



Parlement en Wetenschap

Factsheet WESTERSE AANWEZIGHEID IN DE ASIA-PACIFIC

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

11 oktober 2022

Auteurs: Dr. Paul van Hooft (HCSS) en dr. Linde Desmaele (Vrije Universiteit Brussel)

1. Inleiding

De Europese aanwezigheid in de Asia-Pacific / Indo-Pacific is de afgelopen jaren toegenomen. Daar liggen een aantal oorzaken aan ten grondslag: (1) toenemende dreigingen voor de verstoring van de maritieme aanvoerroutes en waardeketens; (2) de bredere ondermijning van de internationale rechtsorde; en/of (3) het aanhalen van de banden met de VS.

Enerzijds is er het toenemende economische belang van de regio en de groeiende kans op een verstoring van de handelsroutes tussen Azië en Europa. Door de toenemende Chinese uitdaging voor de internationale maritieme rechtsorde (door zijn territoriale eisen in de Zuid-Chinese Zee en daarbuiten), neemt de kans toe dat zeeroutes worden verstoord waar Europa van afhankelijk is. Verschillende regionale staten in de Indo-Pacific bekleden bovendien een sleutelpositie in de wereldwijde technologische waardeketens die de basis vormen voor Europa's digitale en groene omwenteling.

Anderzijds bestaat het risico dat geopolitieke spanningen in de regio, onder meer tussen de Verenigde Staten en China, meer en meer het multilateraal systeem gaan overschaduwen en ondermijnen. China's assertieve gedrag ondermijnt ook de internationale rechtsorde in het algemeen. Zoals de Russische inval in Oekraïne laat zien, bestaat het risico dat revisionistische territoriale agressie genormaliseerd wordt. Als kleine- en middelgrote landen zijn Europese landen (en de EU) sterk afhankelijk van een goed functionerend multilateraal systeem waar niet alleen het recht van de sterksten geldt. Ten slotte zoeken Europese staten een manier om de relatie met de VS te versterken, uit vrees dat de VS zich in de toekomst vooral op Azië en de Indo-Pacific zal richten.

Naast deze overkoepelende redenen staan er ook specifieke nationale belangen op het spel, die onlosmakelijk aan Europa als geheel verbonden zijn. Met de overzeese gebieden van Frankrijk in de Stille en Indische Oceanen omvat de Indo-Pacific-regio ook gebieden waar de Europese wetgeving en de rechten en plichten gelden die verbonden zijn aan het EU-lidmaatschap.

De toegenomen Europese interesse en aanwezigheid in de regio heeft verschillende verschijningsvormen. In deze nota bespreken we de militaire en economische aanwezigheid, die ten grondslag ligt aan de diplomatieke aanwezigheid. We bespreken ook hoe de Europese militaire en economische belangen zich verhouden tot de belangen

en het beleid van de VS, China en regionale staten. We benadrukken de risico's en keuzes waar Nederland en andere Europese landen mee geconfronteerd worden.

2. Definities

Hoewel in de jaren negentig beleidsmakers en experts vooral de term "Asia-Pacific" hanteerden, is recent de term "Indo-Pacific" populair geworden.¹ De term Indo-Pacific wordt vooral gebruikt door degenen die de verbinding tussen de maritieme theaters van de Indische en Stille Oceaan willen benadrukken. Voor Japan, India, en Australië was de term initieel een manier om de gedeelde belangen die zij hebben in het licht van de opkomst van China uit te drukken. De VS eigende zich de term toe in 2017 (in de Nationale Veiligheidsstrategie van de Trump-regering), en het Amerikaans militaire commando voor de regio werd hernoemd naar USINDOPACOM.²

De term Indo-Pacific drukt vooral een geopolitieke waarde uit. In principe omvat de Indo-Pacific een gebied dat zich uitstrekt van de oostelijke kusten van Afrika tot de westelijke kusten van de Amerikaanse continenten. Sommige experts staan kritisch ten opzichte van het Indo-Pacific-concept juist omdat het zo breed en alomvattend is. Inderdaad, het is erg moeilijk om de veiligheidsdynamieken van diverse regio's zoals Oost-Afrika, de Perzische Golf en de Westkust van de westelijke hemisfeer onder eenzelfde noemer te behandelen. Voor Europeanen ligt de nadruk echter op de belangrijkste zeeroutes tussen de Europese economieën en de economieën van China, Japan, Zuid-Korea, Taiwan, Australië, India en de olieproducerende staten rond de Perzische Golf.³ Dat gezegd hebbende, verschillende landen hanteren verschillende definities van het concept. In dit rapport beschouwen we de termen Asia-Pacific en Indo-Pacific als onderling inwisselbaar.

3. Economische belangen

De EU is een belangrijke economische macht in de Indo-Pacific. Hoewel handel en ontwikkelingshulp nog steeds de kern van de relatie tussen Europa en Azië vormt, zijn de EU-belangen in de regio in recente jaren meer gediversifieerd. De EU gebruikt haar economische macht ook voor politieke doelstellingen, onder meer door middel van clausules over klimaat en mensenrechten in handelsverdragen, sancties of ontwikkelingssamenwerking. Onderzoekers spreken in deze context soms over het zogenaamde "Brussel-effect", of het vermogen van de EU om wereldmarkten eenzijdig te hervormen door wereldwijde normen te bepalen in gebieden zoals mededinging, gegevensbescherming of milieubescherming. Anders dan bij vele andere vormen van internationale invloed houdt het Brussel-effect in dat de EU haar normen niet dwingend hoeft op te leggen, maar marktkrachten vaak voldoende zijn om multinationale ondernemingen aan te zetten om Europese regels uit te breiden om hun wereldwijde activiteiten te besturen.⁴

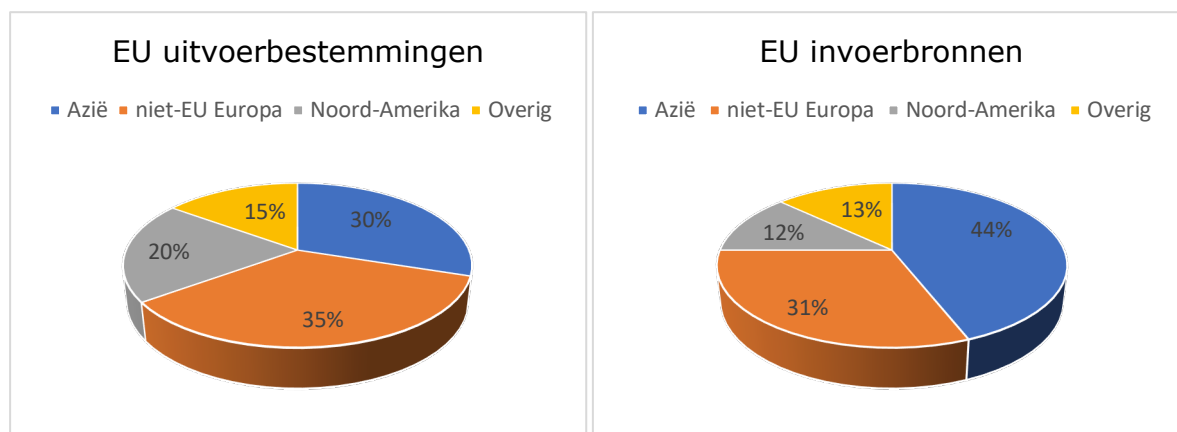
¹ Ramon Pacheco Pardo and Nicola Leveringhaus (2022) 'Security and defence in the Indo-Pacific: What is at stake for the EU and its strategy?', geraadpleegd op 10 oktober 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653660/EXPO_IDA\(2022\)653660_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653660/EXPO_IDA(2022)653660_EN.pdf)

² Timothy Doyle and Dennis Rumley (2019) *The Rise and Return of the Indo-Pacific* (Oxford University Press).

³ Van Jackson (2021) 'America's Indo-Pacific Folly', *Foreign Affairs*, 12 March 2021, geraadpleegd op 10 oktober 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-03-12/americas-indo-pacific-folly>; Nick Bisley and Andrew Philips (2013) 'Rebalance to Where? US Strategic Geography in Asia', *Survival* 55(5): 95-114.

⁴ Anu Bradford (2019) *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press).

Azië is een belangrijke handelspartner voor de EU. In 2021 was 30 procent van de EU-goederenuitvoer bestemd voor Aziatische landen. Statistieken tonen aan dat niet-EU-Europese landen (vooral Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en Rusland) samen zo'n 35 procent van de totale uitvoer van de EU ontvangen, terwijl Azië en Noord-Amerika respectievelijk 30 en 20 procent ontvangen. Azië is bovendien de belangrijkste bron van invoerproducten en is verantwoordelijk voor 44 procent van de EU-invoer. Dit is een aanzienlijk groter aandeel dan niet-EU-landen in Europa (verantwoordelijk voor 31 procent) of Noord-Amerika (verantwoordelijk voor 12 procent). De EU heeft een beduidend handelstekort met Azië (ter waarde van 299 miljard euro), terwijl het een handelsoverschot heeft met de genoemde Europese partners (105 miljard euro) en Noord-Amerika (184 miljard euro).⁵



Figuur 1: Europese export en import; door auteurs, gebaseerd op data van Eurostat en de Europese Commissie⁶

China is de belangrijkste handelspartner van de EU, ondanks een complexe politieke relatie. Andersom is de EU ook de belangrijkste handelspartner voor China.⁷ In haar 'Strategische Agenda voor Samenwerking 2020 van de EU en China' beschrijft de EU China als een economische concurrent. Tijdens een EU-China-leidersbijeenkomst op 30 december 2020 werden onderhandelingen over een brede investeringsovereenkomst (CAI) afgerond. De CAI moet door het Europees Parlement worden goedgekeurd, maar de Chinese sancties die werden ingesteld op 22 maart 2021 tegen vijf parlementsliden en vier Europese entiteiten hebben twijfel doen rijzen over het goedkeuringsproces van de overeenkomst. Deze sancties werden opgelegd omdat de doelwitten volgens de Chinese autoriteiten "de soevereiniteit en belangen van China ernstig schaden en leugens en desinformatie kwaadwillig verspreiden."⁸

China is de derde grootste afzetmarkt voor EU-goederexport (10 procent of 223 miljard euro), na de Verenigde Staten (18 procent of 399 miljard euro) en het Verenigd Koninkrijk (13 procent of 284 miljard euro). Na Duitsland en Frankrijk is Nederland de

⁵ Eurostat (2022) 'Extra-EU trade in goods', geraadpleegd op 2 augustus 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU_trade_in_goods; European Commission (2022) 'EU27 Trade in Goods by partner (2021, excluding intra-EU trade)', geraadpleegd op 2 augustus 2022, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf.

⁶ Ibid.

⁷ Global Times (2022) 'China calls for more cooperation with EU as it becomes top trading partner', geraadpleegd op 2 augustus 2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202203/1255194.shtml>.

⁸ Europees Parlement (2022) 'Oost-Azië', geraadpleegd op 2 augustus 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/182/oost-azie>

belangrijkste uitvoerder naar China. In 2021 voerde Nederland producten uit naar China ter waarde van bijna 16 miljard euro.

China is de grootste bron van EU-invoer (22,4 procent of 473 miljard euro). De Nederlandse invoer van Chinese producten bedroeg 110 miljard euro vorig jaar. Nederland was daarmee de belangrijkste invoerder van Chinese goederen, meer dan enige andere EU-lidstaat.

Hoewel de handel tussen de EU en China blijft groeien, laten Chinese buitenlandse directe investeringen (BDI) in de EU een dalende lijn zien. Desalniettemin bedroegen de cumulatieve BDI-stromen van de EU naar China in de afgelopen twintig jaar meer dan 140 miljard euro, terwijl 120 miljard euro aan Chinese BDI in de EU is geïnvesteerd.⁹

Na China is Japan de belangrijkste handelspartner van de EU in Azië. In 2021 bedroeg zowel de EU-uitvoer als invoer 62 miljard euro (de EU had een handelsoverschot van 82 miljoen euro).¹⁰ Sinds 2019 worden de handel tussen de EU en Japan gereguleerd door een economische partnerschapsovereenkomst.¹¹ Beide partijen streven ook naar het verder verbeteren van de investeringsbetrekkingen door in de nabije toekomst een afzonderlijke investeringsovereenkomst te sluiten.¹² In 2020 investeerde de EU 87 miljard euro in Japan. Het ontving Japanese BDI ter waarde van 222 miljard euro.¹³

Zuid-Korea is de derde belangrijkste handelspartner van de EU in Azië. EU-uitvoer naar Zuid-Korea bedroeg 52 miljard euro in 2021. EU-invoer bedroeg 55 miljard euro. Handelsstromen worden sinds 2011 gereguleerd door een bilateraal vrijhandelsakkoord.¹⁴

De EU is de belangrijkste bron van BDI voor Zuid-Korea, meer dan Japan of de Verenigde Staten. In 2020 investeerde de EU 48 miljard euro in Korea. Andersom investeerde Korea 36 miljard in EU landen.¹⁵

⁹ Ibid.; European Commission (2022) 'EU27 Trade in Goods by partner (2021, excluding intra-EU trade).'

¹⁰ Ibid.

¹¹ European Commission (2022) 'EU-Japan agreement chapter-by-chapter', geraadpleegd op 2 augustus 2022, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement/eu-japan-agreement-chapter-chapter_en

¹² Europees Parlement (2022) 'Oost-Azië.'

¹³ European Commission (2022) 'Japan', geraadpleegd op 2 augustus 2022, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan_en

¹⁴ European Commission (2022) 'South Korea', geraadpleegd 2 augustus 2022, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/south-korea_en

¹⁵ European Commission (2022) 'South Korea.'

Partner	Totaal		EU-uitvoer		EU-invoer	
	waarde (miljoen €)	aandeel (%)	waarde (miljoen €)	aandeel (%)	waarde (miljoen €)	aandeel (%)
China	696127	16,2	223413	10,3	472715	22,3
Verenigde Staten	631845	14,7	399391	18,3	232454	11
Verenigd Koninkrijk	430530	10	283603	13	146927	6,9
Zwitserland	280152	6,5	156480	7,2	123672	5,8
Rusland	251617	5,9	89275	4,1	162342	7,7
Turkije	157238	3,7	79255	3,6	77983	3,7
Noorwegen	131198	3,1	56532	2,6	74666	3,5
Japan	124621	2,9	62351	2,9	62269	2,9
Zuid-Korea	107297	2,5	51857	2,4	55440	2,6
India	87999	2,1	41844	1,9	46155	2,2

Tabel 1: EU top-10 handelspartners wereldwijd (voor handel in goederen) (2021)¹⁶

De EU heeft ook relevante handelsrelaties met de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN), Bangladesh, Australië, Hong Kong, India, Pakistan en Taiwan.

Om een volledig beeld te krijgen van de Europese economische relaties met landen in de Indo-Pacific is het belangrijk om bovenstaande ruwe data te disaggregeren. Verschillende Europese landen maken zich immers zorgen over de toenemende geopolitisering van handelsstromen door beperkingen op de export van kritieke grondstoffen of de politisering van toeleveringsketens.¹⁷ Een studie van de Europese Commissie toonde bijvoorbeeld aan dat in 2020 98 procent van de toevoer naar de EU van zeldzame aardelementen die gebruikt worden in de productie van halfgeleiders and andere hoogstaande technologie afkomstig was uit China.¹⁸ Dit betekent dat EU-landen erg afhankelijk zijn van China voor de informatietechnologie. Met landen als Indonesië, Australië en de Verenigde Staten bestaan vergelijkbare afhankelijkheidsrelaties. Zulke meer gedetailleerde analyses zijn een extra waarschuwing tegen een onderschatting van het belang van de Indo-Pacific voor de Europese welvaart en veiligheid. We bevinden ons al lang niet meer in het tijdperk dat Aziatische economieën producten met een lage toegevoegde waarde leverden.

¹⁶ European Commission (2022) 'EU27 Trade in Goods by partner (2021, excluding intra-EU trade).'

¹⁷ Daniel Fiott and Vassilis Theodosoulos (2020) 'Sovereignty over Supply? The EU's ability to manage critical dependencies while engaging with the world' (European Union Institute for Security Studies).

¹⁸ European Commission (2020) 'Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability', geraadpleegd op 10 oktober 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474>

Partner	Rank	Totaal		EU-uitvoer		EU-invoer	
		waarde (miljoen €)	aandeel (%)	waarde (miljoen €)	aandeel (%)	waarde (miljoen €)	aandeel (%)
China	1	696127	16,2	223413	10,3	472715	22,3
Japan	8	124621	2,9	62351	2,9	62269	2,9
Zuid-Korea	9	107297	2,5	51857	2,4	55440	2,6
India	10	87999	2,1	41844	1,9	46155	2,2
Taiwan	12	63987	1,5	28411	1,3	35576	1,7
Vietnam	16	49136	1,1	10628	0,5	38507	1,8
Singapore	20	42880	1	27276	1,3	15604	0,7
Australië	21	42279	1	33072	1,5	9207	0,4
Maleisië	22	40914	1	11762	0,5	29152	1,4
Thailand	25	35355	0,8	13311	0,6	22044	1
Hong Kong	29	30322	0,7	23468	1,1	6854	0,3
Indonesië	31	24740	0,6	7993	0,4	16747	0,8
Bangladesh	36	18569	0,4	2832	0,1	15737	0,7
Filipijnen	40	15184	0,4	7053	0,3	8131	0,4
Pakistan	46	12236	0,3	5594	0,3	6642	0,3

Tabel 2: EU top-15 handelspartners in Azië (voor handel in goederen) (2021)¹⁹

De EU heeft sinds 2019 een vrijhandelsakkoord met Vietnam en Singapore. Onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord met Nieuw-Zeeland werden in 2022 afgerond. In 2021 bedroeg de bilaterale handel tussen de EU en Nieuw-Zeeland 7,8 miljard euro.²⁰

Onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord met Australië lopen sinds 2018, met Indonesië sinds 2016 en met de Filipijnen sinds 2015.²¹ Sinds 2022 onderhandelt de EU ook met India over een vrijhandelsakkoord en een investeringsovereenkomst.²²

Ten slotte is de EU de belangrijkste donor van ontwikkelingshulp in de regio.²³

4. Veiligheidsbelangen

Europa heeft een aantal veiligheidsbelangen die op het spel staan in de Indo-Pacific: voornamelijk maritieme veiligheid en veiligheid van aanvoerroutes en technologische waardeketens, maar ook cyberveiligheid en desinformatie, georganiseerde misdaad en terrorisme, en de proliferatie van chemische-, biologische- en kernwapens.²⁴

¹⁹ European Commission (2022) 'EU27 Trade in Goods by partner (2021, excluding intra-EU trade).'

²⁰ European Commission (2022) 'Trade: Negotiations and Agreements', geraadpleegd op 2 augustus 2022, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en.

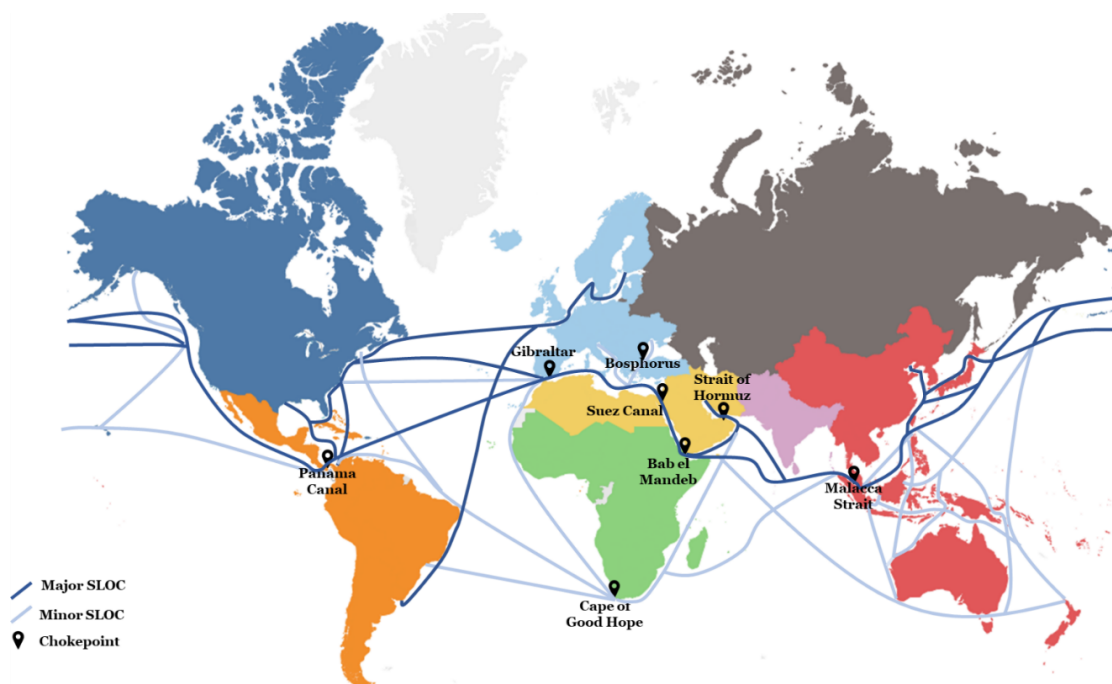
²¹ Ibid.

²² European Commission (2022) 'Trade: India', geraadpleegd op 2 augustus 2022, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreement_en.

²³ European Commission (2021) 'Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific', geraadpleegd op 2 augustus 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

²⁴ Ibid.; Pacheco Pardo and Leveringhaus (2022) 'Security and defence in the Indo-Pacific: What is at stake for the EU and its strategy?'

De voornaamste drijfveer van de veranderende Europese veiligheidsbelangen in de Indo-Pacific is China. Beijing neemt namelijk steeds vaker een assertieve houding aan ten opzichte van de bestaande multilaterale orde, en specifiek de maritieme rechtsorde. Een aantasting van deze orde zou de vrije doorgang van Europese – en dus ook Nederlands schepen – kunnen belemmeren. Voor Europa is het belangrijk dat meningsverschillen over de grens tussen territoriale en internationale wateren juridisch beslecht worden en geen aanleiding vormen tot conflict. Maritieme aanvoerroutes zijn vooral kwetsbaar ter hoogte van knelpunten (chokepoints) in de buurt van land.²⁵ Figuur 2 laat de belangrijke zien.



Figuur 2: Knelpunten (chokepoints) in de Indo-Pacific, bron²⁶

Sinds 1982 bepaalt de zogenaamde United Nations Convention on the Law of the Seas (UNCLOS) de regels voor het gebruik van alle oceanen en zeeën, inclusief de grondstoffen waarover zij beschikken.²⁷

De afgelopen jaren werden verschillende aanwijzingen zichtbaar dat China de status-quo in de regio tracht aan te passen. Zo hanteert Beijing een erg ruime definitie van territoriale wateren onder UNCLOS, een interpretatie die op gespannen voet staat met een meer waarheidsgetrouwe interpretatie. Momenteel heeft China dan ook maritieme disputen met Japan, Taiwan, Maleisië, Thailand, Brunei, Indonesië, de Filipijnen en Vietnam. Het Chinese Volksleger probeert ook met behulp van militaire instrumenten haar invloed in de regio uit te breiden, onder meer door de bouw van kunstmatige eilanden in de Zuid-Chinese Zee. Ook gebruikt China politieschepen en vissersschepen om in de exclusieve economische zones van andere landen te varen. Deze en andere

²⁵ Paul van Hooft, Benedetta Girardi and Tim Sweijts (2022) *Guarding the Maritime Commons: What role for Europe in the Indo-Pacific* (The Hague Centre for Strategic Studies)

²⁶ Ibid.

²⁷ Nong Hong (2012) *UNCLOS and Ocean Dispute Settlement: Law and Politics in the South China Sea* (Routledge)

acties hebben de bezorgdheid onder waarnemers vergroot dat China tracht controle te verwerven over zijn nabije zeegebied.²⁸

Een aantasting van de maritieme rechtsorde draagt ook risico's met zich mee voor Europa omdat er onder het zeeoppervlak kritieke infrastructuur zoals onderzeese telecommunicatie, onderzeese energiepijpleidingen en offshore-installaties liggen.²⁹

De stabiliteit van de regio wordt ook potentieel bedreigd door een conflict op het Koreaans schiereiland of rond Taiwan. Vooral dat laatste houdt een concreet risico in voor Nederland. Chinese agressie tegen Taiwan zou niet alleen een verdere ondermijning van de internationale rechtsorde zijn, maar het is ook de plaats waar ruim 90% van de meest geavanceerde halfgeleiders worden geproduceerd.³⁰ Deze halfgeleiders zijn essentieel voor alle hoogstaande technologie waarvoor dataopslag en -analyse belangrijk is, maar ook voor het groeiende aantal producten waarvoor kunstmatige intelligentie wordt gebruikt. Niet alleen voor commerciële producten als smartphones, sensors etc. maar ook voor geavanceerde militaire technologie zijn halfgeleiders noodzakelijk. Zo heeft Rusland sinds het sanctiepakket dat naar aanleiding van de invasie van Oekraïne is ingesteld grote moeite om aan halfgeleiders te komen voor zijn geavanceerde wapens zoals kruisraketten, drones, radars, en zo verder. Het land is niet in staat ze zelf te produceren.³¹ De productie van halfgeleiders is extreem gespecialiseerd en de technologische voorsprong van verschillende producenten is moeilijk in te halen.

Niet alleen Taiwan, maar ook Japan, Zuid-Korea, en andere Indo-Pacific-staten zoals China, vervullen cruciale rollen in de wereldwijde technologische waardeketens. Dit geldt voor hoogstaande technologie en productieprocessen, maar ook voor de relatieve overvloed aan grondstoffen. China bezit bijvoorbeeld zo'n 80 procent van de wereldwijde voorraad aan zeldzame aardelementen (de EU importeert 98% van haar zeldzame aardelementen vanuit China). Deze zijn essentieel voor de productie van elektrische energiesystemen en magneten, die op hun beurt worden gebruikt voor de productie van alles van smartphones tot straaljagers.³² Veel van deze zeldzame aardelementen zijn ook

²⁸ China heeft in de afgelopen jaar enorm geïnvesteerd in de modernisering van zijn leger. Het heeft zich in het bijzonder gericht op het opbouwen van zijn marine en het ontwikkelen van zogenaamde Anti-Access Area Denial capaciteiten (ballistische- en kruisraketten waarmee (Amerikaanse) schepen, vliegvelden en havens kunnen worden geraakt). China wil hiermee de VS uitdagen voor militaire suprematie over het westelijk deel van de Stille Oceaan, en de machtsprojectie van Washington bemoeilijken. Het wil, onder andere, het de VS moeilijk maken om Taiwan te hulp te komen bij een eventuele directe Chinese aanval. M Taylor Fravel (2020) 'China's "World-Class Military" Ambitions: Origins and Implications,' *The Washington Quarterly* 43(1): 85-99; Paul Van Hooft (2020) 'All-in or All-out: Why insularity pushes and pulls American grand strategy to extremes,' *Security Studies* 29(4): 701-729; Joris Teer, Tim Sweijs, Paul van Hooft, Lotje Boswinkel, Juliëtte Eijkelkamp and Jack Thompson (2021) 'China's Military Rise and the Implications for European Security' (The Hague Centre for Strategic Studies).

²⁹ Daniel Fiott (2021) 'Naval Gazing: The Strategic Compass and the EU's Maritime Presence,' European Institute for Security Studies.

³⁰ Saif Khan, Alexander Mann and Dahlia Peterson (2021) 'The Semiconductor Supply Chain: Assessing National Competitiveness', Center for Security and Emerging Technology; Antonio Varas, Raj Varadarajan, Ramiro Palma, Jimmy Goodrich and Falan Yinug (2021) Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Era (Boston Consulting Group). Taiwan is belangrijk voor China om militair-strategische redenen. China zou namelijk uit de zogenaamde "Eerste Eiland Keten" – waar de VS verschillende militaire middelen heeft om de Chinese machtspositie in te perken – los kunnen breken als het Taiwan in handen heeft.

³¹ James Byrne, Gary Somerville, Joe Byrne, Jack Watling, Nick Reynolds and Jane Baker (2022) 'Silicon Lifeline: Western Electronics at the Heart of Russia's War Machine', geraadpleegd op 1 oktober 2022, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/silicon-lifeline-western-electronics-heart-russias-war-machine>; Paul Van Hooft and Sofia Romansky (2022) 'Opinie : Zet de sancties door: het maakt de Russische oorlogsmachine wel kapot', NRC, geraadpleegd op 6 oktober 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/22/sancties-bemoeilijken-oorlogvoeren-wel-degelijk-a4142857>.

³² Daniel Fiott (2021) 'Knowledge is Power? Technology and Innovation in the Indo-Pacific,' (Centre for Security, Diplomacy and Strategy).

noodzakelijk voor de technologieën voor de energietransitie, waarmee we minder afhankelijk willen worden van fossiele brandstoffen.

Naast deze fundamentele geopolitieke uitdagingen komen er ook andere uitdagingen voor Europa uit de regio, zoals op het gebied van cybersecurity. De EU heeft daarom in de afgelopen jaren sterk ingezet op veilige digitalisering. Hoewel cybersecurity per definitie geen geografisch ankerpunt heeft is het opvallend dat verschillende cyberaanvallen, desinformatiecampagnes en onlinespionage hun oorsprong vinden in de Indo-Pacific.³³ Cyberspace is ook meer en meer een inherent deel van hedendaagse militaire doctrines.

De Indo-Pacific is ook de thuishaven van verschillende netwerken van georganiseerde misdaad met linken naar Europa. Verschillende Chinese en Vietnamese criminele groeperingen zijn bijvoorbeeld betrokken in illegale handel en mensensmokkel in Roemenië.³⁴ Sommige landen in Zuid- en Zuidoost-Azië staan bovendien op de radar van Europese experts en instituties die zich specialiseren in terrorismebestrijding.³⁵ Ten slotte waarschuwen sommige analisten voor een potentiële nucleaire wapenwedloop in de Indo-Pacific.³⁶ Het risico bestaat dat nucleaire wapens worden ingezet in een regionaal conflict. Ook de diefstal en smokkel van nucleaire materialen vormen een potentiële bedreiging van de veiligheid van Europa.³⁷

5. Amerikaanse militaire aanwezigheid

De openbaar gemaakte *National Defense Strategy Factsheet* van de Biden-regering beschrijft China als de “tempobepalende dreiging” (*pacing threat*) voor het Amerikaanse militair denken. Rusland wordt *ondanks* de invasie van Oekraïne beschouwd als een dreiging die ondergeschikt is aan die van China (de factsheet werd gepubliceerd *na* het begin van de invasie).³⁸ In de afgelopen twintig jaar heeft de VS stelselmatig getracht om de focus van haar militair beleid meer en meer naar de Indo-Pacific te verschuiven.³⁹ China heeft zich op zijn beurt ook gericht op de VS. Ook andere landen uit de regio hebben in de afgelopen jaren hun defensie-uitgaven verhoogd. Het Amerikaanse defensiebudget voor 2021 bedroeg 754 miljard dollar. China investeerde in hetzelfde jaar 207,3 miljard dollar. Andere belangrijke spelers in Azië zijn India (65,1 miljard dollar), Japan (49,3 miljard dollar), Zuid-Korea (46,7 miljard dollar) en Australië (34,3 miljard dollar).⁴⁰ Het is belangrijk om er hier rekening mee te houden dat de Verenigde Staten in meerdere regio's bondgenootschappelijke verplichtingen heeft en overal ter wereld militair actief is, en dat niet dit volledige budget is toegewezen aan Azië.

³³ European Commission (2021) 'EU strengthens Indo-Pacific cybersecurity cooperation with week-long expert training,' geraadpleegd op 10 oktober 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-strengthens-indo-pacific-cybersecurity-cooperation-week-long-expert-training>

³⁴ Pacheco Pardo and Leveringhaus (2022) 'Security and defence in the Indo-Pacific: What is at stake for the EU and its strategy?'

³⁵ Ibid.

³⁶ Anjum Sarfraz (2021) 'AUKUS Leading to Nuclear Arms Race in Indo-Pacific Region', geraadpleegd op 10 oktober 2022, <https://moderndiplomacy.eu/2021/12/26/aukus-leading-to-nuclear-arms-race-in-indo-pacific-region/>

³⁷ Pacheco Pardo and Leveringhaus (2022) 'Security and defence in the Indo-Pacific: What is at stake for the EU and its strategy?'

³⁸ United States Department of Defense (2022) Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy.

³⁹ Luis Simon, Linde Desmaele and Jordan Becker (2021) 'Europe as a secondary theatre? Competition with China and the future of America's European Strategy', *Strategic Studies Quarterly* 15(1): 90-115.

⁴⁰ International Institute for Strategic Studies (2022) The Military Balance: North America'; International Institute for Strategic Studies (2022) The Military Balance: Asia' (cijfers ontbreken voor Noord-Korea en Laos).

Het Amerikaanse militair beleid ten aanzien van Azië bestrijkt het hele spectrum van conflictbeheersing. De VS zet haar militaire macht in als respons op natuurrampen, om haar bondgenoten in de regio gerust te stellen en om pogingen tot provocatie of agressie door andere actoren te ontmoedigen.⁴¹

Een alomvattend beeld van de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Azië dient met vier pijlers rekening te houden: (1) de Amerikaanse strijdkrachten en materiaal reeds aanwezig in de regio; (2) de Amerikaanse strijdkrachten en capaciteit op het Amerikaanse vasteland, klaar om te worden ingezet in de regio; (3) Washingtons militaire partnerschappen in de regio; (4) extra strijdkrachten en capaciteit, inclusief diegenen die momenteel elders zijn ingezet, die in een crisissituatie aan de regio kunnen worden toegewezen.

De "US Indo-Pacific Command" (USINDOPACOM) is de legerleiding verantwoordelijk voor de inzet van Amerikaanse militaire eenheden binnen het USINDOPACOM-verantwoordelijkheidsgebied (Area of Responsibility). Deze regio wordt door het Amerikaanse ministerie van defensie gedefinieerd als het hele gebied vanaf de wateren voor de Amerikaanse westkust tot de westelijke grens van India, en van Antarctica tot de Noordpool. Binnen deze afbakening valt dus een ruime meerderheid van de wereldbevolking en van de mondiale productie en welvaart. Het zwaartepunt van de militaire aanwezigheid van de Verenigde Staten is in Noordoost-Azië (en dan vooral Japan en Zuid-Korea).⁴²



Figuur 1: USINDOPACOM verantwoordelijkheidsgebied⁴³

⁴¹ Corentin Brustlein (2013) 'La nouvelle posture militaire américaine en Asie', *Politique Etrangère* 2: 53-65.

⁴² U.S. Indo-Pacific Command (2022) 'USINDOPACOM Area of Responsibility', geraadpleegd op 3 augustus 2022, <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/USPACOM-Area-of-Responsibility>.

⁴³ Ibid.

Het personeel en materiaal van USINDOPACOM bestaat uit de volgende elementen⁴⁴:

- **US Army Pacific:** 93.000 strijdkrachten van de landmacht (waarvan 22.000 in Zuid-Korea; 3000 in Japan; 2000 in Guam; 28.000 in Hawai, 14.000 in Alaska en 24.000 in Washington) met meer dan driehonderd vliegtuigen en vijf vaartuigen ter beschikking;
- **Marine Corps Forces, Pacific:** 86.000 strijdkrachten van de marine (waarvan 42.000 in Japan; 5000 in Guam; 2.500 in Australië; 6.100 in Hawai en 53.000 in Californië) met 640 vliegtuigen ter beschikking;
- **US Pacific Fleet:** 130.000 strijdkrachten en burgers met tweehonderd schepen (inclusief vijf *aircraft carrier strike groups*: marinegroeperingen rond vliegdekschepen) en nagenoeg 1.100 vliegtuigen ter beschikking (met hoofdkwartier in Hawai, secundaire faciliteiten in Californië, een commando-eenheid in Singapore);
- **US Pacific Air Forces:** 46.000 piloten en burgers met meer dan 420 vliegtuigen ter beschikking (met luchtmachtbasissen in Hawai, Japan, Zuid-Korea, Alaska en Guam).

De Verenigde Staten heeft momenteel vijf verdragsbondgenoten in de regio: Zuid-Korea, Japan, Thailand, Australië en de Filipijnen. Het heeft militaire relaties met onder meer Singapore, Vietnam, India, Nieuw-Zeeland, Taiwan, de Pacifische Eilandstaten en Frankrijk.⁴⁵ Deze partnerschappen gaan vaak gepaard met toestemming voor toegang voor Amerikaanse strijdkrachten tot nationale installaties.⁴⁶

Het Amerikaanse systeem van bondgenootschappen in Azië verschilt van dat in Europa; waar de NAVO een multilaterale internationale organisatie is, heeft de VS een zogenaamd *hub-and-spokes* (wiel en spaken)-model in Azië, oftewel meerdere bilaterale bondgenootschappen.

De VS heeft de afgelopen jaren getracht dit netwerk van bondgenootschappen te veranderen, door te investeren in zogenaamde minilaterale regionale verbanden. De *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad) tussen de Verenigde Staten, Japan, India en Australië wordt door velen beschouwd als het belangrijkste opkomende regionale samenwerkingsverband: vier regionale machten die proberen de groeiende macht van China in te perken. Er is momentum; sinds maart 2020 is bovendien sprake van de Quad+ waartoe ook Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea en Taiwan behoren. In september 2021, ten slotte, maakten Washington, Canberra en London bekend dat zij een nieuw trilateraal veiligheidspact sloten, genaamd AUKUS. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk plannen om binnen het kader van AUKUS Australië te helpen bij het verwerven van nucleair aangedreven onderzeeërs.

⁴⁴ Overzicht gebaseerd op data van Congressional Research Service (2022) 'US Ground Force in the Indo-Pacific: Background and Issues for Congress'; Pacific Air Forces (2022) 'Units', geraadpleegd op 3 augustus 2022, <https://www.pacaf.af.mil/Info/PACAF-Units/>; U.S. Indo-Pacific Command (2022) 'About USINDOPACOM', geraadpleegd op 3 augustus 2022, <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/>; U.S. Indo-Pacific Command (2022) 'Organization Chart', geraadpleegd op 3 augustus 2022, <https://www.pacom.mil/Organization/Organization-Chart/>; U.S. Indo-Pacific Command (2019) 'Statement of Admiral Philip S. Davidson, U.S. Navy Commander, U.S. Indo-Pacific Command Before the Senate Armed Services Committee on U.S. Indo-Pacific Command Posture, 12 February 2019.

⁴⁵ U.S. Indo-Pacific Command (2019) 'Statement of Admiral Philip S. Davidson, U.S. Navy Commander, U.S. Indo-Pacific Command Before the Senate Armed Services Committee on U.S. Indo-Pacific Command Posture, 12 February 2019; U.S. Department of State (2021) 'U.S. Security Cooperation With Singapore', geraadpleegd op 3 augustus 2022, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-singapore/>; International Institute for Strategic Studies (2022) *The Military Balance: North America*.

⁴⁶ Hugo Meijer & Luis Simon (2021) 'Covert balancing: Great Powers, secondary states and US balancing strategies against China', *International Affairs* 97(2): 463-481.

6. Europese aanwezigheid

Ook verschillende Europese staten richten zich in toenemende mate op de Indo-Pacific. Deze verschuiving in aandacht is terug te zien in de publicatie van een aantal gerichte beleidsdocumenten en een toenemende Europese maritieme aanwezigheid in de regio. Ten eerste hebben Frankrijk, Duitsland, en Nederland Indo-Pacific-specifieke strategische documenten geschreven, evenals de EU zelf.⁴⁷ In het *Integrated Review* van het Verenigd Koninkrijk speelde de regio ook een grote rol.⁴⁸ Frankrijk was de eerste EU-lidstaat die het 'Indo-Pacific'-concept aannam, gedreven ook door de territoria die het in de regio heeft, en de Franse president Macron beschreef in 2018 Frankrijk als een 'Indo-Pacific power'.⁴⁹ Duitsland was de tweede EU-lidstaat in 2020,⁵⁰ en Nederland volgde enkele maanden later.⁵¹ In september 2021, ten slotte, publiceerde de EU haar eigen document.

De overkoepelende thema's binnen deze documenten zijn duidelijk: (1) naast erkenning van de grote economische belangen die Europa heeft in de regio; (2) een nadruk op open vrije zeeroutes (mare liberum); (3) multilaterale en juridische oplossingen voor meningsverschillen (over territoriale wateren); en (4) zorgen over revisionisme en de kansen op conflict. Hoewel deze verschillende beleidsverklaringen en documenten gelijkaardige thema's behandelen, zijn verschillen in toon en nadruk op te merken.

De rol van China wordt genoemd in de Europese documenten, maar veel minder expliciet dan in de Amerikaanse documenten. Het nieuwe NAVO Strategisch Concept uit 2022 is wat dat betreft explicieter. Het beschrijft China als een uitdaging voor de belangen, veiligheid en waarden van het bondgenootschap. Het specificeert dat de NAVO de uitdagingen die China stelt voor de veiligheid van de Euro-Atlantische regio – waaronder hybride en cyberoperaties, desinformatiecampagnes, pogingen om controle te verkrijgen over belangrijke technologische en industriële sectoren, en zijn partnerschap met Rusland – zal beantwoorden door het bevorderen van een gezamenlijk besef alsook een grotere weerbaarheid en paraatheid. Toch benadrukt het Strategisch Concept dat de NAVO blijft openstaan voor constructieve samenwerking met China en wordt China anders dan Rusland niet beschreven als een tegenstander of bedreiging maar als een uitdaging.⁵²

De Europese maritieme aanwezigheid in de regio – heel breed gedefinieerd – is ook gegroeid. Aan de ene kant bouwt zij verder op de EMASOH- en ATALANTA-missies van de EU in respectievelijk de Perzische Golf en de oostkusten van Afrika. Deze langdurige missies zijn gericht op bestrijding van piraterij en terrorisme. Meer recente initiatieven trachten eerder om het belang van vrije en open zeeën te benadrukken, en zijn impliciet bedoelt om een signaal naar China te sturen. Zo reisde in 2021 een Britse *carrier strike group* door het Suezkanaal naar het westelijke deel van de Stille Oceaan (voor het eerst sinds 1997). Nederland maakte met het fregat Evertsen deel uit van deze tocht. In 2021 voer een Franse *carrier strike group* in de Indische Oceaan, ondersteund door Belgische

⁴⁷ Ministry for Europe and Foreign Affairs France (2022) 'France's Indo-Pacific Strategy'; The Federal Government (2020) 'Policy guidelines for the Indo-Pacific'; Government of the Netherlands (2020) 'Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia'; European Commission (2021) 'EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific'.

⁴⁸ Her Majesty's Government (2021) *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*.

⁴⁹ Pierre Morcos (2021) 'France: A Bridge between Europe and the Indo-Pacific?', Center for Strategic & International Studies.

⁵⁰ Rafal Ulatowski (2022) 'Germany in the Indo-Pacific region: Strengthening the liberal order and regional security', *International Affairs* 98(2): 383-402.

⁵¹ Garima Maham (2020) 'A European Strategy for the Indo-Pacific', *The Washington Quarterly* 43(4): 171-185.

⁵² NATO (2022) *NATO 2022 – Strategic Concept*.

en Griekse schepen. Minder grootschalig, maar opvallend gezien de Duitse strategische cultuur die zich ongemakkelijk voelt met betrekking tot militaire middelen, waren de havenbezoeken in 2021 van het Duitse schip Bavaria in Azië. China weigerde overigens toegang aan de Bavaria, ondanks de fervente Duitse pogingen om niet met China in botsing te komen.⁵³ De bedoeling van deze en andere gelijkaardige operaties is om een effectief signaal te sturen dat essentiële belangen op het spel staan.⁵⁴ Door middel van maritieme aanwezigheid tracht Europa aan regionale partnerstaten, zoals Japan, Zuid-Korea, Australië, maar ook aan China, te laten zien dat ze vrije doorgang belangrijk vindt. Er is echter weinig capaciteit om vervolg te geven aan de voorwaartse aanwezigheid van Europese marineschepen, mochten de zaken escaleren.⁵⁵

Ondanks de groeiende Europese rol in de regio is het duidelijk dat alleen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in staat zijn enigszins leidende rollen te spelen in de Indo-Pacific. Dit heeft te maken met capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief, en met infrastructuur. Frankrijk en het VK hebben respectievelijk een en twee vliegdekschepen,⁵⁶ meerdere jagers en fregatten, plus meerdere basissen in de Indische en Stille Oceaan, ook gedeeltelijk op hun eigen grondgebied (zie figuur 4). Frankrijk heeft in totaal zo'n 8000 strijdkrachten die permanent in de Indo-Pacific verblijven. Hun voornaamste taak is de bescherming van Frankrijks overzeese gebieden in de regio door zich in te zetten voor zaken zoals de bestrijding van illegale handel en hulpverlening bij natuurrampen.⁵⁷ Frankrijk stuurt ook geregeld extra troepen naar de regio voor deelname aan multinationale oefeningen met strijdkrachten uit landen zoals Australië, India, Japan en de VS.⁵⁸ Het VK heeft zo'n 2000 strijdkrachten gepositioneerd in Brunei (tot minstens 2025, onder een bilaterale overeenkomst tussen beide partijen).⁵⁹ Recent heeft het VK ook deelgenomen aan een aantal militaire oefeningen in de regio, onder meer in het kader van de zogenaamde *Five Power Defence Arrangements* (tussen Singapore, Maleisië, Australië, Nieuw-Zeeland en het VK).⁶⁰ Andere Europese staten hebben daarentegen aanzienlijk minder schepen in de regio, en ook minder infrastructuur.

⁵³ Deze paragraaf is gebaseerd op Van Hooft, Girardi and Sweijs (2022) *Guarding the Maritime Commons: What role for Europe in the Indo-Pacific*

⁵⁴ Ian Speller (2019) *Understanding Naval Warfare* (Routledge), p. 118; Geoffrey Till (2018) *Seapower: A guide for the twenty-first century* (Routledge), pp. 190-192; Christian Le Mièr (2014) *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges* (Routledge); Kevin Rowlands (2018) *Naval Diplomacy in the 21st Century: A Model for the Post-Cold War Global Order* (Routledge).

⁵⁵ Het is ook belangrijk te benadrukken dat schepen en bemanningen in een constante cyclus zijn van uitzending en herstel. Het totale aantal schepen is daarom misleidend en zegt weinig over hoeveel schepen daadwerkelijk kunnen worden uitgezonden. Bovendien moeten de totale capaciteiten van Europese landen verdeeld worden tussen het Euro-Atlantische theater waar vitale belangen liggen en de Indo-Pacific. Zie ook Van Hooft, Girardi and Sweijs (2022) *Guarding the Maritime Commons: What role for Europe in the Indo-Pacific*

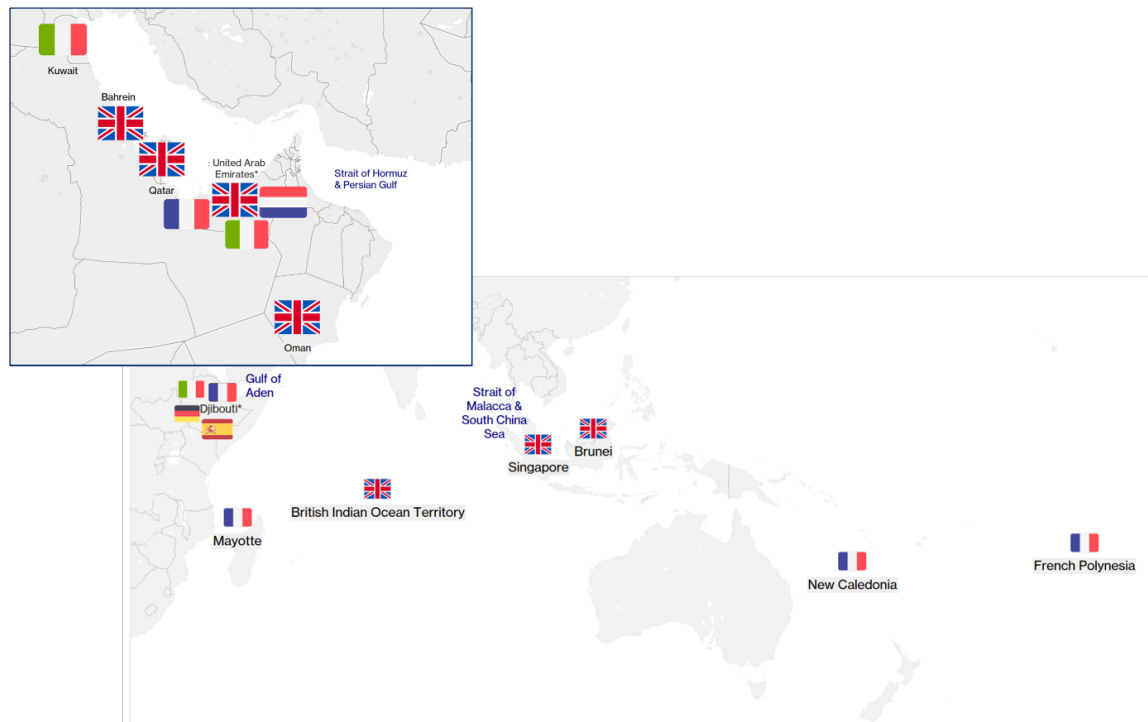
⁵⁶ De waarde van vliegdekschepen is controversieel aangezien we in een tijdperk leven waar lange-afstandswapens steeds beter in staat zijn vliegdekschepen te raken, en dat ze daarnaast ook door onderzeeërs aangevallen kunnen worden. Het is veertig jaar geleden dat een vliegdekschip in een competitieve strijd was ontwikkeld. Desalniettemin, zijn vliegdekschepen nog steeds het voornaamste middel voor machtsprojectie en Frankrijk en het VK zijn de enige Europese landen die ze hebben. Spanje, Italië, en Frankrijk hebben ook schepen om helikopters te lanceren, maar die zouden minder bruikbaar zijn binnen de Indische en Stille Oceaan.

⁵⁷ Morcos (2021) 'France: A Bridge between Europe and the Indo-Pacific?'

⁵⁸ International Institute for Strategic Studies (2021) 'Posturing and presence: the United Kingdom and France in the Indo-Pacific', geraadpleegd op 10 oktober 2022, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2021/06/france-uk-indo-pacific>

⁵⁹ International Institute for Strategic Studies (2021) 'The Military Balance: Asia'

⁶⁰ International Institute for Strategic Studies (2021) 'Posturing and presence: the United Kingdom and France in the Indo-Pacific'



Figuur 4. Locaties van Europese territoria en basissen ⁶¹

Het totale aantal schepen is overigens misleidend, het zegt niet genoeg over hoeveel schepen daadwerkelijk uitgezonden kunnen worden. Schepen en bemanningen zijn in een constante cyclus van uitzending en herstel. Er zijn, simpel gezegd, vier schepen nodig om er één uit te zenden.⁶² Tabel 3 laat zien hoeveel jagers en fregatten daadwerkelijk zouden kunnen worden uitgezonden op een gegeven moment.

	Scheepstype	Totaal (2021)	Beschikbaarheid (4:1 ratio)
Frankrijk	Jager	3	¾
	Fregat	17	4 ¼
Verenigd Koninkrijk	Jager	6	1 ½
	Fregat	12	3
Italië	Jager	4	1
	Fregat	11	2 ¾
Duitsland	Jager	3	¾
	Fregat	9	2 ¼
Spanje	Fregat	10	2 ½
Nederland	Fregat	6	1 ½

Tabel 3. Schepen en beschikbaarheid voor uitzending, bron⁶³

Dit beperkte aantal schepen moet ook nog verdeeld worden tussen het Euro-Atlantisch gebied, waar de vitale belangen liggen (ondergebracht in Nederlandse en Europese

⁶¹ Van Hooft, Girardi, en Sweijs, *Guarding the Maritime Commons: What role for Europe in the Indo-Pacific*.

⁶² Bryan Clark and Jesse Sloman, "Deploying beyond Their Means: America's Navy and Marine Corps at a Tipping Point" (CSBA, November 18, 2015), 3.

⁶³ van Hooft, Girardi, en Sweijs, *Guarding the Maritime Commons: What role for Europe in the Indo-Pacific*.

verplichtingen aan de NAVO) en de Indo-Pacific, waar de strategische belangen liggen. Voor staten als het VK, Frankrijk en Nederland zijn er ook nog verplichtingen in het Caribisch gebied. Europese schepen zijn ook kwetsbaar gezien hun minieme verdedigingsmiddelen,⁶⁴ en daarom niet goed in staat zichzelf te verdedigen bij een grootschalig conflict.

7. Handelingsperspectieven: beleidsontwikkelingen en toekomstmogelijkheden

Ondanks alle inherente beperkingen en risico's heeft Europa handelingsperspectieven in de Indo-Pacific. Daarvoor moet zij – evenals Nederland – wel haar doelstellingen scherp stellen.

Er moet duidelijkheid zijn over waarom de Indo-Pacific belangrijk is. Individuele EU-lidstaten hebben namelijk uiteenlopende redenen – of in ieder geval andere zwaartepunten – om de formulering en implementatie van de EU-strategie voor de Indo-Pacific te steunen.⁶⁵ Sommige landen zien het als een handig instrument om hun relatie met China vorm te geven, alsook als een manier om op een meer effectieve manier economische en andere opportuniteiten in de regio te benutten. Andere EU-lidstaten zijn daarentegen terughoudender om de regio op een strategische wijze te benaderen, en denken eerder uitsluitend aan economische belangen.⁶⁶

De trans-Atlantische relatie is een belangrijke factor in het Europese debat over de Indo-Pacific. Voor sommige lidstaten is de publicatie van de EU-strategie een manier om 'Europese Strategische Autonomie' te doen gelden. Anderen, daarentegen, zien de strategie eerder als een poging om zich aan te sluiten bij de Verenigde Staten, en om Washington te steunen in de regio. Toch is het zaak te benadrukken dat de visie van de EU belangrijke verschillen vertoont met die van de Verenigde Staten.⁶⁷ Hoewel de EU duidelijk maakt dat zij vooral wil samenwerken met zogenaamde gelijkgezinde partners, is haar strategie expliciet inclusief. De EU behoudt de optie om ook met China in dialoog te gaan. Het wil niet bijdragen aan confrontatie, maar benadrukt het belang van een op regels gebaseerde orde, met regels die in gelijke mate gelden voor iedereen. De VS legt vooral de nadruk op het tegenwerken van China's pogingen om zijn regionale hegemonie te bereiken.

Europeanen moeten zichzelf daarom de vraag stellen welk doel zij nastreven: opereren naast de VS om Chinese invloed in te perken, of de regionale rechtsorde versterken samen met regionale staten. De twee doelstellingen overlappen elkaar gedeeltelijk maar zijn niet hetzelfde.

Europa heeft een strategisch document voor de Indo-Pacific-regio⁶⁸ en China en de Indo-Pacific figureren in het 2022 NAVO Strategisch Concept.⁶⁹ In termen van aanpak voor

⁶⁴ Jeremy Stöhs, "How High? The Future of European Naval Power and the High-End Challenge," Centre for Military Studies (University of Copenhagen, February 18, 2021).

⁶⁵ Paul Van Hooft, 'China and the Indo-Pacific in the 2022 NATO Strategic Concept', *Atlantisch Perspectief*, september 2022.

⁶⁶ Frédéric Grare & Manisha Reuter (2021) 'Moving closer: European views of the Indo-Pacific', *European Council on Foreign Relations*.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ European Commission, 'The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific'.

⁶⁹ NATO, 'NATO 2022 - Strategic concept'.

maritieme aanwezigheid zouden Europeanen het *EU Coordinated Maritime Presence*-model verder kunnen toepassen in de Indische Oceaan. Dit model is eerder gebruikt in de Golf van Guinea, waarbij schepen in en uit de Golf worden geroteerd, en wordt nu ook gebruikt in de noordwestelijke hoek van de Indische Oceaan. Wellicht kan Europa door een meer permanente aanwezigheid een sterker signaal sturen naar regionale staten.

De EU Indo-Pacific-strategie heeft er vooral toe geleid dat ook in andere landen dan Frankrijk, Nederland en Duitsland nu een debat groeit over de regio. Het is eerder een beginpunt dan een strategie met duidelijke doelen, wegen, en middelen. De meeste Europese landen zijn het erover eens dat een grotere strategische betrokkenheid in de regio nodig is. Er is ook een groeiende consensus over de noodzaak om zaken gerelateerd aan de Indo-Pacific op Europees niveau te bespreken en beheren. De bereidheid om navenant middelen in te zetten blijft echter heel beperkt. De EU probeert er momenteel vooral voor te zorgen dat ze niet gedwongen wordt om een kant te kiezen in de groeiende rivaliteit tussen China en de Verenigde Staten.

De Russische invasie van Oekraïne maakt de Europese focus op de Indo-Pacific niet eenvoudiger. Op korte termijn is het moeilijk om veel aandacht en middelen te besteden aan de Indo-Pacific. De toegenomen militaire dreiging vanuit Rusland zal er overigens voor zorgen dat Europese militaire uitgaven in de eerste plaats worden gericht op de collectieve verdediging van Europa tegen Rusland, en niet zozeer met oog op China.⁷⁰ Tegelijkertijd heeft het conflict veel Europese strategen en beleidsmakers ervan overtuigd dat het gevaar van oorlog en verstoring van de economie reëel is. Europeanen kunnen de Indo-Pacific niet alleen zien als een economische kans, maar moeten ook de risico's onder ogen zien. Voordelige handelsbetrekkingen zullen samengaan met de veiligheidselementen van deze betrekkingen.

Erkennen dat er behoefte is aan een strategische aanpak in de Indo-Pacific betekent niet dat het debat over de toekomst van de regio mag worden gereduceerd tot een zaak van militaire en machtsevenwichten. Europa heeft namelijk ook andere middelen om invloed uit te oefenen in de regio. De EU Global Gateway, bijvoorbeeld, voorziet tot 300 miljard euro aan investeringen in digitalisering, klimaat en energie, vervoer, gezondheid, en onderwijs en onderzoek over de hele wereld voor de periode tussen 2021-2027. Zulke investeringen in de Indo-Pacific bieden een welkom antwoord op regionale behoeften.⁷¹

Hoewel de NAVO in haar 2022 Strategisch Concept erkent dat ontwikkelingen in de Indo-Pacific invloed hebben op de veiligheid blijft het voorsnog onwaarschijnlijk dat zij op korte termijn een concreet collectief beleid zal ontwikkelen ten aanzien van de regio, en meer specifiek ten aanzien van China. In het NAVO-kader opereren kan namelijk een signaal zijn voor de regio dat Europese aanwezigheid onderdeel is van een door de VS geleid politiek-militaire bondgenootschap, bedoeld om China geopolitiek te balanceren. Dit is niet wenselijk voor een aantal staten in de regio die juist proberen een positie tussen de VS en China te behouden, vooral in Zuidoost-Azië. Wellicht wil de EU ook zelf niet het risico lopen de relatie met China verder te ondermijnen. Toch kan de NAVO zeker een nuttige rol vervullen in het China-dossier. Het is en blijft een belangrijk forum voor consultatie tussen Europa en de Verenigde Staten. Een zeker niveau aan strategische eenheid is dan ook nodig om ervoor te zorgen dat China geen verdeeldheid kan zaaien.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ European Commission (2022) 'Global Gateway', geraadpleegd op 10 oktober 2022, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

De NAVO heeft ook de unieke expertise om een gedeelde beoordeling te maken van Beijings militair beleid. Hoewel China geen territoriale dreiging vormt in de traditionele zin van het woord, zorgt China's verwerving van transportknooppunten in Europa voor kwetsbaarheden in de mobiliteit van de NAVO-troepen in een potentiële crisissituatie.⁷² Ook hier is coördinatie binnen de NAVO mogelijk.

Over het algemeen zijn de meeste Europese landen van mening dat de EU een meer aangewezen forum is om een gemeenschappelijk China-beleid uit te werken dan de NAVO. Een potentieel probleem hier is echter dat het VK niet langer lid is van de EU, en VK-EU samenwerking op dit moment erg moeilijk verloopt. Een meer minilaterale aanpak is daarom aangewezen als complement voor reeds bestaande samenwerkingskaders.

⁷² Henrik Larsen (2021) 'NATO Shouldn't Try to Do Too Much on China', The Diplomat.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL 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



Universiteiten
van Nederland

