24 B. Müller-Wille, *For Our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*, ISS Occasional Paper (2004) 15–16.

25 T. Wetzling, 'European Counterterrorism Intelligence Liaisons', in: S. Farson e.a. (red.), *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches* (Greenwood Publishing Group, 2008) 23.

26 R. J. Aldrich, 'Intelligence and the European Union', in: E. Jones e.a. (red.), *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford, Oxford University Press 2012) 629.

Ten derde is inlichtingendeling binnen de EU risicovol. Met zoveel lidstaten en organisaties lijkt de kans levensgroot dat via een van hen, bewust of onbewust, verstrekte inlichtingen op een verkeerde plek belanden of anders gebruikt worden dan overeengekomen. Daarbij bestaat zorg over de interne veiligheid binnen de EU op het gebied van veilige communicatiemiddelen en processen, zoals ten aanzien van de vereiste *security clearances* bij afnemers van inlichtingen binnen de organisatie.²⁷ Kortom, vanuit een traditioneel perspectief lijkt inlichtingsamenwerking binnen de EU vooral iets te kosten, weinig op te leveren, en maakt bovendien kwetsbaar. De kans dat diensten in deze multilaterale omgeving ‘high-grade killer punch’ inlichtingen uit bijzondere inlichtingmiddelen delen is gering.²⁸

Het EU-inlichtingensysteem lijkt te zwak geïstitutioniseerd om het hoofd te bieden aan de uitdagingen op het gebied van multilaterale inlichtingsamenwerking.²⁹ Inlichtingen is binnen de EU dan ook een relatief jong begrip. De EU kreeg pas een eigen inlichtingencapaciteit op het gebied van veiligheid en defensie met het geleidelijk integreren van de militaire West-Europese Unie (WEU) vanaf 1999. De functies en rechtsbasis van het huidige militaire *intelligence directorate* binnen de militaire staf (EUMS INT) en het civiele *intelligence and situation centre* (INTCEN) vertonen nog altijd grote gelijkenis met de structuren uit die tijd.³⁰ Ze combineren een beperkte analysecapaciteit, ondersteund door nationale diensten, met omgevingsbewustzijn uit open bronnen en eigen informatie. De vrijwilligheid van nationale bijdragen geeft ruimte aan terughoudendheid en kan eenvoudig leiden tot vrijblijvendheid.³¹ Toch zijn twee kanttekeningen bij dit doembeeld op zijn plaats. Ten eerste hebben EUMS INT en INTCEN de afgelopen jaren grote stappen gezet in omvang en expertise.³² Daarbij is de militaire en civiele inlichtingenondersteuning voor EU-besluitvormers steeds verder geïntegreerd en werd het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid losgelaten. Ten tweede spelen informele verbanden, veelal gedreven door vertrouwen, een belangrijke rol in internationale inlichtingsamenwerking.³³ Ook de EU profiteert van de lappendeken aan operationele samenwerkingsverbanden en uitwisseling buiten de organisatie, die een veilige omgeving bieden voor uitwisseling. Versterking van het (formele) EU-inlichtingensysteem zou dan ook gestalte moeten krijgen zonder de flexibiliteit en slagkracht hiervan in gevaar te brengen.³⁴

■

27 Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union*, 137.

28 R.J. Aldrich, ‘Transatlantic Intelligence and Security Cooperation’, in: *International Affairs* 80 (2004) (4).

29 Davis Cross, ‘A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen’, in: *Perspectives on European Politics and Society* 14 (2013) (3) 391.

30 Salmi, ‘Multilateral Intelligence Cooperation in the EU.’

31 Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union*, 157.

32 B. Fägersten, *For EU Eyes Only?*, EUISS Issue Brief (2016) 1–2.

33 Voor een uitgebreidere beschouwing van de rol van sociale mechanismen en vertrouwen in internationale inlichtingsamenwerking, zie bijvoorbeeld P. Tuinier, ‘Explaining the Depth and Breadth of International Intelligence Cooperation: Towards a Comprehensive Understanding’, in: *Intelligence and National Security* 36 (2021) (1); P. Tuinier, T. Brocades Zaalberg & S. Rietjens (2022) *The Social Ties that Bind: Unraveling the Role of Trust in International Intelligence Cooperation*, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*.

34 N. Labasque, ‘The Merits of Informality in Bilateral and Multilateral Cooperation’, in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 33 (2020) (3) 497.

Toegevoegde waarde door horizontale integratie

Vanuit een functioneel perspectief levert een succesvol EU-inlichtingensysteem toegevoegde waarde voor alle betrokken partijen. Het systeem moet hun iets bieden dat zij elders niet (eenvoudig) kunnen krijgen.³⁵ De verschillende EU-besluitvormers en instituties hebben belang bij tijdige en hoogwaardige inlichtingen die toegespitst zijn op hun specifieke behoefte. Hoe groter de kennis over hun omgeving, hoe kleiner hun onzekerheid en hoe meer handelingsperspectief ze hebben. De Europese inlichtingendiensten hebben belang bij een zo efficiënt mogelijke taakuitvoering. Hoe meer het systeem aansluit op bestaande samenwerkingsverbanden en deze complementeert, hoe meer het hen ontlast of zelfs helpt. De overeenkomst is dat de samenwerking beide partijen idealiter nieuwe inzichten geeft. Hier ligt een kans. De EU bevindt zich op een unieke positie tussen een diverse set aan organisaties die elkaars beeld kunnen aanvullen, maar elkaar niet van nature vinden. Omdat in Europa bijna geen twee landen te vinden zijn die hun inlichtingendiensten op dezelfde manier hebben gestructureerd en ingebed, is het niet gezegd dat zij elkaar moeiteloos vinden.³⁶ Het koppelvlak in de EU gaat echter verder dan deze meer traditionele partners. De brede en hybride set aan dreigingen maakt dat tientallen EU-organisaties de facto werkzaam zijn in het veiligheidsdomein en beschikken over relevante informatie. De EU is bovendien een aantrekkelijke gesprekspartner voor kenniscentra en denktanks. Er ligt een dankbare rol in het bijeenbrengen van al deze organisaties en hun inzichten te combineren tot een geïntegreerd inlichtingenbeeld. Zo zou de expertise van het Europees Milieuagentschap kunnen bijdragen aan het dreigingsbeeld voortkomend uit een ongelijke wereldwijde verdeling van voedsel en toenemende schaarste. In diversiteit aan kennis overtreft de EU ieder van de lidstaten afzonderlijk en ook meer eenzijdig gedimensioneerde multilaterale organisaties zoals de NAVO.

De unieke waarde van het EU-inlichtingensysteem is integratie. Het samenbrengen van organisaties en activiteiten biedt schaal- en synergievoordelen. Het is echter niet reëel te veronderstellen dat de integratie op het gebied van EU-inlichtingen sneller zal gaan dan die op het terrein van de (nationale) veiligheid dat het moet ondersteunen. In reactie op de eerste versie van het Strategisch Kompas vonden veel lidstaten, waaronder Nederland, dat 'het een goede balans had gevonden tussen ambitie en realisme'.³⁷ Wat precies bedoeld werd met 'realisme' is onduidelijk, maar het is aannemelijk dat het hier gaat om de grenzen van nationale soevereiniteit en de onwil om op korte termijn meer bevoegdheden aan Europese instituties over te dragen. Dergelijk realisme is zeker op zijn plaats ten aanzien van het EU-inlichtingensysteem. Inlichtingen is wellicht het meest gevoelige, en daarmee het meest lastige, samenwerkingsterrein van nationale veiligheid. Zeker in het geval van dreigingen die sterk verweven zijn met de nationale samenleving, zoals bijvoorbeeld ongewenste buitenlandse inmenging en desinformatie, bestaat de paradoxale situatie dat om de grondrechten van burgers te beschermen, soms juist inbreuk wordt gemaakt op diezelfde grondrechten.³⁸ Hoewel de EU een steeds grotere rol speelt in het waarborgen van deze grondrechten, zoals bijvoorbeeld op het gebied van privacy, zijn rechtstatelijke uitzonderingen

■

35 Müller-Wille, 'EU Intelligence Co-Operation. A Critical Analysis', in: *Contemporary Security Policy* 23 (2002) (2) 78–79.

36 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 17–19.

37 Minister van Buitenlandse Zaken H.P.M. Knapen, 'Verslag van de Raad van Buitenlandse Zaken', 15 november 2021.

38 'De AIVD en Privacy', zie <https://www.aivd.nl/onderwerpen/aivd-en-privacy>.

voor inlichtingenverwerving een zuiver nationale aangelegenheid. Alleen al om deze redenen is het onwaarschijnlijk dat er op korte termijn zoiets zal ontstaan als een 'Europese inlichtingendienst', een terugkerend thema in de discussie over EU-inlichtingen.³⁹ Het is bovendien de vraag welk probleem het zou oplossen (en welke het creëert). Los van praktische en wettelijke uitdagingen, biedt de oprichting van een Europese dienst vooral een extra onvolkomen speler in een toch al gefragmenteerd landschap. Het zou de bestaande perceptie van competitie en rivaliteit tussen de inlichtingendiensten mogelijk alleen maar versterken en zo brede inlichtingsamenwerking in de EU eerder hinderen dan helpen.

Een versterking van het EU-inlichtingssysteem door verdere integratie moet zich niet richten op hiërarchisch samenvoegen (verticale integratie), maar op functioneel samenbrengen (horizontale integratie). Horizontale integratie brengt mensen en eenheden binnen een organisatie dichter bij elkaar door het bevorderen van directe (onderlinge) interactie.⁴⁰ Op deze manier is het mogelijk optimaal te profiteren van een gediversifieerd netwerk zonder de autonomie van betreffende partners te zeer te beknotten. Horizontale integratie van het EU-inlichtingssysteem combineert het beste van twee werelden. Het respecteert de grenzen van nationale soevereiniteit en verhoudt zich goed tot de succesvolle informele en pragmatische wijze van samenwerking door inlichtingendiensten in Europa. Tegelijk laat het de EU beter aansluiten op bestaande inlichtingenstromen zonder ze over te nemen of over te doen. Het gaat fragmentatie tegen en levert unieke *all-source* producten uit een grote diversiteit aan bronnen. Het dient daarmee zowel de strategische als de operationele inlichtingenfunctie van de EU. Het versterkt bovendien diens positie vis-à-vis haar netwerkpartners. De nadruk op toegevoegde waarde en complementariteit biedt daarbij de mogelijkheid voort te bouwen op wat werkt, en aan te vullen wat ontbreekt.⁴¹ Deze geleidelijke ontwikkeling van de inlichtingsamenwerking volgt 'het beproefde pad, gedreven door voorzichtige noodzaak, van een bilaterale oorsprong naar een meer multilaterale insteek'.⁴² Het koppelt ambitie aan realisme.

Een versterking van SIAC

Voor een functionele versterking van het EU-inlichtingssysteem moet horizontale integratie een gedaante krijgen. Er moet allereerst een plek zijn waar alle relevante informatiestromen en 'geheime' inlichtingen bijeenkomen en in samenhang worden gezien. Zoals uit het openingscitaat van de voorzitter van de Europese Commissie blijkt, bestaat zo'n plek momenteel binnen de EU niet. Ze suggereert het opzetten van een nieuw 'gezamenlijk centrum voor omgevingsbewustzijn', maar voor een geschikte plek hoeft ze helemaal niet zo ver te zoeken. In de bestaande *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) integreren EUMS INT en INTCEN in toenemende mate inlichtingen van militaire en civiele inlichtingendiensten, en combineren deze met eigen informatie uit

39 R. Bossong, *Intelligence Support for EU Security Policy*, SWP Comment (2018) 1, 7.

40 J. Child, *Organization: Contemporary Principles and Practices* (2nd Edition. Southern Gate, Chichester, West Sussex, UK, Wiley, 2015), 9, 14.

41 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 35.

42 A.D.M. Svendsen, 'Developing International Intelligence Liaison Against Islamic State', in: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 29 (2016) (2) 261.

bijvoorbeeld lopende EU-missies en van het EU-satellietcentrum in Torrejón, Spanje.⁴³ SIAC heeft al tot taak het omgevingsbewustzijn te vergroten en is bij uitstek de plek voor verdere integratie. Het omvat de benodigde kennis en kunde voor geïntegreerde analyse. Bovendien biedt het de beveiligde omgeving die noodzakelijk is voor het samensmelten van inlichtingen en informatie. De kracht van SIAC is daarbij dat het een functioneel arrangement is. Het kan elke vorm aannemen die de deelnemers wensen en zich aanpassen aan de noden van de tijd. Maar dit gebrek aan vaste vorm is tegelijk een zwakte. Het bereiken van integratie is doorgaans makkelijker gezegd dan gedaan.⁴⁴ De in veel beleidsdocumenten terugkomende versterking van SIAC kan dan ook eenvoudig verworpen tot een papieren tijger. SIAC moet daadwerkelijk in staat gesteld worden een betere (ver)binding tussen de netwerkpartners te bewerkstelligen. De volgende - en daarmee voor de EU meest voor de hand liggende - stap in horizontale integratie na samenwerken is coördinatie.⁴⁵

Er zijn verschillende mechanismen om coördinatie binnen en tussen organisaties te bevorderen.⁴⁶ Een uitputtende behandeling voert hier te ver, maar tenminste drie ervan bieden enig houvast bij een verkenning van concrete maatregelen ter versterking van SIAC. Ten eerste het verkleinen van de onderlinge afstand. Het letterlijk samenbrengen van autonome partners bevordert anticipatie en directe informatie-uitwisseling. SIAC hanteert op thema's als hybride dreiging al het concept van *intelligence fusion* om kennis en expertise praktisch bijeen te brengen (*Hybrid Fusion Cell*).⁴⁷ Bij fusie delen vertegenwoordigers van organisaties selectief inlichtingen en werken ze in kleinere werkverbanden aan voor hen relevante gezamenlijke producten.⁴⁸ SIAC kan de permanente spil zijn voor (wisselende) groepen van *able and willing* inlichtingendiensten en EU-instituten die op specifieke onderwerpen verschillende geïntegreerde producten maken.⁴⁹ Ten tweede het vergroten van de directe afstemming. De complexiteit van het netwerk en de diversiteit van de inlichtingenbehoefte rechtvaardigen dat SIAC binnen de EU een actievere rol als coördinator krijgt. Bij gebrek aan formele macht (*tasking and control*) moet dit gebaseerd zijn op overleg en overreding. Alleen door regelmatig en intensief (informeel) contact met de nationale inlichtingendiensten is het mogelijk inzicht te krijgen in hun (doorgaans geheime) prioriteiten, hiaten in het collectieve beeld vast te stellen en de meest geschikte partner(s) te bewegen deze behoefte van de EU bij hun productie mee te nemen. Ten derde de verankering van vertrouwenwekkende routines. Ingeslepen patronen helpen samenwerking door het scheppen van duidelijke verwachtingen en het vergroten van de uitwisselbaarheid. Standaardisatie kan op vele vlakken plaats vinden, zoals door een gezamenlijk begrippenkader. Het stimuleert bijdragen van lidstaten en voorkomt misverstanden tussen partners. Een repeterende productiecycclus voor inlichtingen gekoppeld aan directe beleidsvorming, zoals nu voor de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas, heeft

43 EEAS, *EU Intelligence Analysis Centre (INTCEN) Factsheet*, 1.

44 Child, *Organization*, 111.

45 K. Brown, M. Mandell en R. Keast, 'Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies', in: *International Public Management Journal* 10 (2007) (1) 12.

46 G.A. Okhuysen en B. Bechky, 'Coordination in Organizations', in: *The Academy of Management Annals* 3 (2009) (1) 472–81; Child, *Organization*, 128–130.

47 European Commission, SDW (2020) 153, Report on the Implementation of the 2016 Joint Framework on Countering Hybrid Threats and the 2018 Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats, 2–3.

48 V. Catano en J. Gauger, 'Information Fusion: Intelligence Centers and Intelligence Analysis', in: I. Goldenberg e.a. (red.), *Information Sharing in Military Operations* (Springer Cham, 2017) 17–19, 22, 28.

49 Fägersten, "European Intelligence Cooperation," 106–7.

een disciplinerende werking en dwingt inlichtingendiensten om de EU-inlichtingondersteuning serieus in te bedden. Voor de EU lijkt de belangrijkste winst echter te liggen bij de uniforme interpretatie en uitrol van veiligheidsprocedures en technische communicatiesystemen. Deze zijn een essentiële voorwaarde voor het tijdig kunnen leveren van inlichtingen en om EU-instituten in het netwerk op te kunnen nemen.⁵⁰ SIAC kan de motor zijn achter standaardisatie.

Een versterking van de coördinatie binnen SIAC kost tijd, geld en wilskracht. Geen van de hierboven gedane suggesties is weliswaar nieuw of revolutionair, zelfs niet in de context van de EU.⁵¹ Maar zo zijn ze ook niet bedoeld. Het uitbouwen van bestaande initiatieven kan waarschijnlijk rekenen op het meeste draagvlak en biedt de grootste kans op succes. Ze hebben wel een zetje in de rug nodig. Veel coördinatiemechanismen staan nog in de kinderschoenen. Zo bestaat binnen de EU een *Intelligence Steering Board* voor afstemming, maar mist het routines voor directe dagelijkse interactie met inlichtingendiensten en integratie met niet-traditionele partners. Een korte vergelijking met de inlichtingenhervormingen bij NAVO onderstreept daarbij hoe lang de weg voor SIAC waarschijnlijk nog is. De *Joint Intelligence and Security Division* (JISD) en *Assistant Secretary General for Intelligence and Security* (ASG-I&S) konden bij hun hervormingen leunen op een militair bondgenootschap met bijna 75 jaar aan collectieve ervaring op het gebied van inlichtingen. Zo zijn standaardisatie en interoperabiliteit wezenskenmerken van de organisatie, is operationele nabijheid gemeengoed in hoofdkwartieren en missies, en bestaat er een uitgekristalliseerde productiecycclus voor inlichtingen. Toch was het bereiken van meer cohesie en synergie ook bij NAVO geen sinecure.⁵² De uitgangspositie van SIAC is slechter. Het mist een centrale positie in de eigen organisatie, sterke eenhoofdige leiding en een ondersteunende staf, terwijl de weerstand die het zal ontmoeten waarschijnlijk groot is. De diversiteit aan partners met een eigen agenda en idee, binnen en buiten de eigen organisatie, is enorm, NAVO inbegrepen. Zo vroegen bij de oprichting van JISD waarschijnlijk weinigen zich openlijk af hoe dit zich verhiel tot de NAVO-EU samenwerking en duplicatie. Bij inlichtingondersteuning voor en door SIAC zal dit anders zijn. Met de huidige crisis in de Oekraïne is de vraag op welke vlakken de EU complementair is aan de NAVO actueler dan ooit.⁵³

■
50 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 40–44.

51 Zie bijvoorbeeld P. Seyfried, *Potentials and Limits of Intelligence Cooperation at EU Level*, Federal Academy for Security Policy, Security Policy Working Paper 20/2017, 4.

52 J. Ballast, 'Merging Pillars, Changing Cultures', in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31 (2018) (4) 728–31, 736.

53 S. Mengelberg, 'EU en NAVO: concurrerend of complementair?', in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (3).

Conclusie: de balans tussen ambitie en realisme

Het EU-inlichtingensysteem lijkt gevangen te zitten tussen Europese ambitie en de (veelal nationale) realiteit van inlichtingensamenwerking. Het is gebaseerd op vrijwillige samenwerking en de EU lijkt niet zo'n aantrekkelijke partner. Meer integratie kan dit probleem verlichten, maar het structureel samenvoegen van inlichtingendiensten in de EU verhoudt zich slecht tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten over hun eigen veiligheid en botst met de heersende inlichtingencultuur. Daarbij behoren heimelijke inlichtingenoperaties tot de meest gevoelige overheidsactiviteiten. Er is echter nog een realiteit. Externe veiligheid is meer en meer een EU-aangelegenheid. Hoewel veel Eurosceptici moeite zullen hebben met de groeiende activiteit van EU-instituten op het gebied van buitenlandse politiek en defensie, hebben de lidstaten de ambitie op dit vlak expliciet ondersteund. De recente ontwikkelingen in de Oekraïne hebben deze ambitie alleen maar vergroot. Adequate inlichtingenondersteuning hoort hierbij en het huidige systeem is onvoldoende in staat deze tijdig en volledig te bieden. Horizontale, functionele integratie geeft zich rekenschap van beide realiteiten.

Een functionele versterking van de coördinatie door SIAC koppelt ambitie aan realisme. Als dit arrangement voor EU-inlichtingenondersteuning beter in staat wordt om cohesie en synergie te bewerkstelligen tussen de autonome partners in het netwerk, biedt het ze allemaal een unieke toegevoegde waarde. Het zou de EU een aantrekkelijkere plek voor samenwerking maken en tegelijk EU-besluitvormers bedienen. SIAC biedt al de basis hiervoor, maar moet nog wel stappen maken om echt de spin in het web te worden van EU informatie- en inlichtingenstromen. Het Strategisch Kompas geeft hiertoe al een aanzet. Maar voor niets gaat de zon op. De levensvatbaarheid is afhankelijk van de bereidwilligheid van lidstaten om direct en indirect bij te dragen. Bijvoorbeeld door het goedkeuren van EU-budget voor een veilig communicatiesysteem, het opnemen van EU-inlichtingenbehoefte in nationale prioriteiten of door het sturen van meer personeel naar SIAC. Zonder deze bijdragen zijn de ambities en instituten van de EU een lege huls. Uiteindelijk is de EU wat wij willen dat het is.

Kernwoorden

Europese Unie, Inlichtingen, Samenwerking, Integratie, SIAC.

Auteur

Pepijn Tuinier is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Defensie en als onderzoeker verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) en Universiteit Leiden. Zijn (lopend) promotieonderzoek richt zich op de rol van sociale relaties en vertrouwen in internationale inlichtingensamenwerking, in het bijzonder bij multilaterale samenwerking in de Europese Unie.

Bibliografie

Aldrich, Richard J. "Intelligence and the European Union." *The Oxford Handbook of the European Union*, August 30, 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199546282.013.0044>.

———. "Transatlantic Intelligence and Security Cooperation." *International Affairs* 80, no. 4 (July 1, 2004): 731–53. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2004.00413.x>.

Ballast, Jan. "Merging Pillars, Changing Cultures: NATO and the Future of Intelligence Cooperation Within the Alliance." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31, no. 4 (October 2, 2018): 720–44. <https://doi.org/10.1080/08850607.2018.1488499>.

Borrell, Josep. "Foreword - a Strategic Compass to Make Europe a Security Provider," 2021.

———. "Share Venezuela Municipal and Regional Elections and the EU Electoral Observation Mission," November 30, 2021. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/108099/venezuela-municipal-and-regional-elections-and-eu-electoral-observation-mission_en.

———. "The War in Ukraine and Its Implications for the EU," March 14, 2021. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/112754/war-ukraine-and-its-implications-eu_en.

———. "Why the EU Has a Stake in the Stability of the Horn of Africa," January 24, 2020. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73454/why-eu-has-stake-stability-horn-africa_en.

Bossong, Raphael. "Intelligence Support for EU Security Policy." SWP Comment. Stiftung Wissenschaft und Politik, December 2018.

Catano, Victor, and Jeffery Gauger. "Information Fusion: Intelligence Centers and Intelligence Analysis." In *Information Sharing in Military Operations*, edited by Irina Goldenberg, Joseph Soeters, and Waylon H. Dean. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2016.

Child, John. *Organization: Contemporary Principles and Practices*. 2nd Edition. Southern Gate, Chichester, West Sussex, UK: Wiley, 2015.

Davis Cross, Mai'a K. "A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of Int-Cen." *Perspectives on European Politics and Society* 14, no. 3 (September 1, 2013): 388–402. <https://doi.org/10.1080/15705854.2013.817805>.

EEAS. "EU Intelligence Analysis Centre (INTCEN) Factsheet," February 5, 2015. <https://www.state-watch.org/media/documents/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>.

EEAS Press Team. "Memo; Questions and Answers - Threat Analysis," November 20, 2020. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89049/questions-and-answers-threat-analysis—background-strategic-compass_en.

Fägersten, Björn. "European Intelligence Cooperation." In *The Future of Intelligence: Challenges in the 21st Century*, by Ben de Jong, Joop van. Reijn, and Isabelle Duyvesteyn. Routledge, 2014.

Fägersten, Björn. *For EU Eyes Only? Intelligence and European Security*. Paris: Institute for Security Studies (ISS), 2016.

Gruszczak, Artur. *Intelligence Security in the European Union: Building a Strategic Intelligence Community*. New Security Challenges. London: Palgrave Macmillan, 2016.

Korteweg, Claire. "Closer EU Intelligence Cooperation: Four Opportunities," January 12, 2022. <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/closer-eu-intelligence-cooperation-four-opportunities>.

Labasque, Nicolas. "The Merits of Informality in Bilateral and Multilateral Cooperation." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 33, no. 3 (July 2, 2020): 492–98. <https://doi.org/10.1080/08850607.2020.1754684>.

Maras, Marie-Helen. "Overcoming the Intelligence-Sharing Paradox: Improving Information Sharing through Change in Organizational Culture." *Comparative Strategy* 36, no. 3 (May 27, 2017): 187–97. <https://doi.org/10.1080/01495933.2017.1338477>.

Mengelberg, Dr Sabine N. "EU en NAVO : Concurrerend of Complementair?" *Militaire Spectator* 191, no. 3 (2022): 158–69.

Minister van Buitenlandse Zaken H.P.M. Knapen, H.P.M. Verslag van de Raad van Buitenlandse Zaken 15 November 2021, Pub. L. No. 21 501-02, 2420 (n.d.).

Müller-Wille, Björn. "EU Intelligence Co-Operation. A Critical Analysis." *Contemporary Security Policy* 23, no. 2 (August 1, 2002): 61–86. <https://doi.org/10.1080/713999737>.

———. "For Our Eyes Only Shaping an Intelligence Community within the EU." Occasional Papers. European Union Institute for Security Studies, 2004.

Nomikos, John M. "European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next Stop to an Agency?" *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, November 22, 2015, 10.

Okhuysen, Gerardo A., and Beth A. Bechky. "10 Coordination in Organizations: An Integrative Perspective." *Academy of Management Annals* 3, no. 1 (January 2009): 463–502. <https://doi.org/10.5465/19416520903047533>.

Pronk, Danny, and Claire Korteweg. "Sharing the Burden, Sharing the Secrets," n.d., 44.

Rathmell, Andrew. "Towards Postmodern Intelligence." *Intelligence and National Security* 17, no. 3 (September 1, 2002): 87–104. <https://doi.org/10.1080/02684520412331306560>.

"Report on the Implementation of the 2016 Joint Framework on Countering Hybrid Threats and the 2018 Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats." JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. EEAS, July 31, 2020.

Salmi, Ilkka. "Multilateral Intelligence Cooperation in the EU." *GNOSIS*. Accessed February 1, 2022. <http://gnosi.aisi.gov.it/Gnosis/Rivista39.nsf/ServNavig/24>.

Seyfried, Pia Philippa. "Potentials and Limits of Intelligence Cooperation at EU Level." Federal Academy for Security Policy Germany, 2017.

Svendsen, Adam D. M. "Developing International Intelligence Liaison Against Islamic State: Approaching 'One for All and All for One'?" *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 29, no. 2 (April 2, 2016): 260–77. <https://doi.org/10.1080/08850607.2016.1121042>.

Treverton, Gregory F, CSIS Strategic Technologies Program, and D.C.) Center for Strategic and International Studies (Washington. "New Tools for Collaboration: The Experience of the U.S. Intelligence Community," 2016.

Tuinier, Pepijn. "Explaining the Depth and Breadth of International Intelligence Cooperation: Towards a Comprehensive Understanding." *Intelligence and National Security* 36, no. 1 (January 2021). <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1821461>.

Tuinier, Pepijn, Thijs Brocades Zaalberg, and Sebastiaan Rietjens. "The Social Ties That Bind: Unravelling the Role of Trust in International Intelligence Cooperation", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* (July, 2022), DOI: 10.1080/08850607.2022.2079161.

Von der Leyen, Ursula. "Toespraak over de Staat van de Unie Anno 2021," September 15, 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/SPEECH_21_4701.

Walsh, James I. "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough*." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44, no. 3 (September 1, 2006): 625–43. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00638.x>.

Weatherill, Stephen 1961-. "The Constitutional Context of (Ever-Wider) Policy-Making." In *The Oxford Handbook of the European Union*, edited by Erik. Jones, Anand 1965- Menon, and Stephen 1961- Weatherill. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Wetzling, Thorsten. "European Counterterrorism Intelligence Liaisons." In *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches.*, by S. Farson, P. Gill, and S. Shpiro. Intelligence and the Quest for Security Series, 2008 <http://rgdoi.net/10.13140/2.1.1631.0088>.

Zandee, Dick, Adája Stoetman, and Bob Deen. "The EU's Strategic Compass for Security and Defence." Clingendael Report, May 2021.

International arms deliveries from EU member states to Ukraine

Has something changed?

Esmée de Bruin, Jeroen Klomp & Joop Voetelink

Introduction

The international armed conflict following the further¹ invasion of Ukraine by the Russian Federation (Russia) raises questions concerning various topics. One of the perhaps less conspicuous ones is the international arms trade. When the conflict was imminent and immediately after the start of hostilities, several European Union (EU) member states, including the Netherlands,² started transferring arms and other military equipment to Ukraine.³ For the purposes of this article, arms trade must be understood broadly.⁴

These days the production of and trade in arms is not without controversy, as there are no international rules prohibiting international arms trade at large. Trading arms is, therefore, allowed under international law. The idea is based on the right of a state to use armed force to defend itself against an armed attack by another state. This right to self-defence has customary status under international law; moreover, it is laid down in the Charter of the United Nations.⁵ The right entails that states can have armed forces and properly equip and supply them. Since only a few states can maintain their forces without using resources from other states, they are allowed to source weapons from abroad.⁶ The Preamble of the Arms Trade Treaty, which regulates the international trade in conventional arms, as well as Recital 12 of EU's Common Position 2008/944/ CFSP on the export of military technology and equipment (hereafter: the Common Position),⁷ explicitly refer to the right of self-defence.

■
1 February and March 2014 Russia invaded Ukraine and subsequently annexed Crimea and Sevastopol.

2 E.g. Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, 36045, no. 2, 2-3 and Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358, 2.

3 For an overview, see for instance, 'Arms transfers to Ukraine', Forum on the Arms Trade, <https://www.forumarmstrade.org/ukrainearms.html>, or 'The weapons and military aid the world is giving Ukraine', Politico, 10 May 2022, <https://www.politico.com/news/2022/03/22/ukraine-weapons-military-aid-00019104>.

4 The term 'arms' does not only refer to any type of weapons, but other military goods, technology, services, and software (referred to collectively as 'items') as well. Also, 'trade' encompasses any sort of movement of military items, including export, transit, and broking (Cf. Article 2(2) of the Arms Trade Treaty (New York, April 2, 2013; entered into force December 24, 2014 (Vol. 3013 UNTS, No. 52373)).

5 Article 51 United Nations Charter (San Francisco, 26 June 1945; entered into force 24 October 1945 (1 UNTS XVI. See: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/Part/un_charter.pdf).

6 The Netherlands, for instance, justifies the transfer of arms to Ukraine with reference to the right to self-defense; e.g. Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358, 1.

7 Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining rules governing control of exports of military technology and equipment (OJ L 335, 13.12.2008).

At the same time, unlimited arms trade may have undesirable consequences and may lead to human rights abuses⁸ and armed conflict.⁹ That is why arms exporting countries regulate this trade and impose restrictions. For example, based on the eight criteria the EU set out in the Common Position, member states must consider the security situation in a country receiving arms from another member state and prevent arms supplies from prolonging a conflict.¹⁰

The rapid and sizable arms deliveries to Ukraine raise the question of whether this conflict has brought about changes in the international arms trade and whether EU member states have given due consideration to the risks due to changes in their arms trade policies. To answer this question, we first introduce the field of export control, which includes the rules and policies concerning the arms trade. After briefly addressing arms shipments to Ukraine in the aftermath of the 2014 Russian invasion, national considerations are discussed that may form the basis of a state's decision to supply weapons to Ukraine, followed by an analysis of the practice of three EU member states that have provided Ukraine with arms: the Netherlands, Germany, and the Slovak Republic. The article closes with a brief synthesis and conclusion.

Export control

The international trade in arms is part of a fledgling discipline called 'strategic trade control'¹¹ or 'export control'.¹² These controls are mechanisms to balance international trade and security by limiting the export and associated actions, such as transit, transfer, re-export, and brokering of strategic items. They are generally subdivided into items specially designed or modified for military use (military items) and civilian items that can also be used for military purposes (dual-use items).

National export control mechanisms are generally based on lists of controlled items for which an exporter requires a licence or other type of authorization. Whether an exporter qualifies for a licence depends on the technical characteristics of the item to be exported, the ultimate destination, the end-use and the end-user. States lay down the relevant rules and procedures in national export control legislation. In recent decades this legislation has been increasingly informed by international rules (e.g., the Arms Trade Treaty) and export control regimes such as the Wassenaar Arrangement.¹³ Moreover, EU member states are also bound by the extensive EU export control legislation.

■
8 Beatrix Immenkamp, 'European Peace Facility. Investing in international stability and security', European Parliamentary Research Service, October 2021.

9 Admittedly, it is hard to determine the impact of arms trade on the aggressiveness of states; L. Lustgarten, *Law and the arms trade, Weapons, blood and rules* (Oxford, New York, Hart Publishing, 2020) 12–13.

10 In particular criteria 3 and 4 Council Common Position 2008/944/CFSP.

11 Quentin Michel, Veronica Vella, Lia Caponetti, 'Introduction to International Strategic Trade Control Regimes', European Studies Unit, University of Liège, 2021, 8.

12 'Export control' is the term of choice in the Netherlands Ministry of Defense; see Internal Directive (Aanwijzing) HDBV-012 Export Control, December 19, 2019, on, inter alia, compliance with export control regulations...

13 Esmée de Bruin, 'Export control regimes. Present-day challenges and opportunities', in: R. Beeres et al. (eds.), *NL-ARMS: Netherlands Annual Review of Military Studies 2021. Compliance and integrity in international military trade* (The Hague, Asser Press, 2021), 31–54. See: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-94-6265-471-6.pdf>.

In the export control context, a clear distinction is made between military and dual-use items. In EU law, the distinction is even crucial as trade in dual-use items is the exclusive competence of the EU,¹⁴ which implies that member states can only adopt national rules to the extent the EU Dual-use Regulation allows. Member states have a much wider margin of appreciation and play a more active role with respect to military items.¹⁵ Given their importance for national security, decisions concerning these items, such as the Common Position, do not have a direct effect on the member states and, therefore, states only have to ensure that their national policies conform to the EU position.¹⁶ Also, the provision of military assistance by member states under the European Peace Facility (EPF),¹⁷ which includes the military assistance to Ukraine the Council decided upon in February¹⁸ and March 2022,¹⁹ must conform to the Common Position.

Export controls cannot be applied without considering sanctions or, in EU lingo, restrictive measures. In the absence of a generally accepted definition, sanctions can broadly be described as non-armed measures taken by a state or an international organization against another state or entity to compel it to change its behaviour. These sanctions can take various forms, such as trade restrictions, asset freezes, and travel bans. Obviously, a state must consider its obligations when under sanctions in deciding whether to authorize the export of a strategic item.

The 2022 invasion of Ukraine, the Belarussian support for the operations, and the atrocities committed by the Russian military prompted an unprecedented swift and broad response of, in particular, Western states. In addition to the arms deliveries to Ukraine mentioned above, the EU and like-minded individual states, such as the US and UK, adopted a series of sanction packages targeting Russia and Belarus.²⁰ Although these sanctions are far from comprehensive, they cause considerable economic hardship to both states. It must be noted, however, that the sanctions did not result in any major changes in EU export control law²¹ leaving the EU's Dual-use Regulation 2021/821 and the Common Position unchanged. This means that EU member states have managed to process the recent arms transfers to Ukraine within the existing legal export control framework.

■
14 The role of the member states is discussed in: J.E.D. Voetelink, 'Verordening (EU) 2021/821. Herschikking van de EU Dual-use Verordening', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 114 (2021) (3). See: https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_697402_11/1/.

15 These items are listed in the EU Common Military List. 16 Article 29 of the Treaty on European Union (consolidated version) (OJ C326, 26.10.2012).

16 Article 29 of the Treaty on European Union (consolidated version) (OJ C326, 26.10.2012).

17 Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528 (OJ L102, 24.3.2021).

18 Council Decision (CFSP) 2022/338 of 28 February 2022 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force (OJ L60, 28.2.2022).

19 Council Decision (CFSP) 2022/471 of 23 March 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force (OJ L96, 24.3.2022).

20 These packages included amendments to existing sanctions as well as completely new sanctions.

21 E.g. Commission Delegated Regulation (EU) 2022/699 of 3 May 2022 amending Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council by removing Russia as a destination from the scope of Union general export authorisations (OJ L1301, 4.5.2022.). The US made more substantial changes; see, for instance, the changes to the Export Administration Regulations that limit the export of foreign-made products using US parts or technology to Russia and Belarus.

The run-up to the Russian invasion

After the annexation of Crimea and meddling in the Donbas region by Russia in 2014 Ukraine quickly learned that it was unable to safeguard the integrity of its borders as it lacked certain types of equipment needed for self-defence. Consequently, they repeatedly asked Western countries to supply these items, leading to heated discussions among NATO member countries about whether such transfers would be appropriate. In the first instance, most arms-exporting countries were generally sceptical about supplying these arms. However, this situation changed around 2016 when the US administration came under heavy pressure from Congress to assist Ukraine, notably when the Minsk agreements had clearly failed.²² The Obama administration started to provide Ukraine with nonlethal security assistance, such as body armour, helmets, vehicles, night and thermal vision devices, heavy engineering equipment, advanced radios, patrol boats, rations, tents, counter-mortar radars, uniforms, medical kits, and other related items. In 2017 the Trump administration decided to extend and intensify the assistance by also providing lethal weapons to Ukraine.²³

In contrast to the United States, European countries have generally been much more reluctant or even publicly strongly opposed to selling weapons or other military equipment to Ukraine. During the EU summit about the Ukraine crisis in August 2014, German Chancellor Angela Merkel declared that she considered arms supplies to Ukraine inappropriate because there was no military solution to the conflict. The conflict with Russia might flare up again due to the supply of military equipment and reduce the possibility of any diplomatic solution considerably.²⁴

At the end of February 2022, Russia attacked Ukraine again, largely by destroying cities, public infrastructure, harbours and military complexes. This outrageous act of aggression has led to a dramatic change in the prevailing political point of view and has catalyzed the effort to arm Ukraine. Even countries that have long been hesitant to send arms to conflict areas have reversed course and pledged assistance to Ukraine. The justification for the military support to Ukraine in policy circles is based on several political key arguments. Some advocates have made the case that military assistance to Ukraine will change Russia's calculus directly and possibly deter it from launching any further attacks. Others claim that support for the Ukrainian military can have a real impact on the country's military capabilities and enhance its operational readiness. As a result, the Kremlin would be presented with a greater challenge to achieve victory. Finally, there are also voices calling for sending additional capabilities to Ukraine, merely as a powerful message of deterrence that would raise the cost of a Russian response enormously, which might discourage them to plan future invasions of, in particular, other former Soviet states.²⁵

22 The Minsk agreements were a series of international peace agreements signed in 2014 and initiated by France and Germany. The general aim of these agreements was to end the war in the Donbas region of Ukraine.

23 S.T. Wezeman, A. Fleurant, S. Perlo-Freeman, and P.D. Wezeman, P. D., *The Impact of the crisis in Ukraine on arms transfers in SIPRI Yearbook 2015*.

24 S.T. Wezeman et al, *The Impact of the crisis in Ukraine on arms transfers in SIPRI Yearbook 2015*.

25 S. Charap and S. Boston, 'U.S. Military Aid to Ukraine: A Silver Bullet?' *The Rand Corporation*, 2022, *Commentary (Foreign Policy)*.

Risk management

The desire to urgently send arms as a matter of practical and symbolic support for Ukraine has obscured some of the well-known risks associated with funnelling arms to conflict zones. With the transfer of arms, the expectation is that the recipient will use the weapon in accordance with the goals and interests of the supplier's policy. However, this expectation may be false, and with tools of violence, the consequences may be dire, especially since arms tend to be transferred to countries at war in situations of instability or human rights violations and where the central government is at its weakest.²⁶

Arms supplies involve complex trade-offs between perceived risks and potential benefits. The Scowcroft Centre for Strategy and Security conducted a survey among many national security experts, asking them to evaluate eleven options, all primarily military by nature, that NATO could take to strengthen Ukraine's defence. These options were evaluated based on two main criteria: military effectiveness and the risk of escalation. The findings of this survey indicated that the deployment of unmanned aerial vehicles and electronic warfare systems is recognized to be highly effective in military terms and, at the same time, entails only a low risk of escalation. On the other hand, sending close-in weapon systems or Patriot air defence missiles also appear effective in military terms, but there is a considerable risk of escalation attached to exporting these items to Ukraine.²⁷

It is the responsibility of policymakers in the sending states to consider the strategic risks of transferring arms to an area of open hostilities. The discourse so far has primarily focused on short-term military benefits, which might create future security concerns since Ukraine has a long history of losing track of weapons, and this risk of dispersion substantially increases during wartime. Nevertheless, when exporting states still choose to send weapons, they must seriously monitor the transfer and use of these weapons. Our inability to keep track of where military equipment ends up after delivery could easily result in unintended consequences.

To reduce the risk, license applications for the export of military equipment from EU member states should be assessed against the eight common assessment criteria specified in the Common Position. These criteria include (1) respect for international obligations and commitments, (2) respect for human rights and international humanitarian law, (3) the internal situation in the country of end use, (4) the preservation of regional peace and stability, (5) the national security of EU member states, allies and friendly countries, (6) the behaviour of the buyer country vis-à-vis the international community, (7) the risk of diversion, and (8) the compatibility of exports with an end user's technical and economic capacity. The first four criteria are reasons for a strict denial, while the latter criteria provide arguments for only a negative recommendation.



²⁶ T. Galloy, 'Arming Ukraine, Understanding the Benefits and Risks of Arms Transfers', CIFE Policy Paper 127, 2022.

²⁷ T. Wetzel and B. Pavel, 'What are the risks and benefits of US/NATO military options in Ukraine? Our strategic risk calculator has answers', Atlantic Council, 2022.

Considerations that should underlie the decisions concerning arms transfers to Ukraine

The risks of these arms transfers must therefore be considered and, where possible, mitigated. Below an inventory based on past experience and the current situation is given of some of the most important considerations that should underlie the decision to supply arms to Ukraine or not. At the end of this paragraph, we verify whether these considerations are in accordance with the EU arms export regulations.

Consideration 1: Direct delivery risks

The process of an arms transfer is often quite long. Arms promised today may not be available for export for months or even years to come, during which the situation in Ukraine is likely to have evolved. Though these pledges have symbolic value, they may have little real effect on the battlefield. In the meantime, the symbolism of these pledges may serve to negatively influence Russian perspectives on the conflict, leading to further escalation, including more intense fighting or tactics.²⁸

Even when there is timely availability of the weapons, the logistic operation will be a serious challenge. Currently, sea supply routes into Ukraine are completely cut off by the Russian Navy and aerial resupply remains severely restricted due to Russian air patrols and air defence. The only possibility of supplying Ukrainian ground forces that remains is by ground resupply routes through bordering NATO countries, mainly Poland and Romania. However, in the near future, it is expected that Russia will prioritize the interdiction of external resupply into Ukraine by way of aerial and artillery bombardments, ambushes, and sabotage of rail lines. If Russia moves to shut down these resupply routes, Ukraine could lose access to material to continue its resistance.²⁹ According to unconfirmed reports from Russian news agency TASS, quoting Defence Ministry spokesman major general Konashenkov, near Odesa, Russian anti-aircraft defence forces have shot down a Ukrainian transport plane, which was thus prevented from delivering a large shipment of arms supplied by Western countries.³⁰

Even worse, Russian armed forces might try to seize certain arms deliveries. This might create a future security risk when these arms are used by Russian armed forces or when the more technologically advanced items are being sold to other state and non-state actors, as Russia lacks the knowledge and skills to operate them. This scenario already happened only last year when the Taliban seized stockpiles of US weapons after the group overthrew the Afghan government. Also, the chaos that followed the 2011 Libyan civil war resulted in the uncontrollable spread of

■
28 E. Yousif and R. Stohl, 'Under Caution: Assessing Arms Transfer Risk in Ukraine', Stimson Centre, 2022 Technology and Trade, commentary.

29 'Atlantic Council military fellows. Russia Crisis Military Assessment: The weapons Ukraine needs most to win the war', New Atlanticist, Atlantic Council.

30 D. Das, 'Russia claims it shot down military plane carrying western arms outside Ukraine's Odesa', RepublicWorld.com, see: <https://www.republicworld.com/world-news/russia-ukraine-crisis/russia-claims-it-shot-down-military-plane-carrying-western-arms-outside-ukraines-odesa-articleshow.html>.

weapons across Africa. According to the United Nations, some of those weapons went to the terrorist groups Boko Haram and al-Qaeda via the black market.³¹

Ukraine's supporters may also worry about the prospect of Russia obtaining military technology that it may be able to copy or adapt or even sell to other countries. For example, Ukraine has received large quantities of anti-aircraft missiles from the US and its allies. In contrast, in Syria, such weapons were not supplied by the US to anti-Assad fighters due to concerns that the missiles could be obtained by terrorist groups that might use them against civilian airliners.³²

Consideration 2: Less well-trained military personnel

Even when these arms begin arriving in Ukraine, their utility to frontline forces may be complicated by issues such as absorptive capacity, interoperability, and training. Many of the proposed transfers concern advanced military hardware that requires certain technical training and sustainment capacities that may be lacking in Ukraine, particularly among the civilian defence forces that have been raised since the start of the Russian invasion. While an assault rifle is relatively simple to use, a surface-to-air missile or aircraft will require additional training.

Moreover, the ability to integrate transfers from different countries involving different sets of instruction, logistics, and sustainment packages may be simply beyond the abilities of a force already stretched thin.³³ Generally, the Ukrainian military is trained on former Soviet and Russian systems and would find it easier to operate those familiar systems if they could be transferred from the stocks of European countries that have such weapons.^{34 35}

Consideration 3: Black market and illicit arms trade

Once arms have been supplied, it is difficult for a supplier to ensure they will be used for the originally intended purpose. Some are warning that parts of those shipments could end up on the black market or be used against the Ukrainian people by the Russian military or local paramilitary groups.

The recent past has shown how arms intended for aiding an ally in one conflict have found their way to the frontlines of other unforeseen battlefields, often in the hands of groups at odds with the interests of other states or those of civilians. This is especially true for small arms and light weapons, which run the highest risk of being lost and disappearing into the illicit market or being misused. From Afghanistan to Iraq to Colombia, well-intentioned transfers have a habit of

31 N. Boisvert, 'Experts warn that Canadian weapons shipped to Ukraine could end up in the wrong hands', CBC Politics, 2022.

32 N. Marsh, 'Arms and Influence in Ukraine' PRIO Blogs, 2022; M. Ashkenazi, P.M. Amuzu, J. Grebe, C. Kögler and M. Kösling, 'MANPADS A Terrorist Threat to Civilian Aviation', Bonn: Bonn International Centre for Conversion, Brief 47, 2013.

33 Yousif and Stohl, 'Under Caution'.

34 J. Abramson, 'West Rushes weapons to Ukraine', Arms Control Today, 2022.

35 Congressional Research Service, 'U.S. Security Assistance to Ukraine', In Focus, 2022.

outliving their political contexts and risk fueling new conflicts, being captured by illicit groups, or contributing to enduring insecurity.³⁶

Ukraine already struggled with the dispersion of weapons long before the Russian invasion, with civilians and soldiers alike funnelling weapons into an expansive illicit weapons trafficking network.³⁷ The diversion of military-grade weapons is a profitable business in Ukraine, and thousands of handgrenades, rockets, and landmines found their way from conflict zones around the Donbas region to cities and towns throughout the country. According to the 2021 Global Organized Crime Index, Ukraine has one of the largest illegally trafficked arms markets in Europe, especially when it comes to small arms and ammunition. About 300,000 small arms and light weapons were reported lost or stolen between 2013 and 2015. Of these, only slightly more than 13 per cent are recovered, while the vast amount remains in circulation on the black market. In fact, Ukraine's role as a key player in the global arms trade has only grown since conflicts intensified in eastern Ukraine in recent years.³⁸

Consideration 4: Nuclear escalation threat

Russia will react to arms being supplied to Ukraine and in ways that are difficult for Ukraine and its suppliers to predict. It appears that there are concerns within the EU as well as within NATO that certain arms supplies could cross the escalation threshold. Notably, states have not (yet) supplied Ukraine with long-range missiles that could be used to attack targets in Russia. Instead, all the supplies that have initially been announced involved infantry equipment for use on battlefields within Ukraine. Currently, equipment that can be categorized as more heavier items is also being transferred, which suggests that the EU members have become less reluctant.³⁹

More specifically, the intended transfer of MiG fighter aircraft from Poland to Ukraine shows that some parties in the US, as well as other NATO members, were concerned that under some circumstances, such a transfer could cross an escalation threshold, especially since the Russian President Putin has frequently asserted he would use nuclear force when NATO members become too directly involved, already having put the first step of this programme in motion.⁴⁰ The current actions have created the perception that NATO policy is driven by 'escalation aversion', a bias in which careful weighing of multiple risks has been abandoned in favour of avoidance of a single, worst-case outcome: nuclear war.⁴¹

Based on the eight EU arms export criteria specified above, arguably, the risk of diversion in Ukraine (criterion 8) and the lack of knowledge and technical capabilities of the Ukrainian armed

■
³⁶ Yousif and Stohl, 'Under Caution'.

³⁷ T. Giorno, 'Risk of weapons vanishing as over 20 countries send arms to Ukraine', Responsible Statecraft, 2022.

³⁸ 'Global Organized Crime Index', Global Initiative.

³⁹ D. Malyasov, 'Ukraine to receive Panzerfaust 3 anti-tank weapons', Defence Blog, 28 February 2022. See: <https://defence-blog.com/ukraine-to-receive-panzerfaust-3-anti-tank-weapons/>.

⁴⁰ Abramson, 'West Rushes weapons to Ukraine'.

⁴¹ N. Marsh, 'Supporters of Ukraine may decide to restrict supplies of arms that Ukraine wants', Science Norway, 2022.

forces (criterion 7) are enough reason for not recommending arms deliveries to Ukraine. The possibility of escalation of regional instability (criterion 4) should even lead to instant denial of the arms transfer to Ukraine. Especially since Putin has regularly threatened to attack other countries if NATO member states do not stop interfering in this conflict.

However, on the one hand, this prompts the legitimate question whether these criteria are still appropriate when the consequence of a military emergency goes beyond the border of the invaded country and needs to be shared by the entire international community. On the other hand, one might argue that there are several interlinking reasons why Ukraine's supporters may become less willing to supply certain weapons in the future if they perceive that there are risks of proliferation. Such perceptions could be affected by the occurrence of cases of weapons trafficking, of Russia having obtained sensitive technology or the future degradation of command and control within the Ukrainian armed forces. These negative proliferation concerns are likely to start to dominate when peace becomes a more realistic prospect. Also, the arms deliveries might be reduced when they negatively affect the operational readiness or self-protection of the sending state, as has already been argued by German Chancellor Olaf Scholz.⁴² In the remainder of this article, a more in-depth analysis is provided of the different EU country practices related to these arms deliveries.

Country practice

The final part of this paper discusses the practice of three NATO countries from the start of the invasion of Ukraine by Russia on February 24, 2022, until June 15, 2022. For some considerations, especially those related to diversion, the type of weapon is of importance. Therefore, these are provided if countries have communicated them. The considerations that underlie this decision are described if available. We have selected three EU countries that vary in size and approach. The Netherlands and Germany are considered major arms exporting countries,⁴³ while the Slovak Republic has a small arms industry.⁴⁴ In contrast to Germany and the Netherlands, the Slovak Republic shares a border with Ukraine. Therefore, the country might experience a more urgent threat and have closer relationships with Ukraine, which could influence its considerations.

The Netherlands

A few days prior to the invasion of Ukraine, the Netherlands started giving military assistance to the country. In the months that followed, military supplies to Ukraine increased several times. At first, the Netherlands was relatively open about the types of weapons delivered, and on February 18, 2022, the Dutch Ministry of Defence obtained the first export licences for military assistance

■
⁴² G. Chazan, 'Scholz defends German decision not to supply heavy weapons to Kyiv', *Financial Times*, 19 April 2022.

⁴³ P.D. Wezeman, A. Kuimova, and S.T. Wezeman, 'Trends in International Arms Transfers, 2021', SIPRI Fact Sheet, 2022.

⁴⁴ See the SIPRI Arms Transfers Database for the current arms export data on the Slovak Republic: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

to Ukraine.⁴⁵ At the time, 3,000 helmets, 2,000 sets of body armour, 30 metal detectors, several radars, and 100 sniper rifles with ammunition, worth over 7 million euros were sent. The Ukrainian land forces and navy were listed as end-users. On February 27, 2022, further military assistance was given. 50 Stinger anti-aircraft missiles, 50 Panzerfaust anti-tank weapons with rockets, 171 additional helmets and 85 body armour with armour plates worth 19,8 million euros were sent to the Ukrainian land forces.⁴⁶ On June 9, 2022, the Dutch Defence Secretary announced that in total over 130 million euros of materiel assistance was given.⁴⁷ Contrary to earlier announcements, the Netherlands now decided to keep the type of weapons secret.⁴⁸ Only in April, the Netherlands made public that it would send heavy weapons, such as armoured howitzers, to Ukraine.⁴⁹

In addition, by way of several parliamentary papers on the military assistance to Ukraine the Dutch House of Representatives was informed about the underlying considerations.⁵⁰ First, the effect of the delivery to Ukraine on the Dutch operational readiness is discussed per type of weapon.⁵¹ Most weapons delivered, such as the helmets and the body armour, have no impact on the operational readiness as they are surplus equipment. Although the export of anti-tank weapons causes the operationally-ready stock to drop below the norm, these weapons were already planned for replacement. Despite the fact that the exports of the radars and ammunition have an effect on Dutch operational readiness, that effect is considered acceptable. All in all, the bulk of the weapon deliveries does not affect operational readiness.

Second, compliance with the Common Position is taken into consideration.⁵² The effect of the export on the security context, international human rights and humanitarian law,⁵³ the internal situation in the country of final destination,⁵⁴ regional stability,⁵⁵ and the risk of diversion is set out.⁵⁶ From the assessment, it follows that the export is in line with most of the listed criteria of the Common Position, except for criterion 7, which is on the diversion risk. As explained, Ukraine has a large black market for the illicit arms trade.⁵⁷ Especially concerning the rifles and ammunition there is a high diversion risk.⁵⁸ Furthermore, the risk that weapons originating from the Netherlands end up in Russian hands is briefly discussed. Although the Netherlands acknowledges this risk the country decides that it is not decisive. In parliamentary papers, it is stated that Ukraine has the right to self-defence and therefore the Netherlands has decided to

■

45 Parliamentary Papers 2021-2022, 36045, no. 2, 2.

46 Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358, 2.

47 Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 366, 1.

48 House of Representatives, 67th meeting Thursday, March 31, 2022. Debate about the speech by Ukrainian President Zelensky. See: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/67#id55f5f3be.

49 Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 362, 1; Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, 363, 1.

50 Parliamentary Papers 2021-2022, 36045, no. 2, 3-7; Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358, 3-9.

51 See for example Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 365, 1-4.

52 Ibidem, 4-8; ibidem, 3-7.

53 Council Common Position 2008/944/CFSP criterion 2.

54 Ibidem, criterion 3.

55 Ibidem, criterion 4.

56 Ibidem, criterion 7.

57 'Global Organized Crime Index', Global Initiative.

58 Parliamentary Papers 2021-2022, 36045, no. 2, 7.

provide military assistance despite the diversion risk.⁵⁹ In the parliamentary papers that have been published between April and June the considerations are not made public. However, it is mentioned that compliance with the Common Position is ensured through a fixed procedure.⁶⁰

In the paragraph on possible considerations it is discussed that the fact that Ukrainian military personnel is less well-trained could influence a country's decision to supply military goods. The Dutch parliamentary papers bear out that this has indeed been taken into account by the Netherlands. For most types of supplied military equipment, such as helmets and body armour, no training is required. However, for other types of equipment, such as sniper rifles, radars, metal detectors, and armoured howitzers, training is necessary. For this reason, training is provided.⁶¹

Germany

Over the past few months, Germany has been struggling with the question of whether to supply weapons to Ukraine and, if so, what type of weapons to supply. On January 19, 2022, when the tensions in Ukraine were increasing, but no invasion had taken place yet, the German government declared during a press conference that it would not send lethal weapons to Ukraine. Defensive weapons were considered an option, but only if they were not used for lethal purposes. Nevertheless, it was emphasized that the agreement between the three coalition parties stated that no weapons could be sent to crisis areas, thereby ruling out military assistance in case of an invasion by Russia.⁶² February 27, 2022, marked a sudden shift in the German position towards military assistance. On that day, German Chancellor Scholz announced in a public statement that Germany would start the supply of defensive weapons because Russia had attacked Ukraine.⁶³ In April, Germany went even further announcing that it would send heavy weapons such as seven armoured howitzers.⁶⁴ However, the country was criticized for not providing enough support to Ukraine because of the slow delivery of the weapons. In response, Scholz stated on June 1, 2022, that Germany would support Ukraine with advanced weaponry, such as air defence missiles.⁶⁵

In contrast to the Netherlands, from the beginning of the invasion onwards, Germany decided to remain secretive about the exact weapons supplies to Ukraine, although the federal government released some information about its military assistance. Between February 24 and March 1, 2022, 1,000 Panzerfaust anti-tank weapons and 500 Stinger anti-aircraft defence systems were sent.⁶⁶ In addition, another 50 anti-tank weapons and nine Howitzer D-30s, both with accompanying

■
⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 363, 1; Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 363, 1; Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 365, 1.

⁶¹ Parliamentary Papers 2021-2022, 36045, no. 2, 8-9; Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 363, 1.

⁶² Government Press Conference January 19, 2022.

⁶³ Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, February 27, 2022.

⁶⁴ 'Bundestag stimmt für Lieferung schwerer Waffen an die Ukraine', Bundestag. See: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-de-selbstverteidigung-ukraine-891272>.

⁶⁵ 'Kanzler Scholz zur Ukraine: Wir helfen in umfangreicher Art und Weise', Bundestag. See: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-de-general-aussprache-896288>.

⁶⁶ Written question to the Federal Government in February 2022, Question no. 539.

ammunition, were provided to Ukraine.⁶⁷ However, the German federal government repeatedly pointed out that information about export licences would be kept secret because of safety and public welfare considerations.⁶⁸ On March 30, 2022, it was made public that 240 million euros would be made available to the European Peace Facility for military aid.⁶⁹ Some considerations underlie the German position and the sudden shift therein. At first, Germany did not want to give assistance in the form of weapons because, in accordance with the coalition agreement, no weapons could be provided to conflict areas.⁷⁰ Thus, in line with criterion 3 of the Common Position, Germany did not want to intensify tensions in Ukraine. However, when Russia invaded Ukraine, Scholz addressed the violations of international law by Russia and Ukraine's right to self-defence in order to justify German military assistance. Moreover, he stressed the fact that democratic values had been tarnished.⁷¹

Initially, the choice of the type of German weapons to be sent seems to have been determined by two main considerations. In the first place, Germany was clearly focused on conflict prevention; thus, at the beginning of the conflict, all known military deliveries were defensive by nature.⁷² However, Germany stepped away from this idea with the announcement of the supply of advanced and heavy weapons. Second, most weapons that have been supplied are surplus equipment and often compatible with existing Ukrainian materiel. For example, the Howitzer D-30s are of Soviet origin and were used by the former DDR.⁷³ It seems as if Germany is also taking the operational readiness of its own defence forces into account as there are indications that the supplies of surplus weapons are drying up. Therefore, it was suggested to deliver arms directly from Germany's weapons manufacturers.⁷⁴

The Slovak Republic

The Slovak Republic has also provided military assistance to Ukraine. On February 26, 2022, the Slovak government decided to donate military materiel worth 2.6 million euros and material from the federal material reserves worth 8.4 million euros. These donations include 12,000 pieces of ammunition, 10 million litres of diesel, and 2.4 million litres of kerosine.⁷⁵ One day later, Prime Minister Eduard Heger declared that another 486 air-defence missiles, anti-tank rockets, and 100 air-defence launchers would be arranged.⁷⁶ Further, the Slovak Republic has offered to

67 Written question to the Federal Government in February 2022, Question no. 538.

68 Written question to the Federal Government in March 2022, Question no. 69.

69 Written question to the Federal Government in March 2022, Question no. 308.

70 Government Press Conference January 19, 2022.

71 Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, February 27, 2022.

72 Ibidem.

73 Written question to the Federal Government in February 2022, Question no. 538.

74 See for example 'Habeck verspricht Genehmigung für Rüstungsexporte in die Ukraine', Augen geradeaus!: <https://augengeradeaus.net/2022/03/habeck-verspricht-genehmigung-fuer-ruestungsexporte-in-die-ukraine/> and corresponding Written question to the Federal Government in March 2022, 308.

75 See for example Webnoviny: <https://www.webnoviny.sk/slovensko-posiela-naukrajinu-vojensky-material-cesko-aj-gulomety-a-ostrelovacie-pusky/>.

76 Twitter, Eduard Heger, 27 February 2022. See: <https://twitter.com/eduardheger/status/1498055152045015046?s=20&t=GkEvYU5usModyzDZRmQLHW>.

send MiG-29s to Ukraine. However, this delivery is only possible if these fighter aircraft of Soviet origin are replaced by substitute fighter planes such as F-16s. On April 8, 2022, it was confirmed by the Slovak Prime Minister that the country had sent an S-300 air-defence system to Ukraine.⁷⁷ On June 2, 2022, the Slovak Ministry of Defence announced a further delivery of eight Zuzana 2 howitzers that are considered to be modern weapons.⁷⁸

In contrast to the Netherlands and Germany, the Slovak Republic was prepared to provide Ukraine with heavy armament at an early stage of the conflict. For example, the S-300 air defence system is one of the largest weapon systems a NATO country has supplied so far.⁷⁹ It is possible that the Slovak Republic is more willing to make certain decisions because it shares a border with Ukraine and might therefore experience a more imminent threat. In addition, the country is currently undergoing a massive influx of refugees from Ukraine, which might influence public debate. Prime Minister Eduard Heger has stressed that the delivery of the S-300 does not mean that the country becomes part of the conflict.⁸⁰

Various considerations seem to underlie the Slovak weapon supplies as the country takes its own operational readiness into account. Although the MiG-29 fighter aircraft were planned to be phased out, it has been emphasized that the replacement of these aircraft must have taken place before they could be delivered to the Ukrainian air force.⁸¹ As a neighbouring country of Ukraine, this consideration might weigh heaviest for Slovakia. Again, mainly weapons of Soviet origin have been sent to Ukraine, possibly for two reasons; first, because these types of weapons are likely to be most compatible with those currently in use by Ukraine. Second, the risk of technology ending up in Russian hands will be reduced. However, often weapons have been adapted to NATO systems, which must be removed before a transfer of these weapons to Ukraine can take place.⁸²

Synthesis and conclusion

Right before and immediately following the Russian invasion of Ukraine, several countries, including EU member states, started to give Ukraine substantial military assistance, which gave rise to questions about the international arms trade. This article explored whether the conflict has brought about changes in the international arms trade and the EU legal framework and whether EU member states have given due consideration to the risks involved in these changes.

The EU legal framework regulating international arms transfers has not changed substantially since the start of the conflict; hence other factors are likely to have affected the decision whether or not to provide Ukraine with military assistance. Several considerations may underlie the

77 Twitter, Eduard Heger, 8 April, 2022. See: <https://twitter.com/eduardheger/status/1512386024399376389?cxt=HHwWisCqufDEifopAAAA>.

78 'Slovakia to deliver eight Zuzana 2 howitzers to Ukraine, says ministry', Reuters, 1 June 2022. See: <https://www.reuters.com/world/europe/slovakia-deliver-eight-zuzana-2-howitzers-ukraine-says-ministry-2022-06-02/>.

79 A. Higgins, 'Hiding in Plain Sight, a Soviet-Era Air Defense System Arrives in Ukraine', The New York Times, 14 April 2022.

80 Facebook, Eduard Heger, 8 April 2022. See: <https://fb.watch/cqGNUp6Qjg/>.

81 Curtis and C. Mills, 'Military assistance to Ukraine since the Russian invasion', House of Commons Library, 2022, Number 9477.

82 Ibidem.

decision not to supply certain types of arms, such as direct delivery risks, the fact that Ukraine has less well-trained military personnel, the effect on the black market and illicit arms trade, and the nuclear escalation threat. In addition, the risk of the diversion of weapons, the lack of technical knowledge, and the possibility of escalation may lead to a negative recommendation for arms deliveries to Ukraine based on the Common Position. From the practice of the Netherlands, Germany, and the Slovak Republic it follows that the countries have taken their own operational readiness into consideration. Moreover, the Netherlands explicitly bases the assessment of the arms export to Ukraine on the criteria of the Common Position by looking at the effects on the security context, human rights, stability, and diversion. At the beginning of the conflict, Germany stressed that it would not provide lethal weapons to conflict areas; however, this statement was followed by a sudden u-turn announced by its Chancellor. The Slovak Republic, on the other hand, has provided heavy weapons but stressed that it did not want to become involved in the conflict.

The increasing arms deliveries from EU member states to Ukraine signals an evident change in the policy regarding the application of the review criteria included in the Common Position. As these criteria have not been subject to change in the past period, it is clear that the member states have a considerable margin of appreciation in applying the rules. Against the backdrop of the ongoing armed conflict at the borders of the EU it is understandable that EU members use the policy space the Common Position offers to the largest extent possible. However, arms transfers to Ukraine are not without risks EU member states must continuously be aware of and apply the safeguards required whenever possible.

Kernwoorden

Wapenhandel, export controle, Ukraïne.

Auteurs

Esmée de Bruin is onderzoeker (PhD onderzoek) en Docent bij de Faculteit Militaire Wetenschappen. Ze heeft een master in internationale economie en een master in internationaal recht. Deze twee onderzoeksgebieden combineert ze in haar werk. Haar onderzoek richt zich op de effectiviteit van internationale export controle-instrumenten zoals verschillende informele export controle regimes, de Arms Trade Treaty en andere non-proliferatie verdragen. Ook kijkt ze naar het effect van deze instrumenten op conflict en mensenrechtenschendingen.

Jeroen Klomp is Professor arms export control bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie en Universitair Hoofddocent macroeconomie bij de Economie Sectie van de Universiteit Wageningen. Hij heeft zijn proefschrift over politieke economie behaald bij de Universiteit Groningen. Zijn huidige onderzoek betreft de economische oorzaken en gevolgen van strategische handelscontroles wat is gepubliceerd in talloze peer-reviewed journals.

Kol. b.d. dr. Joop Voetelink is voormalig militair-jurist van de Koninklijke Luchtmacht. Na zijn dienstverlating heeft hij zijn academische carrière voortgezet als Universitair Hoofddocent recht bij Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Hier is hij betrokken bij de Master Compliance and Integrity in International Trade waar hij zich heeft gespecialiseerd in Exportcontrole recht. Binnen deze discipline gaat zijn aandacht vooral uit naar extraterritoriale wetgeving, ontwikkelingen op het gebied van het sanctierecht en regulering van *emerging technologies*.

Bibliography

'Atlantic Council military fellows. Russia Crisis Military Assessment: The weapons Ukraine needs most to win the war', New Atlanticist, Atlantic Council

M. Ashkenazi, P.M. Amuzu, J. Grebe, C. Kögler and M. Kösling, 'MANPADS A Terrorist Threat to Civilian Aviation', Bonn: Bonn International Centre for Conversion, Brief 47, 2013

Esmée de Bruin, 'Export control regimes. Present-day challenges and opportunities', in: R. Beeres et al. (eds.), NL-ARMS: Netherlands Annual Review of Military Studies 2021. Compliance and integrity in international military trade (The Hague, Asser Press, 2021). At: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-94-6265-471-6.pdf>.

S. Charap and S. Boston, 'U.S. Military Aid to Ukraine: A Silver Bullet?' The Rand Corporation, 2022, Commentary (Foreign Policy)

Congressional Research Service, 'U.S. Security Assistance to Ukraine', In Focus, 2022

Curtis and C. Mills, 'Military assistance to Ukraine since the Russian invasion', House of Commons Library, 2022, Number 9477

T. Galloy, 'Arming Ukraine, Understanding the Benefits and Risks of Arms Transfers', CIFE Policy Paper 127, 2022

G. Chazan, 'Scholz defends German decision not to supply heavy weapons to Kyiv', Financial Times, 19 April 2022

T. Giorno, 'Risk of weapons vanishing as over 20 countries send arms to Ukraine', Responsible Statecraft, 2022

A. Higgins, 'Hiding in Plain Sight, a Soviet-Era Air Defense System Arrives in Ukraine', The New York Times, 14 April 2022

- Beatrix Immenkamp, 'European Peace Facility. Investing in international stability and security', European Parliamentary Research Service, October 2021
- L. Lustgarten, *Law and the arms trade, Weapons, blood and rules* (Oxford, New York, Hart Publishing, 2020) 12-13
- N. Marsh, 'Supporters of Ukraine may decide to restrict supplies of arms that Ukraine wants', Science Norway, 2022
- Quentin Michel, Veronica Vella, Lia Caponetti, 'Introduction to International Strategic Trade Control Regimes', European Studies Unit, University of Liège, 2021
- 'The weapons and military aid the world is giving Ukraine', Politico, 10 May 2022, <https://www.politico.com/news/2022/03/22/ukraine-weapons-military-aid-00019104>
- J.E.D. Voetelink, 'Verordening (EU) 2021/821. Herschikking van de EU Dual-use Verordening', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 114 (2021) (3). At: https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_697402_11/1/
- T. Wetzel and B. Pavel, 'What are the risks and benefits of US/NATO military options in Ukraine? Our strategic risk calculator has answers', Atlantic Council, 2022
- P.D. Wezeman, A. Kuimova, and S.T. Wezeman, 'Trends in International Arms Transfers, 2021', SIPRI Fact Sheet, 2022
- S.T. Wezeman, A. Fleurant, S. Perlo-Freeman, and P.D. Wezeman, P. D., *The Impact of the crisis in Ukraine on arms transfers in SIPRI Yearbook 2015*
- E. Yousif and R. Stohl, 'Under Caution: Assessing Arms Transfer Risk in Ukraine', Stimson Centre, 2022 Technology and Trade, commentary

Governmental papers

- Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358
- Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358
- Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 362
- Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 363
- Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 365
- Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 366
- Parliamentary Papers 2021-2022, 36045, no. 2

House of Representatives, 67th meeting Thursday, March 31, 2022. Debate about the speech by Ukrainian President Zelensky. See: [https://www.tweedekamer.nl/](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/67#id55f5f3be)

[kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/67#id55f5f3be](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/67#id55f5f3be)

‘Bundestag stimmt für Lieferung schwerer Waffen an die Ukraine’, Bundestag. See: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-de-selbstverteidigung-ukraine-891272>

Written question to the Federal Government in February 2022, Question no. 539

Written question to the Federal Government in February 2022, Question no. 538

Written question to the Federal Government in March 2022. Question no. 69

Written question to the Federal Government in March 2022. Question no. 308

Government Press Conference January 19, 2022

Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, February 27, 2022

Kanzler Scholz zur Ukraine: Wir helfen in umfangreicher Art und Weise’, Bundestag. See: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-de-general-aussprache-896288>

‘Habeck verspricht Genehmigung für Rüstungsexporte in die Ukraine’, Augen geradeaus!: <https://augengeradeaus.net/2022/03/habeck-verspricht-genehmigung-fuer-ruestungsexporte-in-die-ukraine/> and corresponding Written question to the Federal Government in March 2022, 308

Treaties

United Nations Charter (San Francisco, 26 June 1945; entered into force 24 October 1945 (1 UNTS XVI. See: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/>

Treaty on European Union (consolidated version) (OJ C326, 26.10.2012)

Treaty on European Union (consolidated version) (OJ C326, 26.10.2012)

Arms Trade Treaty (New York, April 2, 2013; entered into force December 24, 2014 (Vol. 3013 UNTS, No. 52373)). [No%20Volume/Part/un_charter.pdf](#)

EU Documents

Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining rules governing control of exports of military technology and equipment (OJ L 335, 13.12.2008)

Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528 (OJ L102, 24.3.2021)

Council Decision (CFSP) 2022/338 of 28 February 2022 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force (OJ L60, 28.2.2022)

Council Decision (CFSP) 2022/471 of 23 March 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force (OJ L96, 24.3.2022)

Commission Delegated Regulation (EU) 2022/699 of 3 May 2022 amending Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council by removing Russia as a destination from the scope of Union general export authorisations (OJ L130I, 4.5.2022)

Internet sources

'Arms transfers to Ukraine', Forum on the Arms Trade, <https://www.forumarmstrade.org/ukrainearms.html>

J. Abramson, 'West Rushes weapons to Ukraine', Arms Control Today, 2022

N. Boisvert, 'Experts warn that Canadian weapons shipped to Ukraine could end up in the wrong hands', CBC Politics, 2022

D. Das, 'Russia claims it shot down military plane carrying western arms outside Ukraine's Odesa', RepublicWorld.com, see: <https://www.republicworld.com/world-news/russia-ukraine-crisis/russia-claims-it-shot-down-military-plane-carrying-western-arms-outside-ukraines-odesa-articleshow.html>

D. Malyasov, 'Ukraine to receive Panzerfaust 3 anti-tank weapons', Defence Blog, 28 February 2022. See: <https://defence-blog.com/ukraine-to-receive-panzerfaust-3-anti-tank-weapons/>

N. Marsh, 'Arms and Influence in Ukraine' PRIO Blogs, 2022

Facebook, Eduard Heger, 8 April 2022. See: <https://fb.watch/cqGNUp6Qj9/>

SIPRI Arms Transfers Database for the current arms export data on the Slovak Republic: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

Twitter, Eduard Heger, 27 February 2022. See: <https://twitter.com/eduardheger/status/1498055152045015046?s=20&t=GkEvYU5usModyzDZRmqLHw>

Twitter, Eduard Heger, 8 April, 2022. See: <https://twitter.com/eduardheger/status/1512386024399376389?cxt=HHwWisC4ufDEifopAAAA>

Webnoviny: <https://www.webnoviny.sk/slovensko-posiela-naukrajinu-vojensky-material-cesko-aj-gulomety-a-ostrelovacie-pusky/>.

‘Slovakia to deliver eight Zuzana 2 howitzers to Ukraine, says ministry’, Reuters, 1 June 2022.
See: <https://www.reuters.com/world/europe/slovakia-deliver-eight-zuzana-2-howitzers-ukraine-says-ministry-2022-06-02/>

Nawoord

Sabine N. Mengelberg & Peter B.M.J. Pijpers

Centrale thema's

In het jaar 2022, waarin oorlog is teruggekeerd in Europa, hebben verschillende auteurs van de FMW van de NLDA aandacht besteed aan de ontwikkelingen en dynamiek van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Daartoe is, in samenwerking met de Militaire Spectator, een reeks aan artikelen geschreven zoals opgenomen in dit paper met als overkoepelend thema Europese (on-) veiligheid en het EU veiligheids- en defensiebeleid. De centrale vraag voor dit thema was: wat kunnen we leren van de ervaringen die zijn opgedaan met defensiesamenwerking tussen EU-lidstaten en in EU-verband? En, welke factoren zijn daarbij van invloed. Een sluitend antwoord is hierop niet te geven. Niet in de laatste plaats omdat de reeks deelonderwerpen behandeld in dit research paper niet alomvattend zijn, maar vooral omdat het Europees veiligheids- en defensiebeleid volop in ontwikkeling is als gevolg van de veiligheidsdreigingen van het hier en nu. Daarbij springt de oorlog in Oekraïne het meest in het oog.

Toch zijn uit de artikelen enkele thema's te distilleren voor nader onderzoek zowel vanuit EU als vanuit Nederlands perspectief.

- Trans-Atlantisch of autonoom? Wat behelst strategische autonomie voor de EU, en welke positie neemt Nederland daarin. De Trans-Atlantische band is voor Nederland meer dan enkel een veiligheidsparaplu. Met het lidmaatschap van de NAVO in 1949 werd ook het afscheid van de neutraliteitsbeleid formeel bezegeld: de band met de NAVO is sterk, temeer ook omdat Nederland beseft dat de EU niet op alle terreinen autonoom kan zijn.
- Samenwerking of integratie? Hoe ver dient de verwevenheid binnen de EU te gaan op het terrein van veiligheid en defensie. Tot nog toe zijn dit – in tegenstelling tot gebieden zoals landbouw, economisch of monetair beleid – intergouvernementele beleidsterreinen waarin EU-lidstaten soevereiniteit hebben behouden. Gaan we nader samenwerken met behoud van die soevereiniteit of geven we die deels af, en zo ja, wat betekent dit dan voor een daadwerkelijke gevechtsinzet van de krijgsmacht.
- Fort Europa of Global Europa? Gegeven de economische oorsprong van de EU is zij gebaat bij een open en liberale werelddoelstelling beschermd door het internationale recht. Maar wat als met die openheid ook kwaadwillende actoren en factoren de EU binnenkomen, variërend van desinformatie uit Rusland tot gemanipuleerde technologie uit China.
- Offensief of defensief? Nadere samenwerking lijkt voor de hand te liggen, maar is dat op basis van regionale verdeling of eerder thematisch? Gaat de EU een eigen leger creëren om Fort Europa te verdedigen, of gaat de EU zich vooral richten op waar ze goed in is: economie en diplomatie en zoekt ze complementariteit met de NAVO juist op militair terrein.

Onderzoeksagenda NLDA

In navolging van dit paper zal de FMW van de NLDA de vraagstukken, debatten en theorievorming rondom de ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid verder analyseren.

De artikelen in dit paper zijn het startsein voor een onderwijs- en onderzoeksagenda binnen de Nederlandse Defensie Academie om bij te dragen aan de versterking van de Europese veiligheidsarchitectuur, de zoektocht van Nederland in het EU-defensie domein en om de kennis over het EU defensie domein binnen het ministerie van defensie, en daarbuiten, te vergroten.

De vakgroepen binnen FMW, en dan primair de secties binnen de vakgroep Krijgswetenschappen, kunnen zich richten op de bovengenoemde centrale thema's vanuit diverse academische disciplines: Militaire Geschiedenis, Militair Recht, Militaire Operationele Wetenschappen en Internationale Veiligheidsstudies, maar ook vanuit de bijzonder aandachtsgebieden zoals in de Defensievisie en de Defensienota 2022 neergelegd: inlichtingen studies, militaire operaties in cyberspace, militair politieoptreden en speciale operaties.

Om invulling te geven aan de onderzoeksagenda van de NLDA is een keuzevak over de Europese Veiligheidsstructuur in ontwikkeling. Het keuzevak richt zich op de dynamiek binnen de veiligheidsstructuur waarbij naast de EU ook de NAVO, OVSE en de Raad van Europa een rol hebben. Het richt zich op de theoretische achtergrond bij de inrichting van de structuur, maar ook op de positie van statelijke en niet-statale kernspelers, zoals Frankrijk en Duitsland, maar tevens ook internationale organisaties die een invloed hebben op die Europese veiligheidsstructuur. In het keuzevak komen meerdere perspectieven aanbod. Bij het theoretisch perspectief staan de sleutelbegrippen en het academische debat over geopolitiek, internationale wereldorde en internationale of regionale veiligheidssamenwerking centraal. Een historisch perspectief beschouwt hoe de multilaterale wereldorde en de Europese veiligheidsarchitectuur sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog evolueert. Het institutioneel perspectief kijkt naar de organisatie van de Europese veiligheidsarchitectuur en stelt de vraag of de institutionele opmaak de internationale veiligheidsorganisaties beperkt in hun slagkracht. De vraag hoe de Europese veiligheidsarchitectuur zich moet aanpassen aan verschillende scenario's van de wereldorde staat centraal in het toekomstgerichte perspectief. Tot slot, komt ook het Nederlands perspectief aan bod: welke beleidskeuzes heeft Nederland gemaakt met betrekking tot de internationale veiligheidsomgeving en waarom? En, wat zijn de mogelijke gevolgen van de veranderingen in de wereldorde voor het Nederlandse buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid?

Conclusie

Met dit research paper is vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar de ontwikkeling van de Europese veiligheids- en defensiestructuur, en de positie van Nederland daarin. Hierbij zijn vier centrale thema's aan het licht gekomen:

- Fungeert de EU als pijler onder de trans-Atlantische veiligheidsarchitectuur of is er een ontwikkeling naar meer autonomie?
- Blijft het EU-defensie domein beperkt tot intergouvernementele samenwerking tussen soevereine lidstaten of is er ook sprake van supranationale integratie?
- Is de ontwikkeling van EU-defensie gericht op het beschermen van het eigen Europese grondgebied, of reflecteert het een ambitie om de EU als internationale veiligheidsactor te versterken?
- Hoe ontwikkelen de verhoudingen zich tussen de EU en NAVO? Leidt dit meer samenwerking en complementariteit of competitie? En, waar gaan de EU en NAVO elkaar vinden?

Met dit research paper is een concretisering van de onderzoeksagenda voor de NLDA op het gebied van Europese veiligheids- en defensiesamenwerking tot stand gekomen. En, tevens is het de opmaat naar het ontwikkelen van een keuzevak op dit terrein waardoor invulling wordt gegeven aan de onderzoeksagenda.

De historie van de Europese Unie (EU) kenschetst zich vooral door samenwerking op economisch en diplomatiek gebied. Samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid met als doel om veiligheid en stabiliteit in Europa te garanderen en - zo was de gedachte destijds - komende generaties te vrijwaren van het oorlogsgeweld na twee wereldoorlogen.

Ondanks dat veiligheidsgaranties aan de basis staan van de EU, en al vanaf het begin werd geprobeerd een nadere veiligheids- en defensiesamenwerking van de grond te krijgen, is die samenwerking in het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) pas de laatste jaren in een stroomversnelling gekomen. Mijlpalen in het recente veiligheidsdenken zijn de PESCO-projecten en de EU Global Strategy van 2016, maar dit betekent nog niet dat er sprake is van een geïntegreerd beleid of visie op het gebied van veiligheid.

De oorlog in Oekraïne, die startte op het moment dat de nieuwe EU-strategie (Strategic Compass) verscheen, is in meerderlei opzicht een *wake-up call* en fungeert als katalysator in de verdere samenwerking en versnelde ontwikkeling in het GVDB. Dit Research Paper benadert deze thematiek vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines. Centrale vragen daarbij zijn: welke factoren dragen bij aan de intensivering van die samenwerking, wat dit betekent voor de samenwerking tussen EU en NAVO, en wat is de rol van Nederland.

Duidelijk is wel: de noodzaak tot het versterken van het EU veiligheids- en defensiebeleid is geen sprookje meer, maar bittere noodzaak.



War Studies Research Centre
Hogeschoollaan 2
4818 CR Breda
Website: www.warstudies.nl
Email: warstudies@mindef.nl

© 2023

ISBN: 9789493124301