



JUNI 2020

COVID-19

De geopolitieke gevolgen voor de EU

Bij het aantreden van de Europese Commissie in november 2019 sprak voorzitter Ursula von der Leyen over de noodzaak van een geopolitiek optredende Europese Unie in een veranderende wereld. De uitbraak van de Covid-19 crisis in Europa, begin maart dit jaar, onderstreepte volgens Von der Leyen “the need for Europe to be stronger, more united and more strategic in the way it thinks, acts and speaks.”¹ De veranderende wereld met de opkomst van China, een assertief Rusland en een minder betrokken en minder invloedrijke Verenigde Staten dwingt de EU om in de internationale arena van de machtspolitiek een eigen rol op te eisen. Minder duidelijk is hoe een geopolitiek optredende EU gestalte moet krijgen. Deze notitie beoogt hiertoe aanzetten te geven. Daarbij komen achtereenvolgens aan de orde: de mogelijke gevolgen van de Covid-19 crisis op geo-economisch gebied en het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid van de EU. De notitie sluit af met een opsomming van de implicaties voor Nederland.

Geo-economische veranderingen

Meerdere deskundigen concluderen dat de Covid-19 crisis de geopolitieke werkelijkheid fundamenteel zal veranderen.² Een nieuwe wereldorde geleid door China en ‘deglobalisering’ zijn veel gehoorde voorspellingen. Het is echter waarschijnlijker dat de pandemie reeds bestaande dynamieken zal uitvergrooten. Geopolitieke trends wijzen onder andere op verdere toename van de gespannen verhouding tussen China en de Verenigde Staten, economisch protectionisme en nog meer

wanorde in de internationale orde.³ Zeker is dat China’s toegenomen assertiviteit nu inspeelt op de economische klap, op de verschillende belangen van EU lidstaten en op een wankelende trans-Atlantische relatie. Dat geldt ook voor Rusland. De machtspolitieke competitie tussen de grootmachten neemt verder toe en de EU bevindt zich midden in deze machtsstrijd. Dat heeft allereerst gevolgen voor economie en handel, die traditioneel het fundament van de Europese samenwerking vormen.

1 [More fast, build to last](#), op-ed by Ursula von der Leyen, President of the European Commission, 7 March 2020.

2 Zie o.a. John Allen, et al., [‘How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic’](#), *Foreign Policy*, 20 May 2020.

3 Zie o.a. Richard Haass, ‘The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It – Not Every Crisis Is a Turning Point’, *Foreign Affairs*, 7 April 2020.

Economische (on)afhankelijkheid

De Covid-19 crisis heeft pijnlijk aangetoond hoezeer Europa afhankelijk is van andere grootmachten, vooral van China – zelfs voor de levering van mondkapjes. Hetzelfde geldt voor medicijnen zoals antibiotica en penicilline⁴. Wat betreft robotica, kunstmatige intelligentie (KI) en andere hoogwaardige technologie lopen de grootmachten ver vooruit op Europa. Covid-19 heeft de Europese landen nog meer wakker geschud dat de open markt gedachte en de noodzaak van zelfvoorziening van *strategische goederen* uit balans is. Pleidooien voor oproepen voor nationalisatie van sleutelbedrijven en voor de aanleg van buffervoorraden van strategische goederen getuigen hiervan. Zo riep de Franse Minister van Financiën Bruno Le Maire de EU op tot herziening van de aanpak met betrekking tot waardeketens ter vermindering van de afhankelijkheid van grootmachten (lees China) en om meer “soevereine” en “onafhankelijke” voorraden te kunnen garanderen.⁵ Hij noemde strategische leveranciersnetwerken, zoals de auto-industrie, de lucht- en ruimtevaart en de farmaceutische industrie.

De coronacrisis versterkt tevens het EU-beleid om externe overname van bedrijven (zoals door China) te voorkomen wanneer dit indruist tegen Europese (veiligheids)belangen en de eigen soevereiniteit ondermijnt. Veelzeggend is de uitspraak van Commissievoorzitster Von der Leyen: “The EU is and will remain an open market for foreign direct investment. But this openness is not unconditional.”⁶ Europa heeft weinig ervaring met *supply chain security*, maar dit verdient nu wel de

aandacht om minder kwetsbaar te zijn in de toekomst. Het lijkt erop dat de EU opschuift van voorstander van een geheel open globale markt naar één waarin bescherming van vitale economische sectoren nodig is. Covid-19 heeft het pleidooi voor meer nationale of Europese autonomie van toeleveringsketens versterkt.⁷

Implicaties voor wereldwijde leveringsnetwerken

De grote knooppunten van wereldwijde leveringsnetwerken – China, Europa en de Verenigde Staten – zijn zwaar geraakt door de Covid-19 crisis, allereerst door de restricties op mobiliteit om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Daarnaast kampen vele producenten wereldwijd met een zogenaamde *second shock*: na de negatieve gevolgen van een *lockdown* in eigen land daalt de vraag naar producten in exportbestemmingen. Ook neemt de interesse af om te investeren in ontwikkelingslanden.⁸ De verwachting is dat deze tweede shock langdurige effecten zal hebben op de globale productie, die de tijdelijke verstoring van productieketens door Covid-19 zullen overtreffen. Dit versterkt het streven om minder kwetsbaar te zijn voor dergelijke verstoringen. Het nationaliseren of regionaliseren van productie kan tot gevolg hebben dat het globale aanbod minder divers – en daarmee kwetsbaarder – wordt en het vermindert kansen voor opkomende economieën op de wereldmarkt.⁹ Het is dus van belang dat de Unie op internationaal vlak blijft samenwerken in het belang van de lidstaten en de partnerlanden.

Tegelijkertijd worden leveringsnetwerken in het communicatiedomein belangrijker. Ten eerste neemt het gebruik van online diensten snel toe. Overheden zijn bezig de digitale infrastructuur aan te passen

4 Duitsland, Frankrijk en Italië importeren 40% van hun antibiotica uit China; 90% van de wereldproductie van penicilline is Chinees. Zie: Josep Borrell, [‘The post-coronavirus world is already there’](#), Policy Brief, European Council on Foreign Relations, April 2020, blz. 4.

5 Laurens Cerulus, [‘Coronavirus forces Europe to confront China dependency’](#), *Politico*, 6 March 2020.

6 [‘Coronavirus: Commission issues guidelines to protect critical European assets and technology in current crisis’](#), European Commission Press Release, 25 March 2020.

7 Charles Grant, ‘How coronavirus is reshaping Europe in dangerous ways’, *The Guardian*, 14 May 2020.

8 Adnan Ceric, et al., [‘Managing COVID-19: How the pandemic disrupts global value chains’](#), *United Nations Industrial Development Organization*, April 2020.

9 Laurens Cerulus, [‘Coronavirus forces Europe to confront China dependency’](#).

zodat deze kan bijdragen aan de bestrijding van het Covid-19 virus. Bedrijven worden gestimuleerd innovatieve oplossingen aan te dragen met behulp van moderne ontwikkelingen zoals de *cloud*, KI en *big data*. Het noodgedwongen thuiswerken zorgt voor een grotere structurele belasting op particuliere telecom- en internetnetwerken. Het gebruik van informele streaming- (Netflix) en professionele videodiensten neemt toe evenals online overheidsdiensten met gebruik van de digitale identificatie.¹⁰ De globale digitale infrastructuur moet zich erop voorbereiden dat deze trend zich na de Covid-19 crisis verder zal kunnen doorzetten. In dit kader groeit de behoefte voor 5G technologie, die meer en snellere digitale interacties kan faciliteren dan zijn 4G-voorganger. De Europese Commissie heeft er reeds voor gepleit dat alle lidstaten voor het einde van 2020 5G spectrum frequenties moeten faciliteren.¹¹

Zelfvoorziening en kwetsbaarheid

Autonomie op het gebied van (economische) veiligheid impliceert tevens dat Europa zelfvoorzienend is wat betreft de sleuteltechnologie die daarvoor vereist is. Dit is allereerst een investeringskwestie, aangezien Europese technologische soevereiniteit zoals in robotica, KI, 3D printen of onbemande systemen vele miljarden euro's vergt. Tegelijkertijd moet de kwetsbaarheid van de Europese landen gereduceerd worden. De EU is (nog) niet bevoegd om buitenlandse investeringen goed te keuren of af te weren. Verder blijft de digitale infrastructuur vatbaar voor cyberaanvallen, wat overigens niet alleen voor Europa geldt. Econoom Thomas Straubhaar waarschuwt dat de huidige *biologische* pandemie niet moet worden opgevolgd door een *virtuele* pandemie. Dit zou gigantische consequenties hebben, die de directe effecten van de

coronacrisis zullen overtreffen.¹² Om verdere groei van de zogenaamde *cyber security skills gap*¹³ tegen te gaan, is het cruciaal dat de EU blijft investeren in relevante kennis om experts op het gebied van cyberveiligheid op te leiden.

De Covid-19 crisis zal hoogstwaarschijnlijk een katalysator zijn voor de verwezenlijking van de datastrategie van de Europese Commissie, die een paar dagen voor de uitbraak van het virus in Europa werd gepresenteerd.¹⁴ De strategie pleit voor een verhoogde controle van de EU op data om economische ontwikkeling te faciliteren en de Europese waarden naar het digitale domein te vertalen (digitale soevereiniteit). Covid-19 zet de balans tussen gezondheid en data privacy op scherp. Digitale applicaties kunnen worden gebruikt om de verspreiding van het virus te beperken¹⁵ maar brengen ook privacy overwegingen met zich mee. Een uitgelekt document van de Europese Raad wijst EU lidstaten erop hun ervaringen met diverse onlinediensten te monitoren tijdens de crisis ten behoeve van betere inrichting van het toekomstige beleid.¹⁶ Commissieplannen om locatiegegevens van mobiele telefoons te gebruiken om de verspreiding van het Coronavirus tegen te gaan zorgden reeds voor ongerustheid over privacy bij het Europese politici en burgers. Ook de kwetsbaarheid voor China, met name wat betreft Huawei's 5G-technologie, is evident. Aan de andere kant biedt de

10 United Nations Division for Public Institutions and Digital Government, [UN/DESA Policy Brief #61: COVID-19: Embracing digital government during the pandemic and beyond](#), 14 April 2020.

11 Samuel Stolton, 'LEAK: EU in push for digital transformation after COVID-19 crisis', [EURACTIV](#), 6 April 2020.

12 Alexander Jung, 'The Beginning of De-Globalization', [Spiegel International](#), 5 May 2020.

13 The International Information System Security Certification Consortium (ISC)², [Strategies for Building and Growing Strong Cybersecurity Teams - Cybersecurity Workforce Study](#), 2019.

14 Zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en.

15 Een Europese coalitie van wetenschappers en technici ontwikkelt een nieuwe technologie om coronapatiënten te kunnen volgen. Het Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing project (PEPP-PT) beoogt op anonieme wijze via bluetooth in de gaten te houden bij welke andere smartphones de telefoon van een besmette coronapatiënt in de buurt is geweest. Zie: <https://www.pepp-pt.org/>.

16 Samuel Stolton, 'LEAK: EU in push for digital transformation after COVID-19 crisis'.

nieuwe 5G-technologie meer privacy en anonimiteit, waardoor het moeilijker wordt voor Europese handhavingsautoriteiten om kwaadwillende gebruikers te identificeren en lokaliseren. De Europese Commissie, Europol en lidstaten zijn reeds bezig met onderzoek naar rechtmatige manieren om communicatie in 5G-netwerken te onderscheppen.¹⁷

Een aangepast EU beleid voor economische veiligheid

De EU heeft zich dusver bewezen op het gebied van economische crisisbeheersing door middel van de eerste aanleg van een strategische voorraad medische hulpmiddelen ('RescEU'¹⁸), het veiligstellen van kritische grondstoffen in buitenlandse markten en het uitspreken van de intentie om afhankelijkheden van bijvoorbeeld technologie te verminderen. De Covid-19 crisis vraagt echter ook om een meer geïntegreerde benadering van Europese economische veiligheid. Dit omvat naast de tot nog toe primaire *reactieve* benadering, ook een meer *proactieve* opstelling van de EU.

De EU zal als geopolitieke actor afhankelijkheden van landen zoals China moeten verminderen waar het strategische goederen betreft. In 2019 is China getypeerd als *a negotiating partner, an economic competitor* en *a systemic rival*¹⁹, waarmee een nieuwe balans werd gecreëerd tussen de uiteenlopende belangen van de EU. De Covid-19 crisis versterkt de druk vanuit Washington om de Amerikaanse confrontatiekoers met China te steunen. Het wordt daardoor nog lastiger de balans en de cohesie in het EU China-beleid te handhaven. Voor de afbouw van externe afhankelijkheden dient de EU allereerst vast te stellen welke strategische goederen Europa voortaan zelf moet kunnen produceren, waaraan gekoppeld de vereiste technologische en industriële

infrastructuur plus de strategische kennis die het binnenshuis wil behouden of verwerven. Hiervoor dient de EU de huidige capaciteiten in kaart te brengen. Voorts zijn forse investeringen vereist voor de versterking van Europese *supply chain security*, zoals in de gezondheidszorg. Maar het geldt evenzeer voor moderne technologie, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie, KI en voor gebruik van de ruimte – gebieden waar Europa steeds verder achterop dreigt te raken bij de drie grootmachten.

Een nationale aanpak volstaat niet omdat de benodigde financiële middelen ontbreken en duplicatie van inspanningen optreedt met verkwisting van belastinggeld als gevolg. Nodig is een investeringsprogramma op EU niveau, ondersteund door flankerend beleid wat betreft staatssteun, handelsbeperkende maatregelen, de bescherming van *intellectual property rights* (IPR) e.d.. Dit investeringsprogramma moet echter niet alleen gericht zijn op de interne EU markt. Onderlinge afhankelijkheid blijft de wereldeconomie kenmerken ondanks toenemend protectionisme en handelsoorlogen. Samenwerken met een netwerk van waardevolle en betrouwbare partners, juist tijdens crisistijden, blijft van essentieel belang. Economische veiligheid moet een kernonderdeel van politieke samenwerking worden.²⁰ Ook zou de recente industriestrategie²¹ meer afgestemd moeten worden met strategische partners om samen de bovengeschetste veranderingen en de daarmee verbonden uitdagingen aan te gaan. De huidige strategie die in het kader van meer strategische autonomie de nadruk legt op *EU sovereignty*, moet in balans worden gebracht met de open markt ideologie. Als de Unie haar technologische en industriële achterstand op China wil inhalen en haar digitale omgeving wil

17 Samuel Stolton, [LEAK: EU in push for digital transformation after COVID-19 crisis](#).

18 Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_476.

19 Zie: [EU-China – A strategic outlook](#), European Commission and HR/VP contribution to the Council, Strasbourg, JOIN(2019)5 final, 12 March 2019.

20 Tobias Gehrke, ['After Covid-19: economic security in EU-Asia connectivity'](#), *Asia Europe Journal*, 26 May 2020.

21 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A New Industrial Strategy for Europa*, COM(2020)102 final, Brussels, 10.3.2020.

beveiligen, zal het op bepaalde gebieden (bijv. KI) juist met partners zoals de VS en Japan moeten samenwerken en meer prioriteit moeten geven aan zogenaamde *allied nation sovereignty*.²² Het gaat dus om 'economisch autonoom waar nodig', niet om 'protectionisme en zelfvoorziening *tout court*'.

Buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid

Op geo-economische beleidsterreinen zoals handel heeft de EU vergaande bevoegdheden. Zoals eerder gesteld wordt de geopolitieke toets steeds meer toegepast bij het EU optreden op deze gebieden. Veel lastiger is dit op het terrein van het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid. Onderlinge belangentegenstellingen leiden vaak tot weinig daadkrachtige en traag tot stand gekomen compromissen. De unanimitetsregel resulteert in de *lowest common denominator*. Bovendien is de EU veelal reactief in plaats van proactief.²³ Het intergouvernementele karakter van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het daaraan gekoppelde Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) maakt de EU erg kwetsbaar voor externe beïnvloeding. China heeft Europese landen met succes tegen elkaar uitgespeeld, onder andere met investeringen in economisch zwakke lidstaten zoals Griekenland en een aantal Oost-Europese landen. In ruil daarvoor stellen deze landen zich minder kritisch op tegen China wat betreft de handhaving van de mensenrechten en in andere dossiers. Moskou probeert sommige EU-lidstaten ertoe te bewegen de nog steeds bestaande consensus voor handhaving van het sanctiebeleid tegen Rusland te doorbreken. Ook de VS onder Trump speelt handig in op intra-Europese tegenstellingen.

De uitdagingen voor de EU om in dit geopolitieke krachtenveld mee te spelen nemen verder toe door de Covid-19 crisis. Het roept de vraag op *hoe* de EU extern moet optreden in de post-Corona wereld en *wat* daarvoor vereist is. Daarbij zijn de doelstellingen en uitgangspunten zoals vastgelegd in de EU *Global Strategy* van juni 2016 onverminderd van kracht, zoals de bevordering van een *rules-based* internationale orde, het multilateralisme, de democratie en de rechtsstaat, welzijn en vrede en veiligheid. Het gaat in de Europese *Sternstunde*²⁴ dus niet om herziening van de strategie, maar om de vertaling van woorden in daden – makkelijk gezegd, moeilijk gedaan. Daarbij zal bovenal de zwakste schakel in het EU-beleid versterkt moeten worden: het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid. Op minimaal de volgende gebieden zijn grote stappen voorwaarts nodig voor de realisatie van een meer geopolitiek opererende EU.

Partiële strategische autonomie

Een Europa dat meer strategisch denkt, optreedt en spreekt²⁵ vereist een gezamenlijke geostrategische benadering en een daaraan gekoppeld politiek-diplomatiek optreden, ondersteund door de vereiste capaciteiten, ook op militair gebied. De NAVO blijft verantwoordelijk voor de territoriale verdediging van Europa, want zonder de Amerikaanse bijdrage is Europa militair te zwak tegen Rusland met een breed arsenaal kernwapens en gemoderniseerde conventionele strijdkrachten. Tegelijkertijd bestaat het besef dat de Amerikaanse druk op Europa om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid – vooral financieel sterk aangezet door president Trump – grotere inspanningen van de Europese landen vergt. Het gaat dus niet om EU *of* NAVO, maar om de uitwerking van EU *en* NAVO, meer in het bijzonder wat

22 Eline Chivot, 'The EU's post-coronavirus Marshall Plan must have a focus on improving its digital economy', *Euronews*, 14 May 2020.

23 Romana Vlahutin, *Reconnected: How the EU can assert its sovereignty after the pandemic*, View from the Council, European Council on Foreign Relations, 21 April 2020.

24 Aanduiding van Jaap de Hoop Scheffer bij de presentatie van het rapport *Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op 11 mei 2020. Zie: Arnout Brouwers, 'AIV: 1 miljard coronahulp voor armste landen', *de Volkskrant*, 12 mei 2020.

25 Zie voetnoot 1.

de EU *autonom* moet kunnen op militair gebied. Het militaire machtsmiddel moet de EU ter beschikking staan bij de bevordering en verdediging van de eerder vermelde doelstellingen en uitgangspunten van de EUGS. De reeds bestaande autonomie voor militair (en civiel) optreden buiten de EU kan verder worden versterkt door de eigen capaciteiten te verbeteren, door civiel-militaire coördinatie en afstemming te optimaliseren, en door voortgaande opbouw van lokale capaciteiten. Ook de verdediging van EU belangen zoals op het gebied van handel (*flow security*) valt hieronder.²⁶ Wat betreft de veiligheid van Europa zelf is strategische autonomie in militaire zin niet gewenst – want dat ondergraaft de NAVO – maar de ring van instabiliteit aan de oostelijke en zuidelijke zijde van het continent vraagt wel om *partiële strategische autonomie*. De EU zou in ieder geval in staat moeten zijn de zuidelijke buitengrenzen te beschermen, waar het niet zozeer om grootschalige militaire dreigingen gaat maar om terrorisme, transnationale criminaliteit, mensensmokkel en andere *spill-over* effecten van de instabiliteit in het Midden-Oosten en noordelijk Afrika. Het *strategisch kompas*, dat het Duitse EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2020 verder wil ontwikkelen, dient nader vast te leggen *wat* de Unie moet kunnen uitvoeren. Vanwege het politieke en militaire gewicht van het Verenigd Koninkrijk blijft het van groot belang om dit land post-Brexit zo goed mogelijk hierbij te betrekken.

Ambitieniveau

Strategische autonomie – ook wanneer deze partieel is – vraagt om nadere bepaling van het ambitieniveau. Voor crisisbeheersingsoperaties buiten Europa dient de EU de lat hoger te leggen dan tot heden de praktijk is geweest. Die kenmerkte zich door kleinere operaties en steeds meer training- en assistentiemissies. De EU moet ook interventies zoals door Frankrijk in 2013 in Mali, toen de hoofdstad Bamako dreigde te worden ingenomen door extreme groeperingen, kunnen uitvoeren. Ook meer omvangrijke

en langdurige stabilisatiemissies moeten mogelijk worden. De effecten van Covid-19 in Afrika zijn tot nog toe beperkt, maar het virus leidt op termijn mogelijk tot een humanitair drama met 300.000 tot 3 miljoen doden en tot economische rampspoed. Daarbij is financiële overbrugging onmogelijk door afwezigheid van buffers en centrale banken, wat kan leiden tot nieuwe migratiestromen, ineenstorting van staatsinstellingen en toename van instabiliteit.²⁷ Naast voedselhulp, medische en sociaaleconomische ondersteuning²⁸ kan ook de noodzaak van EU-operaties in Afrika toenemen om conflicten te voorkomen, te beheersen en de situatie te stabiliseren. Tegelijkertijd kan de EU het Europese militaire ambitieniveau afstemmen met de NAVO om twee vliegen in een klap te vangen. Daarmee toont Europa aan de Amerikanen serieus werk te maken van een grotere bijdrage aan de NAVO. Een mogelijk model voor dit Europese ambitieniveau zou kunnen zijn dat de EU streeft naar een 50:50 verdeling van de vereiste NAVO-capaciteiten met de VS, waarbij de Britse bijdrage dan meetelt voor Europa.²⁹ Een hoger Europees militair ambitieniveau voor autonome operaties stelt tevens hogere eisen aan de planning en uitvoering ervan. De bestaande, kleine *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) dient stapsgewijze te worden uitgebreid tot een volwaardig militair hoofdkwartier.

Militaire capaciteiten

Zonder geloofwaardige militaire middelen kan de EU geen effectieve geopolitieke actor zijn. Met de pre-Corona initiatieven zoals Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) en het Europese Defensie Fonds (EDF) heeft de EU de laatste jaren een doelgerichte koers uitgezet. Covid-19 kan deze ontwikkelingen in gevaar

26 De EU anti-piraterij operatie Atalanta is hiervan een voorbeeld.

27 Azeem Ibrahim, [The Developing World: The Bigger Covid-19 Disaster in the Making](#), Center for Global Policy, 6 May 2020.

28 Zie het rapport *Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van 11 mei 2020.

29 Voor nadere uitwerking van dit voorstel, zie: Dick Zandee, [Resetting NATO and European strategic autonomy](#), Clingendael Alert, december 2019.

brengen. Allereerst bestaat het risico dat in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 het EDF wordt opgeofferd aan andere prioriteiten. Het laatste voorstel van de Europese Commissie betreft € 8 miljard voor het EDF (oorspronkelijk € 13 miljard) en slechts € 1,5 miljard voor infrastructuurverbetering ten behoeve van militaire mobiliteit (was € 6 miljard).³⁰ Het is van belang om in ieder geval te voorkomen dat deze EU defensie-uitgaven verder dalen. Zo niet, dan dreigt een belangrijke stap voorwaarts – meer gezamenlijke investeringen in defensieonderzoek en ontwikkeling van materieel door de Europese defensie-industrie – teniet gedaan te worden.³¹ Daarmee zou ook de Europese defensie-industrie tegenwerking ondervinden, terwijl nu meer dan ooit samenwerking over de grenzen van de lidstaten bittere noodzaak is om eigen Europese technologische en industriële capaciteiten te behouden en te versterken. Tenslotte, wat betreft gevolgen nog veel riskanter, hangt het zwaard van Damocles boven de inspanningen van de lidstaten: het risico van nationale defensiebezuinigingen, analoog naar wat gebeurde na de internationale financiële crisis van 2008-2010. Daarmee zou het langzaam opgebouwde herstel en de noodzakelijke modernisering van krijgsmachten in Europa in de gevarezone komen. Dat geldt ook voor de Nederlandse krijgsmacht. De Defensie Visie 2035, die dit najaar verschijnt, dient gebaseerd te zijn op een structureel stijgend budget en een voortgezet moderniseringsplan.³² Daarbij dient de derde hoofdtaak van de krijgsmacht

– ondersteuning van civiele autoriteiten bij pandemieën en rampen – meer aandacht te krijgen.

Aanpassing van besluitvorming

De trage besluitvorming van de EU in crisissituaties vereist aanpassing van de besluitvorming in het GVDB. Daarvoor bestaan mogelijkheden binnen het huidige Verdrag. Artikel 44 biedt de mogelijkheid om militaire operaties te lanceren die worden aangestuurd en uitgevoerd door een groep van lidstaten.³³ Hierdoor zou de EU effectiever kunnen optreden in situaties waarin snelle reactie nodig is, hetzij met de inzet van EU *Battlegroups* of met andere formaties van de *willing and able* landen. Artikel 44 maakt effectiever optreden mogelijk *namens* maar niet *door* de Unie. Activering van dit artikel vereist wel eerst unanimitieit in de Raad. Mocht het onhaalbaar blijken instemming te krijgen van alle EU-lidstaten voor de delegatie aan een kopgroep, dan resteert de variant van een *Coalition of the Willing* (CoW) onder leiding van een *lead nation*. Deze variant ligt het meest voor de hand wanneer het interventies hoog in het spectrum betreft, zoals de luchtcampagne van de anti-ISIS coalitie. De Franse *Barkhane* contra-terrorisme operatie in de Sahel, waaraan een aantal Europese partnerlanden deelnemen, is een ander voorbeeld. In die gevallen kan de EU de operatie declaratoir steunen, maar is geen sprake meer van een formele betrokkenheid. Ook kan worden gedacht aan flexibele alternatieven met of zonder directe deelname van de EU. Het P5+1+EU model³⁴, gebruikt voor de onderhandelingen over het nucleaire akkoord met Iran, is een voorbeeld van een diplomatieke kopgroep *buiten* maar *met* de EU. Het *Normandy format* over de oostelijke Oekraïne kent de deelname van Frankrijk en

30 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Brussels, 27.5.2020 COM(2020) 442 final.

31 Voor nadere duiding zie: Bob Deen en Kimberley Kruijver, [COVID-19 and defence: the need for EU funding – Why EU budget negotiators should not only focus on financial firepower](#), Clingendael Alert, May 2020.

32 Zie: Dick Zandee, Els Duchateau, Adaja Stoetman, [Defence and Covid-19 – Why budget cuts should be off the table](#), Clingendael Alert, April 2020.

33 Voor nadere duiding zie: Major General (RET) Maurice de Langlois, Bénédicte Ara, [Article 44 of the Treaty on EU: enhancing efficiency in EU operations – Content, benefits and limits](#), Note de recherche stratégique no. 26, Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, November 2015.

34 De vijf permanente leden van de VN Veiligheidsraad plus Duitsland en de EU (Hoge Vertegenwoordiger).

Duitsland zonder directe deelname van de EU, maar waarbij beide landen de overige EU-lidstaten wel informeren en consulteren.

Desinformatie

Met het toenemende gebruik van het internet en sociale media is er sprake van een 'infodemie' naast de Covid-19 pandemie. EU monitor EUvsDisinfo stelt dat China en Rusland verantwoordelijk zijn voor de verspreiding van *disinformation narratives*, voornamelijk via sociale media, die gericht zijn om publiek in Europa en haar nabuurschap te beïnvloeden.³⁵ Gebaseerd op Kremlin-tactieken, zijn er vanuit China grootschalige desinformatiecampagnes gevoerd om de aandacht van de Chinese oorsprong van het virus af te leiden en het internationale debat over de aanpak van Covid-19 in China's voordeel te veranderen. Vanuit Rusland worden samenzweringstheorieën verspreid om verwarring te zaaien over de oorzaak, de aanpak en de gezondheidsimplicaties van Covid-19. In diplomatiek-politieke verklaringen en berichtgeving vindt een *battle of the narratives* plaats: een strijd over de vraag of autoritaire politieke systemen óf democratieën beter bekwaam zijn de huidige crisis op te lossen. Rusland en China proberen de inspanningen van de EU om de verspreiding van het virus tegen te gaan te ondermijnen en de lidstaten tegen elkaar uit te spelen. In het geval van China betreft het vooral 'virusdiplomatie' of 'maskerdiplomatie', waarbij overigens ook tegengestelde effecten optreden, vooral wanneer blijkt dat de Chinese producten niet aan de normen voldoen. De trage Chinese aanpak van Covid-19 na de uitbraak in Wuhan heeft steeds meer kritiek gekregen. Moskou stuurde een militair medisch hulpkonvooi naar Italië in de dagen dat de onderlinge bijstand tussen de EU-landen nog niet goed op gang was gekomen. Hoewel er een kortstondig effect was, kwam ook hier kritiek op de kwaliteit van de goederen en de Russische intenties.

35 Zie: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/>.

De Covid-19 desinformatiecampagnes van China en Rusland vormen onderdeel van hun structurele pogingen om de EU en andere westerse multilaterale instellingen te verzwakken. In deze strijd over invloed proberen China en Rusland hun politieke systemen te presenteren als superieure alternatieven.³⁶ De steeds meer gecoördineerde Europese aanpak van de Covid-19 crisis, de aandacht van de EDEO³⁷ voor desinformatie, rapporten over defecte Chinese medische hulpmiddelen en een algemene China-scepsis in Europa lijken erop te wijzen dat deze pogingen geen permanente verbetering van China's imago in Europa teweeg zullen brengen.³⁸ Dat neemt niet weg dat de EU desinformatiecampagnes, *fake news* en verdraaiing van feiten moet tegengaan. De EU dient een *counter disinformation strategy* op te stellen, maar essentieel is dat de lidstaten deze ook uitvoeren en 'vertalen' in heldere boodschappen omdat nationale veiligheidsbelangen, -cultuur en -beleid uiteenlopen. De aard, de toon en de accenten van het weerleggen van desinformatie kan hierdoor per lidstaat verschillen. De rode draad moet zijn dat voortdurend en consistent het Europese model van waarden en normen, de verdediging van multilaterale instellingen en van andere kernelementen van een stabiele internationale orde wordt uitgedragen en toegelicht. Reactiesnelheid is cruciaal evenals gebruik van de sociale media, met name omdat een aanzienlijk deel van de jongeren – een kwart – bronnen van nieuws op deze media niet weet te onderscheiden.³⁹

36 Naja Bentzen, *COVID-19 foreign influence campaigns – Europe and the global battle of narratives*, Briefing European Parliamentary Research Service, April 2020.

37 Europese Dienst voor Extern Optreden (European External Action Service).

38 Erik Brattberg and Philippe Le Corre, '*No, COVID-19 Isn't Turning Europe Pro-China (Yet)*', *The Diplomat*, 15 April 2020.

39 Monitor Jeugd en Media 2017, Kennisnet, november 2017.

Implicaties voor Nederland






De versterkende werking van de Covid-19 crisis op de ontwikkeling van een geopolitieke EU heeft voor Nederland een aantal belangrijke gevolgen:

1. De Covid-19 crisis versterkt de noodzaak van een *meer geopolitieke EU* door de verdere toename van de machtspolitieke strijd op wereldniveau. De toenemende instabiliteit in het Midden-Oosten en Afrika plus de Amerikaanse druk op Europa om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid vereisen het *hogere ambitieniveau* van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid nader te bepalen. Om twee vliegen in één klap te vangen zou Nederland ervoor kunnen pleiten het militaire ambitieniveau van de EU gelijk te stellen aan *de Europese bijdrage aan de NAVO* op 50:50 basis met de VS. Daarmee zou de EU *partiële strategische autonomie* op het gebied van veiligheid en defensie kunnen realiseren.
2. De EU kan geen geopolitieke actor zijn zonder *geloofwaardige militaire capaciteiten* en de bereidheid deze in te zetten wanneer nodig. Dit impliceert voor Nederland: ten eerste de eigen krijgsmacht op peil te houden en verder te moderniseren met verbetering van de slagkracht – wat alleen mogelijk is met *blijvende stijging van het defensiebudget in de jaren twintig* ongeacht mogelijke Covid-19 gerelateerde overheidsbezuinigingen; ten tweede moet Nederland in het overleg over het Meerjarig Financieel Raamwerk 2021-2027 van de EU krachtig pleiten voor het *Europese Defensie Fonds* met een financieel volume dat zo dicht mogelijk blijft bij het eerste voorstel van de Europese Commissie.
3. Een effectiever Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU vereist snellere besluitvorming en het werken met *kopgroepen*. Nederland moet dit bevorderen met gelijkgezinde EU-lidstaten teneinde de sleur van de *lowest common denominator* te doorbreken. Ongebruikte artikelen in het EU Verdrag kunnen hiervoor benut worden, maar ook ad hoc samengestelde groepen van Europese landen buiten de EU. Het vereist van Nederland een *proactief* Europees veiligheids- en defensiebeleid, de bereidheid deel te nemen aan Europese operaties en de beschikking te hebben over de vereiste capaciteiten.
4. De EU dient een *counter disinformation strategy* op te stellen voor de bestrijding van *fake news* en verdraaiing van feiten door landen als China en Rusland. De Unie moet zelf voortdurend duidelijk en feitelijk communiceren over de eigen waarden en normen waarvoor het staat. Essentieel is dat Nederland en de andere lidstaten tegelijkertijd hetzelfde doen door snel te reageren op desinformatie in stijl en bewoording passend om de eigen bevolking optimaal te bereiken. Gebruik van de sociale media is daarbij een vereiste, in het bijzonder om jongeren te bereiken.
5. De Nederlandse economie blijft in hoge mate afhankelijk van de open markt *binnen* de Europese Unie en voor de EU als geopolitieke actor is *zelfvoorziening van strategische goederen* – van mondkapjes tot kunstmatige intelligentie – een absolute vereiste. Afhankelijkheid van landen *buiten* de EU zoals China moet worden verminderd om zo de Europese *supply chain security* te versterken. Nederland is gediend bij forse nationale en Europese investeringen, in het bijzonder in hoogwaardige technologie. Versterking van de Europese defensie-industrie dient deel uit te maken van deze agenda voor zelfvoorziening in het belang van behoud en versterking van militaire capaciteiten. Tegelijkertijd is Nederland gebaat bij behoud van de wereldhandel in het algemeen. Dit kan alleen worden bewerkstelligd als de EU blijft samenwerken met betrouwbare strategische partners.

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

www.clingendael.org
info@clingendael.org
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg
 The Clingendael Institute
 The Clingendael Institute
 clingendael_institute
 Nieuwsbrief

De auteurs

Dick Zandee is Hoofd van de Security Unit op Instituut Clingendael.

Kimberley Kruijver is Junior Researcher bij de Security Unit op Instituut Clingendael.

DISCLAIMER: het onderzoek naar en de productie van dit rapport is uitgevoerd binnen de PROGRESS-kaderovereenkomst voor onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en meningen berust uitsluitend bij de auteurs en moet niet worden opgevat als een standpunt van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.