



Parlement en Wetenschap

BUITENLANDS BELEID VAN DE EU, INCLUSIEF DE MACHTSVERSCHUIVING TUSSEN DE EU, VS EN CHINA

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, De Jonge Akademie, KNAW, NFO, NWO, TNO en VSNU.

11 oktober 2021

Wetenschappelijke factsheet

OPEN STRATEGISCHE AUTONOMIE

Dr. Paul van Hooft (Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies)
Prof. dr. Wolfgang Wagner (Vrije Universiteit Amsterdam)

Vraagstelling

(Uit de besluitenlijst van de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 8 juli 2021)
Wat betekent het begrip ‘open strategische autonomie’ in het EU-buitenlands beleid en welke instrumenten in het buitenlands beleid van Nederland en de EU zijn daarin te onderscheiden? Welke gevolgen heeft het streven naar open strategisch autonomie voor Nederland?

Open strategische autonomie: een politieke genealogie

Open strategische autonomie hoort bij de begrippen waarvan een precieze definitie ontbreekt (hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor “politieke unie”). Dat is geen vergissing - de constructieve ambiguïteit van het begrip maakt het makkelijker voor lidstaten om zich voor een bepaald doel of project uit te spreken. Open strategische autonomie wordt dus door verschillende actoren op hun eigen manier begrepen en voor eigen politieke doeleinden gebruikt. Dat betekent dat minimalistische en ambitieuzere interpretaties door elkaar heen worden gebruikt.

De belangrijkste context voor het begrip open strategische autonomie is het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie. Toen de Franse President Chirac en de Britse Premier Blair in 1998 met een gezamenlijk verklaring het EVDB¹ aankondigden was ‘autonomie’ al een centraal begrip. Daarbij dacht Chirac aan besluitvorming zonder de VS, terwijl Blair aan uitbreiding van de Europese capaciteit dacht, juist om de VS een signaal te geven dat Europeanen meer willen investeren in Europese veiligheid.²

Inmiddels is het GVDB vooral door zijn militaire missies zichtbaar. Daarbovenop faciliteert de EU sinds enkele jaren de samenwerking bij het ontwikkelen van militaire technologieën.

In 2013 besloten de EU-staten om de decembertop vooral te besteden aan de thematiek van veiligheid en defensie. In de conclusies van deze top wordt het begrip strategische autonomie genoemd, nu in het kader van een *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB). In 2016 wordt “strategic autonomy” als ambitie genoemd in de *global strategy ‘Shared vision,*

¹ Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, inmiddels Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid geheten

² Nadat tijdens het conflict in voormalig Joegoslavië was gebleken dat er een gebrek aan capaciteit en handelingsvermogen bestond.

common action'. Na de Russische agressie in de Krim en Oost-Oekraïne, plus de onzekerheid over de toekomst van bondgenootschappelijke verplichtingen van de VS tijdens de Trump-regering, hebben de ontwikkelingen een hoger gevoel van urgentie gekregen in Europa. Ook het Europese interventie-initiatief is een poging om de slagkracht voor militaire interventies te versterken, naast de NAVO en met inachtneming van de beperkingen van de EU-afspraken (zie hieronder).

Economische veiligheid is recent ook een explicieter onderdeel van strategische autonomie geworden. Tijdens de coronaepidemie benutte de voorzitter van de Europese Raad het begrip strategische autonomie ook in het kader van buitenlandse handel en technologie. In deze context verwijst het begrip naar de gewenste onafhankelijkheid van internationale *supply chains*. De Europese Raad heeft vervolgens in oktober 2020 het woord "open" toegevoegd, om de indruk te vermijden van een toenemende rivaliteit van de EU met andere machten, en in het bijzonder China. In de conclusies van de Europese top staat "Het verwezenlijken van strategische autonomie, met behoud van een open economie, is een van de hoofddoelstellingen van de Unie." (Europese Raad 2020, 1).

Concluderend: er bestaat geen breed gedeeld begrip of definitie van open strategische autonomie. Ondanks de ambiguïteit van het begrip is duidelijk dat het doelt op de ambitie om meer samenwerking en meer onafhankelijkheid te bereiken zonder dat de EU de haar kenmerkende openheid verliest.

Industriële defensiepolitiek

Industriële defensiepolitiek is op meerdere manieren een substantieel onderdeel van autonomie. Sinds 2014 zijn door de EU enkele substantiële initiatieven opgezet, zoals het Europees Defensiefonds en de Permanente gestructureerde samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid (PESCO). Deze initiatieven zijn bedoeld om innovatie te stimuleren en de capaciteit van individuele lidstaten te stroomlijnen. Waar het gaat om autonomie komen in industriële defensiepolitiek een aantal ontwikkelingen samen. De afgelopen decennia stijgen de kosten van de ontwikkeling van nieuwe militaire technologie wereldwijd exponentieel als gevolg van de toenemende complexiteit. Daardoor is het lastig om competitieve Europese programma's op te zetten en verleidelijk om bestaande Amerikaanse wapensystemen te kopen. Maar dat betekent ook dat Europese defensie-industrie op de korte tot middellange termijn zal achterlopen, of zelfs op de middellange tot lange termijn zal verdwijnen. Hiermee wordt de afhankelijkheid van de VS steeds groter. Het is ook lastig om Europese burgers te overtuigen van het belang van defensie-uitgaven als een aanzienlijk deel daarvan naar de Amerikaanse defensie-industrie stroomt. Bovendien vormen individuele Europese industriële belangen een obstakel voor een coherenter beleid.

Hindernissen

Om de potentie van (open) strategische autonomie te kunnen inschatten moeten we begrijpen welke hindernissen er zijn. Hierna zullen we de hindernissen op het gebied van GVDB beschrijven – immers: op dit gebied wordt het begrip het meest gebruikt. In de wetenschappelijke literatuur wordt strategische autonomie gedefinieerd als "*institutional capacity to independently plan and conduct military operations across the full spectrum of conflict (including in high-intensity military operations such as expeditionary warfare and territorial*

defense missions) and to autonomously develop and produce the related defense capabilities with minimal or no assistance from the United States.” (Hugo Meijer and Stephen G. Brooks 2021: 8). Anders gezegd: strategische autonomie gaat om het Europese vermogen om bepaalde veiligheidstaken te vervullen als de VS niet beschikbaar of niet bereid is om de leiding te nemen – maar daar valt een grote verscheidenheid aan potentiële militaire taken en capaciteiten onder.

Deze ambitie wordt door drie hindernissen in het bijzonder belemmerd: de kosten; de heterogeniteit van de strategische cultuur van de lidstaten; en – vooral in het verleden – de antipathie van de VS jegens de EU.

- 1) Kosten: volledige strategische autonomie over het hele spectrum aan militaire missies is simpelweg heel duur op de korte termijn, hoewel haalbaar op de middellange termijn als er nu serieus geïnvesteerd wordt. In het verleden heeft een meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, vastgesteld dat de EU niet in capaciteit investeert die al bij de NAVO beschikbaar is. De EU heeft daarom met de NAVO afgesproken dat de EU NAVO-capaciteit mag benutten (zie het Berlijn Plus Akkoord). Dat is niet alleen goedkoper maar helpt ook om de VS aan Europa te binden, ook omdat middelen die anders in Europese autonomie worden geïnvesteerd nu bijdragen aan capaciteit die ook de NAVO ten goede komt. De kostenvraag is lastig. Als Europa in de nabije toekomst niet kan voorzien in de primaire behoeften waar het gaat om de eigen veiligheid – en als de VS dat niet langer kan of wil – dan zal dat ten koste kunnen gaan van haar fysieke en economische veiligheid. De verschillende invullingen van het begrip ‘strategische autonomie’ maken een inschatting van de kosten moeilijk, aangezien de kosten sterk afhankelijk zullen zijn van de aard van de missie. Maar veel taken die horen bij de collectieve verdediging van het Europese continent zijn minder politiek controversieel en qua capaciteit minder complex dan interventies ver buiten Europa.
- 2) Heterogeniteit van lidstaten: er zijn enorme verschillen onder de lidstaten wat betreft hun bedreigingsanalyses en hun strategische cultuur. De bedreigingsanalyses verschillen vooral met betrekking tot Rusland: Oost-Europese lidstaten beschouwen Rusland veel sterker als een bedreiging dan West-Europese lidstaten. De annexatie van de Krim en de oorlog in Oost-Oekraïne hebben er zeker toe geleid dat ook West-Europese staten minder vertrouwen hebben in Rusland. Desalniettemin hebben sommige lidstaten, zoals Frankrijk en Duitsland, een voorkeur voor samenwerking met Rusland onder bepaalde voorwaarden, waar dat voor de Baltische staten en Polen juist niet onderhandelbaar is. Verder bestaan grote verschillen in bereidheid om aan militaire missies bij te dragen. Vooral Frankrijk heeft een lange geschiedenis van militair ingrijpen in het Midden-Oosten en Noord- en Sub-Sahara-Afrika en beschouwt de GVDB als middel om de lasten hiervan met Europese partners te delen. Oost-Europese staten hebben op hun beurt weinig interesse in deze missies buiten Europa en nemen doorgaans vooral deel om West-Europese steun te houden met betrekking tot de Russische dreiging. Oostenrijk, Finland, Zweden en Ierland zijn post-neutrale staten die wel bij vredesmissies meedoen maar bij expeditionaire oorlogvoering terughoudend zijn. Dat geldt ook – om historische redenen – voor Duitsland. Het grote politieke en economische gewicht dat Duitsland in Europa in de schaal legt, maakt het moeilijk om strategische autonomie vorm te geven zonder Duitse medewerking. Ten slotte: hoewel het vertrek van het VK uit de EU de impasse over strategische autonomie wellicht heeft doorbroken, zal het ook moeilijker zijn om Europese militaire slagkracht te genereren zonder de VK – een van de twee meest militair capabele staten in Europa (Frankrijk is de andere).

- 3) Antipathie van de VS: in het verleden was de VS wantrouwig ten opzichte van de meeste Europese initiatieven. Zo benadrukte Clintons minister van Buitenlandse Zaken, Madeleine Albright, in reactie op het Chirac-Blair-EVDB-initiatief in 1998, dat dit niet mocht leiden tot duplicatie, discriminatie, en ont koppeling (*decoupling*). Dit maakte een coherente visie binnen Europa nog moeilijker (Van Hooft 2020). Inmiddels hebben Amerikaanse beleidsmakers al lang (sinds de tweede termijn van George W. Bush) in belangrijke mate hun verzet tegen Europese autonomie laten varen (onder andere door de herintegratie van Frankrijk in de NAVO in 2008-2009). Gezien de Amerikaanse focus op de Indo-Pacific zal die trend zich waarschijnlijk doorzetten onder Biden (Van Hooft 2021; Simón, Desmaele, and Becker 2021).

Gevolgen voor Nederland

In het verleden heeft Nederland op het gebied van defensie nauw met andere EU-staten samengewerkt, maar heeft het tegelijkertijd beklemtoond dat deze samenwerking niet ten koste van de NAVO gaat. Het is belangrijk om te benadrukken dat het niet langer een keuze is tussen óf de EU óf de NAVO: Europese middelen kunnen gaten vullen en afhankelijkheden ondervangen die inherent zijn aan het NAVO-systeem dat zwaar leunt op Amerikaanse enablers. De Amerikaanse houding is veranderd; nu de VS zich richt op Azië en China wil het meer bewegingsruimte in de rest van de wereld. Europa is al lang niet meer de eerste prioriteit voor de VS.

Bronnen

Europese Raad. 2013. Conclusies Europese Raad 19/20 december 2013.

Europese Raad. 2020. Conclusies, Europese Raad, 1/2 oktober 2020.

High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2016. Shared vision, common action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Jegen, Maya, and Frédéric Mérand. 2014. "Constructive ambiguity: Comparing the EU's energy and defence policies." *West European Politics* 37 (1):182-203.

Meijer, Hugo, and Stephen G Brooks. 2021. "Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back." *International Security* 45 (4):7-43.

Simón, Luis, Linde Desmaele, and Jordan Becker. 2021. "Europe as a Secondary Theater? Competition with China and the Future of America's European Strategy." *Strategic Studies Quarterly* 15 (1): 90-115.

Van Hooft, Paul. 2020. "Land Rush: American Grand Strategy, NATO Enlargement, and European Fragmentation." *International Politics* 57: 530-53.

———. 2021. "The United States May Be Willing, but No Longer Always Able: The Need for Transatlantic Burden Sharing in the Pacific Century." In *The Future of European Strategy in a Changing Geopolitical Environment: Challenges and Prospects*, edited by Michiel Foulon and Jack Thompson. The Hague, Netherlands: The Hague Centre for Strategic Studies.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



TNO