

Barsten en Blokken

Confrontatie en Samenwerking in een Wereld van Wisselende Coalities

De Strategische Monitor 2023
Bijlagen A t/m D met Thematische Analyses



The Hague Centre
for Strategic Studies



Clingendael
Netherlands Institute of International Relations

Auteurs:

Frank Bekkers, Koen Aartsma en Tim Sweijs.

De Strategische Monitor 2023 is mede gebaseerd op vier verdiepende studies.

Die studies zijn uitgevoerd door:

Joris Teer, Abe de Ruijter en Anna Sophie den Ouden (Economie en welvaart)

Koen Aartsma en Mik Elizabeth Dijkman (Soevereiniteit en beïnvloeding)

Irina Patrahau, Laura Birkman, Bryan Smeets en Theresa Fleitz (Klimaat en veiligheid)

Frederik Mertens (Gewapend conflict en oorlog)

Met bijdragen van:

Monika Sie Dhian Ho, Laura Jasper, Adája Stoetman, Eline de Jong, Roman de Baedts,

Tom Connolly en Henrik Kathmann.

Januari 2024

Dit rapport is onderdeel van het PROGRESS-programma dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij de auteurs. Eventuele publicatie betekent niet dat de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie instemmen met de inhoud van deze notitie.

Inhoudsopgave

Toelichting	II
A Gewapend conflict en oorlog	1
A.1 Dreigingen	2
A.2 Normen en regels.	5
A.3 Sleutelactoren	7
B Economie en welvaart	9
B.1 Dreigingen	10
B.2 Normen en regels.	14
B.3 Sleutelactoren	16
C Soevereiniteit en beïnvloeding	18
C.1 Dreigingen	18
C.2 Normen en regels.	25
C.3 Sleutelactoren	27
D Klimaat en veiligheid.	28
D.1 Dreigingen	28
D.2 Normen en regels.	32
D.3 Sleutelactoren	35

Toelichting

De Strategische Monitor 2023 heeft tot doel inzicht te geven in geopolitieke en geo-economische ontwikkelingen die van invloed zijn op de nationale veiligheidsbelangen van Nederland, evenals in de (toekomstige) dynamiek van internationale samenwerking en coalities om die veiligheidsbelangen te bevorderen. Daartoe combineert de Monitor analyse en synthese. De analyse is te zien als 'huiswerk' en vormt een opstap naar de synthese die het hart van de Monitor vormt. De synthese is opgenomen in het hoofddocument van de Strategische Monitor 2023. De verdiepende analyse is gevat in onderstaande bijlagen.

Voor de Strategische Monitor 2023 zijn vier verdiepende thema's gekozen: **conflict en oorlog** (Bijlage A), **economie en welvaart** (Bijlage B), **soevereiniteit en beïnvloeding** (Bijlage C) en **klimaat en veiligheid** (Bijlage D). Deze thema's zijn geselecteerd op basis van urgentie. Ieder thema wordt langs de lijnen van drie onderzoeksvragen geanalyseerd:

1. **Dreigingsanalyse.** Wat zijn de belangrijkste actuele en toekomstige internationale dreigingen en kansen met het oog op de Nederlandse en Europese veiligheidsbelangen?¹
2. **Regimeanalyse** (normen en regels). Wat zijn de dominante dynamieken in internationaal normerende en regulerende regimes om de Nederlandse en Europese veiligheidsbelangen te bevorderen?
3. **Actoranalyse.** Wat zijn de belangrijke internationale actoren om samenwerking mee aan te gaan of te versterken teneinde de Nederlandse en Europese veiligheidsbelangen te bevorderen?

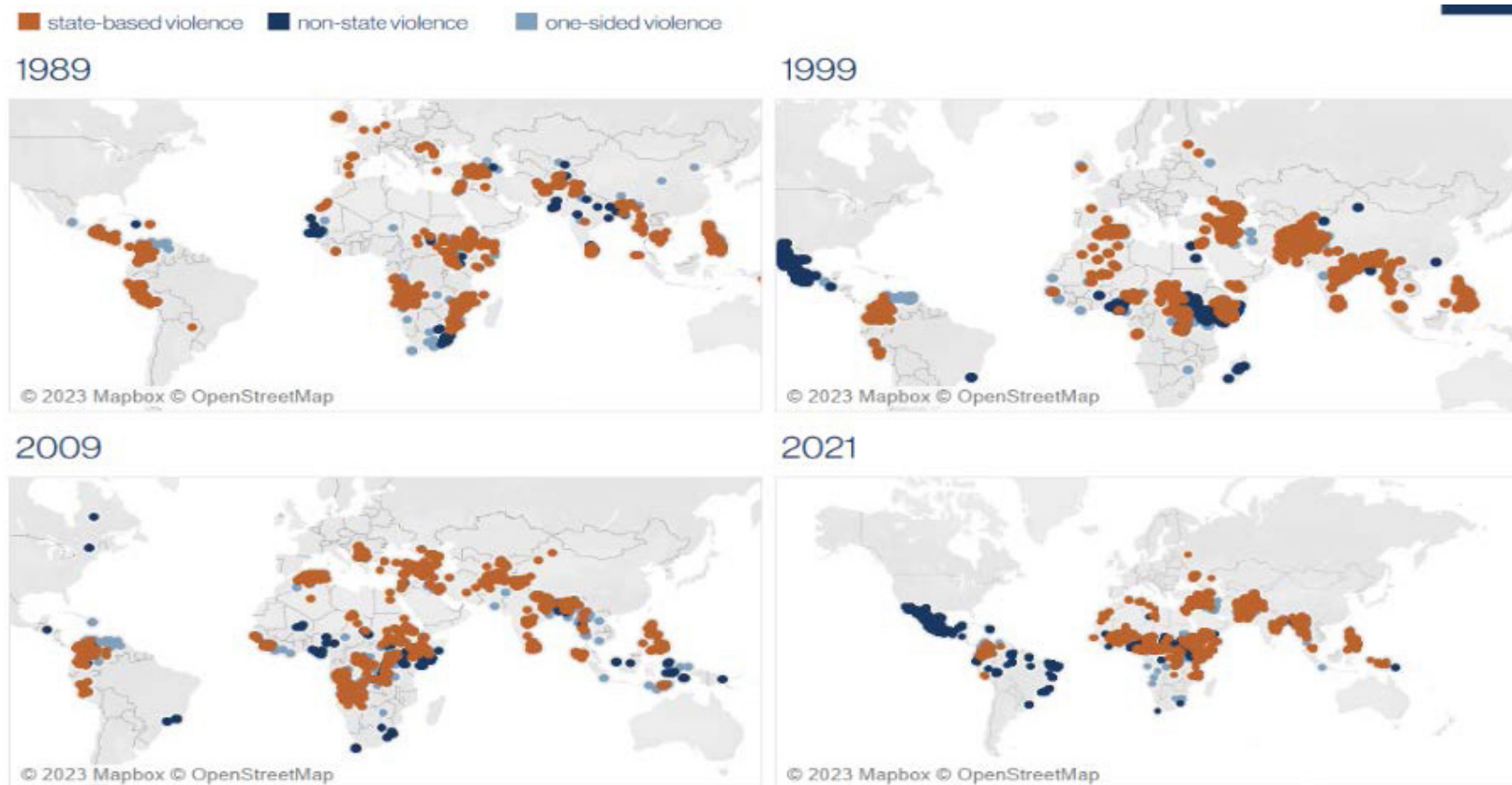
Ieder van de vier thematische analyses is zelfstandig leesbaar. Zij voeden tevens een synthese waarin de 'wereld in de komende vijf jaar' wordt geduid. In deze synthese in het hoofddocument van de Strategische Monitor 2023 komen de elementen van dreigingen en kansen, de internationale regulerende regimes en de belangrijke actoren en hun onderlinge relaties samen.

¹ De [Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden](#) (2023, p12) identificeert zes nationale veiligheidsbelangen: (1) Territoriale veiligheid, (2) Fysieke veiligheid, (3) Economische veiligheid, (4) Ecologische veiligheid, (5) Sociale en politieke stabiliteit en (6) Internationale rechtsorde en stabiliteit. Deze belangen zijn tevens uitstekend in een Europese context te plaatsen.

A Gewapend conflict en oorlog

Oorlogen zijn als Londense bussen, merkte de Britse historicus Ferguson op: soms wacht je een hele tijd en plots arriveren er meerdere tegelijk. De Lange Vrede lijkt inmiddels op zijn laatste benen te lopen. Oorlogen breken uit op en rond ons continent: Rusland-Oekraïne, Azerbeidzjan-Armenië, Israël-Hamas. In Afrika wordt Ethiopië verscheurd door een gewapend conflict. Warlords in de twee Soedans wedijveren om macht en toegang tot natuurlijke hulpbronnen. Syrië, Jemen en Libië blijven toneel van strijd. De burgeroorlog in Myanmar

woedt voort. Ook geweld van en tussen niet-statelijke actoren teistert maatschappijen. In fragiele landen zijn terroristische groeperingen actief. Conflicten tussen georganiseerde criminele groeperingen eisen een grote tol; in Brazilië en Mexico is het kartelgeweld endemisch geworden. Maar ook in Nederland en Europa manifesteert de georganiseerde misdaad zich prominent. In Zweden wil de regering een beroep doen op de krijgsmacht om een golf aan bendege geweld in te dammen.



Figuur 1: Trends in gewapend conflict wereldwijd (Bron: UCDP)

Een grootschalig militair conflict tussen de grote mogendheden is niet langer ondenkbaar. In het kielzog van de grootmachtcompetitie is ook de nucleaire dreiging terug van weggevoerd. Het Genootschap van Atoomwetenschappers zette de wijzer van de befaamde *Doomsday Clock* op 90 seconden voor middernacht – het grootste risico op mondiale catastrofe sinds de invoering in 1947. Machtsverschuivingen leiden tot gevaarlijke machtsvacua waarvan kleine en middelgrote mogendheden gebruik maken. Strijdende partijen laten zich steeds minder gelegen liggen aan een op regels gestoelde multilaterale wereldorde met zijn *ius ad bellum* en *ius in bello* – respectievelijk de regels omtrent het recht om oorlog te voeren en het recht dat tijdens de oorlog geldt.

Brandhaarden van conflict, leert de geschiedenis, zijn moeilijk te blussen. Ook als het geweld is gaan liggen en het vuren gestaakt, laaien ze in de regel weer op – na twee jaar, na vijf jaar, soms na vijftig jaar. Oorlogen hebben ook steeds vaker een onduidelijk einde: in slechts één-vijfde van de conflicten in de afgelopen vijftig jaar was er sprake van een echte winnaar of verliezer.² Mede door gebrek aan door alle betrokken partijen aanvaarde politieke oplossingen sluimeren conflicten door, onder of aan de oppervlakte, zoals over Sjoenik/Zangezur in de Kaukasus, Palestina in het Midden-Oosten, Kosovo op de Balkan, Taiwan in de Indo-Pacific. De structurele oorzaken van gewapend conflict – geschillen over territorium, veiligheid, grondstoffen of macht – worden zelden weggenomen. Bovendien zijn oorlogen besmettelijk. Ze houden zich niet aan grenzen en spreiden zich uit als inktvlekken. Dit is de werkelijkheid waarin Nederland en Europa de komende jaren opereren.

A.1 Dreigingen

Het totaalbeeld is negatief voor alle categorieën van gewapend conflict en oorlog die we hier onderscheiden: interstatelijk, nucleair, intrastatelijk en niet-statelijk conflict & terrorisme. Het laatste betreft grootschalig geweld van en tussen niet-statelijke actoren met inbegrip van internationaal terrorisme en terrorisme van eigen bodem.

Legenda (geldt ook voor de vergelijkbare tabellen in de bijlagen B t/m D):

- ↑ : de indicator, en daarmee de dreiging, neemt toe
- ↓ : de indicator, en daarmee de dreiging, neemt af
- = : de indicator, en daarmee de dreiging, blijft gelijk

Indicatoren		Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Interstatelijk conflict			
Intenties	Retoriek over militaire competitie	↑	↑
Capaciteiten	Wereldwijde defensie-uitgaven	↑	↑
Activiteiten	Aantal interstatelijke gewapende conflicten	↑	↑
	Aantal dodelijke slachtoffers interstatelijke conflict	↑	=
Nucleair conflict			
Intenties	Retoriek over inzet nucleaire wapens	↑	=
Capaciteiten	Aantal kernwapens	↓	↑
Activiteiten	Voorwaartse ontplooiing kernwapens	↑	=
Intrastatelijk conflict			
Intenties	Aantal demonstraties als uiting van maatschappelijke onvrede	↑	↑
	Risico op instabiliteit in democratieën	↑	↑
Capaciteiten	Afnemende capaciteiten om basistaken van staten (zoals veiligheid) te vervullen	↑	↑
Activiteiten	Aantal intrastatelijke conflicten	↑	↑
	Aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van intrastatelijke conflicten	↑	↑
Niet-statelijk conflict & terrorisme			
Intenties	(Perceptie van) gebrek aan legitimiteit rechtstaat	↑	↑
Capaciteiten	Aantal actieve terroristische organisaties	=	=
	Omvang transnationale criminaliteit	↑	↑
Activiteiten	Aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van niet-statelijke conflicten	↓	↑
	Aantal terroristische aanslagen	↓	=

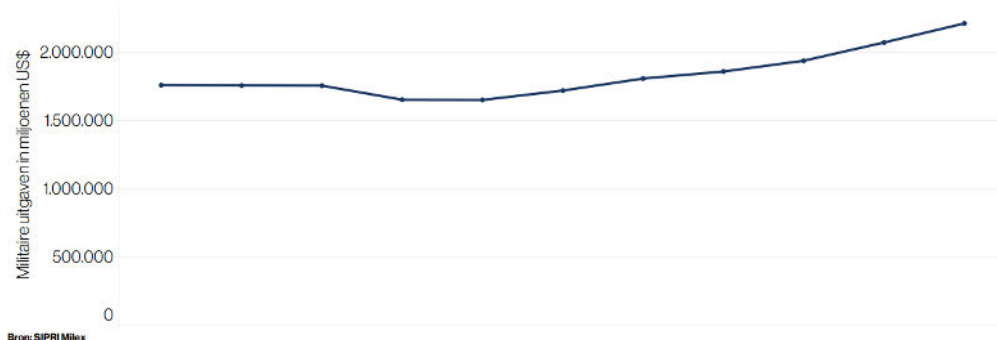
² Tim Sweijs en Mattia Bertolini, *How Wars End|War terminations: insights for the Russia-Ukraine War, 2022.*

A.1.1 Interstatelijk conflict

Hoewel de hoeveelheid interstatelijke oorlogen beperkt blijft, markeert de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne de terugkeer van grootschalige agressie met al meer dan 500.000 gewonden en doden tot gevolg.³ Deze oorlog staat niet op zichzelf maar verhoogt het risico op andere interstatelijke oorlogen, zowel tussen de grote mogendheden, als tussen kleine en middelgrote machten die gebruik maken van de chaos. Azerbeidzjan-Armenië is een voorbeeld van dit laatste. De interstatelijke competitie breidt zich uit van het politieke en het economische naar het militaire domein. Er is een duidelijke verschuiving van samenwerking naar confrontatie tussen de dominante machten in het systeem. Polarisatie in de internationale verhoudingen leidt tot uitvergroting van het veiligheidsdilemma: onzekerheid over elkaars motieven heeft een opwaartse spiraal van spanningen tussen staten en een wapenwedloop tot gevolg. Landen bereiden zich steeds actiever voor op conflict door grootschalige investeringen in militaire capaciteiten. Wereldwijde defensie-uitgaven stegen het laatste decennium met 19 procent naar een recordhoogte van \$2240 miljard. In 2023 werd er gemiddeld ruim 30% van NAVO defensie-uitgaven aan materieel en gerelateerde R&D uitgegeven, ten opzichte van bijna 13% in 2014. In huidige prijzen gaat het om een toename van \$122 miljard in 2014 tot \$384.5 miljard in 2023.⁴

Wereldwijde absolute defensie-uitgaven

In 2021 overschreden de mondiale militaire uitgaven voor het eerst de grens van 2 biljoen dollar per jaar (2012-2022)



Figuur 2: Wereldwijde absolute defensie-uitgaven 2012-2022 (Bron: SIPRI)

Taiwan is een *flashpoint* maar gevaarlijke spanningen tussen twee staten zijn er op alle continenten. Daar komt bij dat 40% van alle intrastatelijke conflicten een internationale dimensie heeft en zo in zekere zin ook interstatelijk conflicten vormen. Ondanks een kleine daling het afgelopen jaar zijn 22 geïnternationaliseerde intrastatelijke conflicten in historisch perspectief erg veel. In een kwart van deze gevallen betrof het *proxy*-conflicten; denk aan Saoedi-Arabië in Jemen of Rwanda in de Democratische Republiek Congo. Om dit in perspectief te plaatsen: volgens UCDP-data vonden in de periode 2000-2010 er in totaal zeven *proxy*-conflicten plaats; 22 in de periode 2011-2020; en 13 in 2020-2022. Naast de dreiging van rechtstreeks conflict maken *proxy*-oorlogen dus een essentieel onderdeel uit van het contemporaine conflictlandschap.⁵

A.1.2 Nucleair conflict

De nucleaire dreiging is terug van weggeweest. De Russische nucleaire retoriek is gevaarlijk en staat niet op zichzelf. Hoewel de totale hoeveelheid kernwapens wereldwijd van 17.680 naar 12.512 daalde, is er geen sprake van een evenredig afnemende dreiging. Het Chinese kernwapenarsenaal groeide in de laatste tien jaar van 250 naar 410 koppen en verwacht wordt dat die groei zal doorzetten.⁶ Ook het aantal nucleaire wapens in handen van kleinere nucleaire machten zoals Noord-Korea is toegenomen.⁷



Figuur 3: Geschatte voorraad van opgestelde, reserve en teruggetrokken (ontmantelde of te ontmantelen) kernkoppen in 2022 (Bron: *Our World in Data*)

³ New York Times, *Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say*, 2023.

⁴ NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*, 2023.

⁵ Yahia H. Zoubir, *The Protracted Civil War in Libya: The Role of Outside Powers*, 2020.

⁶ Peter Brookes, *China's nuclear weapons buildup - GIS Reports*, 2023.

⁷ David Albright, *North Korean Nuclear Weapons Arsenal: New Estimates of its Size and Configuration*, 2023.

Een verder groeiende dreiging is te vinden in de modernisatie van nucleaire wapens en de grotere impact van conventionele en cyberwapens op het nucleaire evenwicht waardoor de balans tussen offensief en defensief dreigt te veranderen. Hypersone raketten voegen een nieuwe dimensie toe aan het nucleaire evenwicht tussen de nucleaire grootmachten terwijl geavanceerde rakettechnologieën binnen het bereik van alsmear meer naties liggen. Daarnaast maakt het variëren van de kracht van kernkoppen hun gebruik in meer situaties (van tactisch tot strategisch) beter mogelijk. Dit laatste geldt ook voor de dubbele ontwikkeling van conventionele en cyberwapens met *counterforce* potentieel en alsmear geavanceerdere anti-raket luchtverdedigingssystemen. Deze trends tezamen ondermijnen strategische stabiliteit.

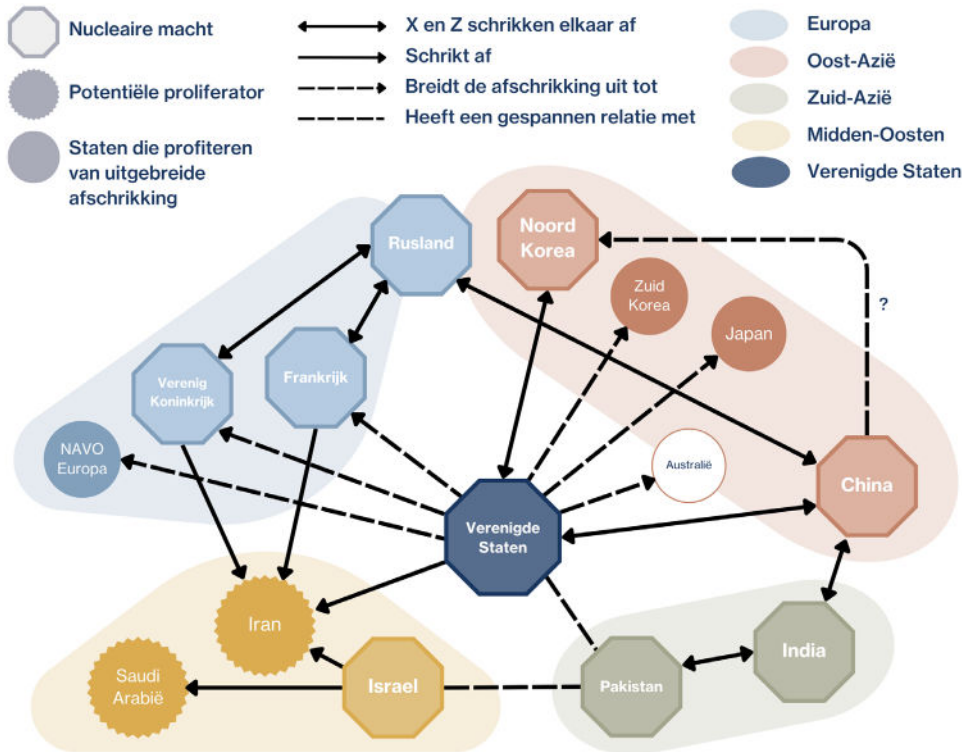
Verder leidt de slechte staat van de Europese conventionele defensie tot een verlaging van de nucleaire drempel. Een succesvolle Russische aanval dwingt de NAVO wellicht tot (eerdere) nucleaire inzet. Mogelijk ook dat het huidige gebrek aan kennis – na decennia waarin een nucleair treffen onmogelijk leek – miscalculaties in de hand werkt, mede doordat waarschuwingstijden teruglopen.

Tot slot compliceert nucleaire multipolariteit – met inmiddels al negen kernwapenmachten – afschrikking en wapenbeheersing, zie Figuur 4. In landen in volatiele geopolitieke zones zoals Azië en Oceanië wordt de optie om zelf snel kernwapens te ontwikkelen in het geval van een noodsituatie openlijk bediscussieerd.

A.1.3 Intrastatelijk conflict

Intrastatelijk conflict blijft de dominante vorm van conflict wereldwijd. Afgelopen jaar vonden er 52 intrastatelijke conflicten plaats, een stuk meer dan de *baseline* van 31-39 conflicten per jaar tussen 2000-2013.⁹ De Tigray-oorlog in Ethiopië was het meest dodelijk met 120.000 slachtoffers. Terwijl conflicten in Afghanistan, Jemen en Nigeria de-escalerden, nam conflict in Afrika juist toe, met name in Somalië, Mali, Burkina Faso en Soedan. Het *Al Qaeda*-'filiaal' *Jamaat Nusrat al-Islam wal-Muslimin* (JIMN), een fusie van verschillende groepen in Mali, is actief in verschillende Afrikaanse conflicten. Het illustreert dat transnationale terroristische bewegingen blijven evolueren en, mits niet ingedamd, de vrede in en stabiliteit rond ons continent verstoren.

Fragiliteit van samenlevingen blijft een belangrijke oorzaak van geweld. Ondanks positieve trends op dit vlak – 135 landen werden in de periode 2013-2023 minder fragiel – worden nog steeds veel landen geplaagd door een combinatie van socio-economische onderontwikkeling, etnische en religieuze twisten, en zwak en illegitiem bestuur. Hoge inflatie en nijpende voedseltekorten als gevolg van COVID-19, oorlog en misoogsten verergerden deze situatie de afgelopen jaren. Klimaatverandering draagt eveneens bij aan conflict-potentieel doordat mensen op zoek gaan naar voedsel, water en betere leefomstandigheden. Maar liefst dertig landen, voornamelijk in Afrika en Azië, krijgen een verhoogde alerteringstatus in de *Fragile State Index* (alert: 18, hoog alert: 11, zeer hoog alert: 1).¹⁰ Veel landen zitten vast in de zogenaamde conflictval. Bijkomende verontrustende ontwikkelingen zijn de stagnatie van democratiseringsprocessen in opkomende democratieën en de uitholling van democratie in geconsolideerde democratieën. Inmenging van groepen die verbonden zijn aan statelijke actoren, zoals de Wagnergroep in Mali,



Figuur 4: Spanningen in relaties tussen kernmogendheden-kernmogendheden en kernmogendheden-niet kernmogendheden⁸

⁸ Paul van Hooft, Lotje Boswinkel and Tim Sweijs, *Shifting sands of strategic stability. Towards a new arms control agenda*, 2022.

⁹ Shawn Davies, Therése Pettersson en Magnus Öberg, *Organized violence 1989-2022, and the return of conflict between states*, 2023, pp 691-708.

¹⁰ Fund For Peace, *Fragile States Index Annual Report 2023*, 2023.

zijn conflictversterkende en complicerende factoren. Dit jaar rapporteerde ACLED dat conflict het snelste groeit in democratiserende middeninkomenslanden.¹¹ Er is sprake van een explosieve groei van demonstraties wereldwijd, als illustratie van een brede ontevredenheid die gemobiliseerd wordt via sociale media.¹²

A.1.4 Niet-statelijk conflict & terrorisme

Het aantal niet-statelijke conflicten nam de laatste jaren gestaag toe tot 82, terwijl het aantal dodelijke slachtoffers bijna verviervoudigde van 5600 in 2012 naar meer dan 21.000 in 2022. 2022 staat daarmee in de top-vijf van dodelijkste jaren sinds het einde van de Koude Oorlog. Niet-statelijke conflicten vinden plaats op verschillende plekken van Midden-Amerika via de Sahel tot het Midden-Oosten. In landen in de ring van instabiliteit rond Europa gaat het in de regel om milities en rebelligroepen die elkaar bevechten zoals eerder in Syrië of recent in Mali na de terugtrekking van Franse militairen. In Zuid-Amerika betreft het geweld van georganiseerde *clans* die vechten om controle over de lucratieve drugshandel.¹³ Het bendegevoel dat delen van Mexico in zijn ban heeft – met jaarlijks tienduizenden doden – teistert ook El Salvador, Honduras, en Brazilië. In Haïti is de regering het geweldsmonopolie vrijwel volledig kwijtgeraakt aan gewapende bendes.

Het aantal terroristische aanslagen en slachtoffers nam wereldwijd aanzienlijk af. Het aantal slachtoffers piekte in 2015 met 10.881 en was in 2022 met 38% afgenomen tot 6701.¹⁴ Die dalende trend wordt grotendeels verklaard door de de-escalatie van de oorlogen in Syrië, Irak en Afghanistan; waarbij aangetekend dat het leeuwendeel van terroristisch geweld in conflictgebieden plaatsvindt. Er vond daarbij een verschuiving plaats van het Midden-Oosten en Noord-Afrika naar de Sahel. De terreuraanslagen van Hamas in oktober 2023 en de daaropvolgende oorlog in de Gazastrook markeren een verhoogd dreigingsniveau voor Europa. Het is waarschijnlijk dat de dreiging van niet-statelijk geweld de komende jaren eerder toe- dan af zal nemen.

A.2 Normen en regels

Normen en regels om gewelddadig conflict te voorkomen en te reguleren staan onder druk. Terwijl staten de status quo betwisten wordt er steeds vaker getornd aan het internationale juridisch stelsel dat sinds de laat-negentiende eeuw is ontwikkeld. Dit is verontwaardigend omdat normerosie vaak een kruipend proces is dat na verloop van tijd steeds sneller en breder om zich heen grijpt, zoals bijvoorbeeld in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw toen staten verdragen steeds openlijker schonden om deze vervolgens volledig terzijde te schuiven. Trends over de laatste tien jaar duiden op het gevaar van een soortgelijke dynamiek van telkens grensverleggend gedrag. Het gegeven dat de bestaande normen en regels tegenwoordig dieper verankerd en beter gecodificeerd zijn in internationale verdragen en fora vormt wellicht een tegenwicht.

Toepassingsgebied	Toepassing normen		Toepassing regels	
	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Statelijke integriteit	=	=	↓	↓
Bezit en inzet kernwapens	↓	↓	↓	↓
Humanitair Oorlogsrecht	=	=	↓	↓
Bestrijding terrorisme en georganiseerde criminaliteit	↑	↑	↑	↑
Regulering in cyberspace	↑	=	=	=

Legenda (geldt ook voor de vergelijkbare tabellen in de bijlagen B t/m D):

↑ : de indicator, en daarmee de naleving van de norm of regel, neemt toe

↓ : de indicator, en daarmee de naleving van de norm of regel, neemt af

= : de indicator, en daarmee de naleving van de norm of regel, blijft gelijk

Merkt op dat de indicatoren *kansen* op versterking van de op regels gebaseerde internationale orde betreffen. Dit betekent dat de combinatie richting-kleur van de pijlen omgekeerd is dan voor de dreigingsanalyse:

¹¹ ACLED, *ACLED Conflict Index*, 2023.

¹² ACLED, *ACLED Conflict Severity Index: A New Measure of the Complexities of Conflict*, 2023.

¹³ UCDP casualties of non-state violence.

¹⁴ Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2023*, 2023, p4.

A.2.1 Territoriale integriteit en politieke soevereiniteit

Norm	Staten dienen niet de territoriale of politieke integriteit van andere staten te schenden of te bedreigen.
Regel	VN Handvest Art. 2.4. Staten onthouden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van andere staten.

De laatste tien jaar wordt Artikel 2.4 van het VN-Handvest steeds vaker met voeten getreden. Staten dreigen met of gebruiken geweld gericht tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van andere staten. De grootschalige invasie van Rusland in Oekraïne mag daarin een waterscheiding zijn, de trend dat dreigementen een terugkerend onderdeel van het internationale diplomatieke discours zijn, is al langer gaande. Tegelijkertijd hanteren revisionistische staten deze norm ter legitimering van hun gedrag. Oekraïne is traditioneel onderdeel van Rusland, zo stelt Poetin, en China's maritieme expansie is geen landjepik maar valt volgens Xi Jinping onder opereren in interne wateren. De norm staat dus onder druk maar blijft vooralsnog overeind; ook al worden de regels wel degelijk geschonden.

A.2.2 Bezit en inzet kernwapens

Norm	Staten dienen geen kernwapens te gebruiken of ermee te dreigen.
Regel	Het niet gebruiken van nucleaire wapens is gecodificeerd in het Alomvattend Kernstopverdrag, het Non-Proliferatie Verdrag en de nucleaire wapenbeheersingsverdragen tussen de VS en Rusland zoals het <i>Intermediate Forces Reduction Treaty</i> en de <i>START</i> verdragen.

De normen en regels die het bezit en het gebruik van kernwapens tegengaan worden flink uitgehold. De laatste jaren is meerdere malen bedreigd met dan wel gerefereerd aan de inzet van kernwapens, niet alleen door Rusland, maar ook door de leiders van Noord-Korea en de VS. Wereldwijde nucleaire ontwapening – na het tegengaan van de verspreiding van kernwapens het tweede doel van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) – raakt uit zicht nu kernwapenmachtes hun arsenalen moderniseren en uitbreiden.¹⁵ Deelnemers aan de Tiende Toetsingsconferentie van het NPV in 2022 slaagden er niet in om een consensus statement te formuleren.¹⁶ In het Midden-Oosten, Oost-Azië en Australië wordt nagedacht over nucleaire

¹⁵ Hans Kristensen, Matt Korda, Eliana Johns en Kate Kohn, *Status of World Nuclear Forces*, Status of World Nuclear Forces - Federation of American Scientists (fas.org), 2023.

¹⁶ Gabriela Rosa, *State Parties Fail to Achieve Consensus at The NPT Review Conference*, Updates from the 10th NPT Review Conference | Arms Control Association, 2022.

aire latentie, het vermogen om snel kernwapens te kunnen ontwikkelen. De belangrijkste nucleaire wapenbeheersingsverdragen tussen de VS en Rusland zijn ondertussen opgezegd (INF) of worden niet meer volledig nageleefd (New Start), terwijl de eerste gesprekken over strategische stabiliteit tussen China en de VS pas recent weer van start zijn gegaan.

A.2.3 Humanitair oorlogsrecht

Norm	Staten dienen zich te houden aan het internationaal humanitair recht tijdens interstatelijke en intrastatelijke conflicten.
Regel	Tijdens een oorlog is het Internationaal Humanitair Recht van toepassing dat in de Conventies van Geneve gecodificeerd is.

Hoewel het humanitaire oorlogsrecht als norm niet wezenlijk ter discussie wordt gesteld, maken strijdende partijen zich vaak en stelselmatig schuldig aan ernstige schendingen. Fundamentele noties van onderscheid, proportionaliteit en voorzorg gaan dan overboord. Dit is een terugkerend fenomeen door het hele conflictspectrum: Rusland in de interstatelijke oorlog met Oekraïne; de Myanmarese overheid tegen haar eigen burgers; de strijdende partijen in het Tigray-conflict, het Israël-Hamas-conflict enz. VN Secretaris-Generaal Guterres waarschuwt voor de grote humanitaire impact van conflict in de vorm van “burgerdoden en gewonden, ontvoering, marteling, verkrachting, en mishandeling”;¹⁷ en experts voor de kruipende normalisering van *non-compliance*.¹⁸ De naleving van de regels op het gebied van humanitair oorlogsrecht laat een negatieve trend zien.

A.2.4 Internationale bestrijding terrorisme en georganiseerde criminaliteit

Norm	Staten dienen zich in te zetten om kwaadwillende niet-statelijke actoren, zoals terroristische groeperingen, te bestrijden.
Regel	Van toepassing is het internationaal recht zoals vastgelegd in diverse verdragen en/of gewoonterecht en/of binnenlands recht. Het verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC) en de protocollen zijn de voornaamste regel die de bestrijding hiervan regelen.

¹⁷ United Nations Security Council, *Protection of civilians in armed conflict. Report of the Secretary-General*, 2023; zie ook European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *International Humanitarian Law*, 2023.

¹⁸ Blaise Cathcart, *The Creeping Normality of LOAC Non-Compliance*, 2022. Zie ook ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Recommitting To Protection In Armed Conflict On The 70th Anniversary Of The Geneva Conventions*, 2019, pp869-949; Jann K. Kleffner, *A Bird's-Eye View on Compliance with the Law of Armed Conflict 70 Years After the Adoption of the Geneva Conventions*, p108.

Positief is de bereidheid van staten om kwaadwillende niet-statelijke actoren zoals terroristische groeperingen en georganiseerde criminaliteit te bestrijden. In 2023 werd de Mondiale Contraterrorisme Strategie in de achtste *review* sinds de eerste publicatie in 2006 opnieuw aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN. Hoewel definitiekwesties de adoptie van de *Comprehensive Convention on International Terrorism* in de weg staan, wordt er op sommige vlakken vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld met maatregelen op het gebied van contraterrorisme financiering. Het meest recente rapport van het VN contraterrorisme-comité concludeert progressie in het versterken van contra-terrorisme rechtshandhaving; de *Financial Action Task Force* rapporteerde dat 76% van de landen aanbevelingen hebben uitgevoerd, een verdubbeling ten opzichte van 2012.¹⁹ Voortuitgang is er ook in het tegengaan van online extremisme, onder meer naar aanleiding van de *Christ Church Call*, die door 55 overheden en tal van sociale media platforms en NGOs onderschreven wordt, en in de ontwikkeling van maatregelen voor het tegengaan van gebruik van nieuwe technologie voor terroristische doeleinden (de Delhi Declaratie van oktober 2022).²⁰ In het licht van de toegenomen scope van georganiseerde criminaliteit dringen de VN Veiligheidsraad resoluties 2634, 2617 en 2611 aan op meer informatiedeling, betere implementatie van bestaande maatregelen en meer integratie tussen internationale opsporingsorganen. Dit is ook nodig: de *Global Crime Index* rapporteert een groei van georganiseerde criminaliteit en een toenemende kwetsbaarheid van samenlevingen wereldwijd, een beeld dat bevestigd wordt door Interpol.²¹ De *Corruption Perception Index* laat zien dat het mondiaal gemiddelde weliswaar constant blijft, maar dat in 155 landen de situatie verslechterde of stagneerde, terwijl meer dan twee-derde van de landen lager dan 50 scoren op een schaal van 0 (heel corrupt) en 100 (heel schoon).

A.2.5 Regulering in cyberspace

Norm	Staten moeten maatregelen nemen om essentiële systemen, netwerken en voorzieningen te beschermen die van vitaal belang zijn voor het functioneren van een samenleving en een economie.
Regel	Het internationale recht bepaalt dat operaties in cyberspace onder Internationaal Humanitair Recht vallen.

¹⁹ Financial Action Task Force, *Report on the State of Effectiveness and Compliance with the FATF Standards*, 2022, p5.

²⁰ Christchurch Call, *The Christchurch Call to Action To Eliminate Terrorist and Violent Extremist Content Online*; zie ook OECD, *Violent Extremist Content Online 2022*, 2022.

²¹ Interpol General Secretariat, *2022 Interpol Global Crime Trend Summary Report*, 2022, p3.

Er is nog veel ruimte voor versterking en naleving van de internationale regimes op dit gebied. Enerzijds is er veel steun voor de verdere codificering en naleving van de *Tallin Manual* en wordt er momenteel aan een versie 3.0 gewerkt.²² Na het pionierswerk van de *Global Commission for the Stability of Cyberspace*, markeerde de *Paris Peace Call* enkele jaren terug een groot draagvlak voor normontwikkeling met meer dan 1000 ondertekenaars, waarvan 81 landen.²³ Daarnaast kwamen er industriegeleide processen op gang, zoals de *Charter of Trust*²⁴ en het *Cybersecurity Tech Accord*.²⁵ Zulke non-gouvernementele processen worden belangrijker naarmate internationale samenwerking moeilijker wordt.²⁶ Zo werd in 2021 de *Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security* van de *Group of Governmental Experts* door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen.²⁷ Maar China en Rusland stemden tegen en zetten vol in op parallelle sporen van norm- en regelontwikkeling.²⁸ Onmiskenbaar neemt het gebruik van cybermiddelen zowel in vredetijd als in oorlogstijd toe, gericht op spionage, het stelen van vitale technologieën en de sabotage van kritieke infrastructuren. De naleving van de normen en regels laat dus een gemengd beeld zien.

A.3 Sleutelactoren

De verslechterde internationale veiligheidssituatie heeft directe effecten op bondgenootschappen en internationale organisaties. De competitie in de Indo-Pacific en de Oekraïneoorlog leidt tot polarisatie tussen blokken maar ook tot het hechter worden van bestaande allianties. Tegelijkertijd is er sprake van een heropleving van een beweging van middelgrote mogendheden die hun eigen plan trekken (ook los van de officiële, in 1961 opgerichte *Non Aligned Movement*). Al met al is er een geschakeerd speelveld van actoren die een ondersteunende, bedreigende of gecompliceerde rol spelen waar het de Nederlandse belangen ten aanzien van oorlog en vrede betreft.

²² CCDCOE, *CCDCOE to Host the Tallinn Manual 3.0 Process*, 2020.

²³ Christian Ruhl, Duncan Hollis, Wyatt Hoffman en Tim Maurer, *Cyberspace and Geopolitics: Assessing Global Cybersecurity Norm Processes at a Crossroads*, 2020, pp10-11.

²⁴ Charter of Trust, *About*, 2023.

²⁵ Cybersecurity Tech Accord, *About the Cybersecurity Tech Accord*, *About*.

²⁶ Carol M. Glen, *Norm Entrepreneurship in Global Cybersecurity*, 2021, pp1121-45.

²⁷ United Nations General Assembly, *Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security*, 2021; Samuli Haataja, *Cyber Operations against Critical Infrastructure under Norms of Responsible State Behaviour and International Law*, 2022, pp423-43.

²⁸ United Nations Digital Library, *Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security: Resolution / Adopted by the General Assembly*, 2020. Er wordt op VN-niveau nu gewerkt in de "Open-Ended Working Group (OEWG) on security of and in the use of information and communications technologies 2021-2025." Belangrijk is dat de GGE gesponsord wordt door de VS en de OEWG door Rusland. Zie Digiwatch, *UN OEWG in 2023*, 2023.

A.3.1 Ondersteunend

- De **EU** als katalysator, verbinder, beschermer, en hefboom. Hierbij gaat het om het versterken van Europese militaire slagkracht, het vermogen om economische druk op opponenten uit te oefenen; en Europese waarden en normen te beschermen en te verspreiden.
- De **NAVO** als hoeksteen van veiligheid op het gebied van afschrikking en verdediging waarbij de toekomstige rol en betrokkenheid van de VS een onzekere factor is.
- **Middelgrote landen met gelijke waarden** om normen en regels hoog te houden onder meer ten aanzien van het naleven van het humanitaire oorlogsrecht.
- **Middelgrote landen met andere waarden** c.q. opvattingen over de rechtsorde waarmee op deeldossiers samengewerkt kan worden (zoals ten aanzien van vrije navigatie van de internationale wateren).

A.3.2 Bedreigend

- Revanchistisch en revisionistisch **Rusland** als belangrijke dreiging – conventioneel, nucleair en hybride.
- Toenemende assertiviteit van **China**: in economische zin mondiaal, in militaire zin regionaal (claims in de Zuid- en Oost-Chinese Zee en over Taiwan), en in de komende jaren wellicht ook extra-regionaal onder meer in de Indische Oceaan en in Afrika. In geval van conflict met VS over Taiwan directe economische repercussies (mondiale recessie) en veiligheidsrepercussies (druk om de VS militair te steunen in de Indo-Pacific; in Europa alleen tegenover Rusland).

- **Kwetsbare staten aan de grenzen van de EU** waarin conflict broeit, bijvoorbeeld Servië en Kosovo.
- **Fragiele landen in Afrika** als voedingsbodem voor transnationaal terrorisme en ongecontroleerde migratie.
- **Gewelddadige terreur/terroristische organisaties** als Hamas, ISIS en Al Qaeda en hun *offshoots* (bv., *ISIS West-Afrika*), en transnationale georganiseerde criminaliteitsgroeperingen.

A.3.3 Gecompliceerd

- De **VS** blijft de hoeder van Europese veiligheid, maar het beleid van de hegemoon die zijn positie zag verzwakken was onder het presidentschap van Trump niet meer expliciet gericht op het verstevigen van een liberale wereldorde, en de toekomstige *commitment* aan Europese veiligheid is onzeker. Fundamentele onzekerheden betreffen de uitkomst van de Amerikaanse verkiezingen en de toenemende binnenlandse polarisatie, en de impact daarvan op de relatie tussen de VS, China, en Rusland, en de consequenties voor Europa.
- **India** wordt steeds assertiever, terwijl democratische waarden eroderen. Tegelijkertijd is India een belangrijke bondgenoot in de versterking van UNCLOS en vrije navigatie van de zee.
- **Productielanden van energie en kritieke materialen**: veelal niet-democratische landen met op zijn best twijfelachtige mensenrechten regimes en soms revisionistisch buitenlandbeleid. Tegelijkertijd zijn sommige van deze producenten essentieel voor de lokale machtsbalans en het bewaken van de status quo.

B Economie en welvaart

De belangrijkste economieën in de wereld, de VS, China en de EU – in de afgelopen tien jaar steevast goed voor 50-60% van het mondiale bbp –, zijn met elkaar verbonden in een web van internationale waardeketens en instellingen. In het globaliseringsproces van de afgelopen decennia was kostenefficiëntie, en niet economische weerbaarheid of leveringszekerheid, het leidende principe. Het Westen heeft veel industrieën met een lage financiële toegevoegde waarde uitbesteed en is zo afhankelijk geworden van landen die inmiddels als systeemrivalen worden aangemerkt. Het gaat dan vooral om China en Rusland voor grondstoffen en om China voor basisproducten zoals verwerkte chemicaliën en minder geavanceerde halfgeleiders, maar inmiddels ook voor hoogwaardige eindproducten zoals medische en ICT-apparatuur. Grote ongewenste afhankelijkheid van het buitenland voor vitale producten zoals grondstoffen, energie, *chips*, medicijnen, wapens wordt als belangrijkste bedreigende internationale ontwikkeling gezien in de survey die in het kader van de Strategische Monitor onder de Nederlandse bevolking is gehouden.²⁹

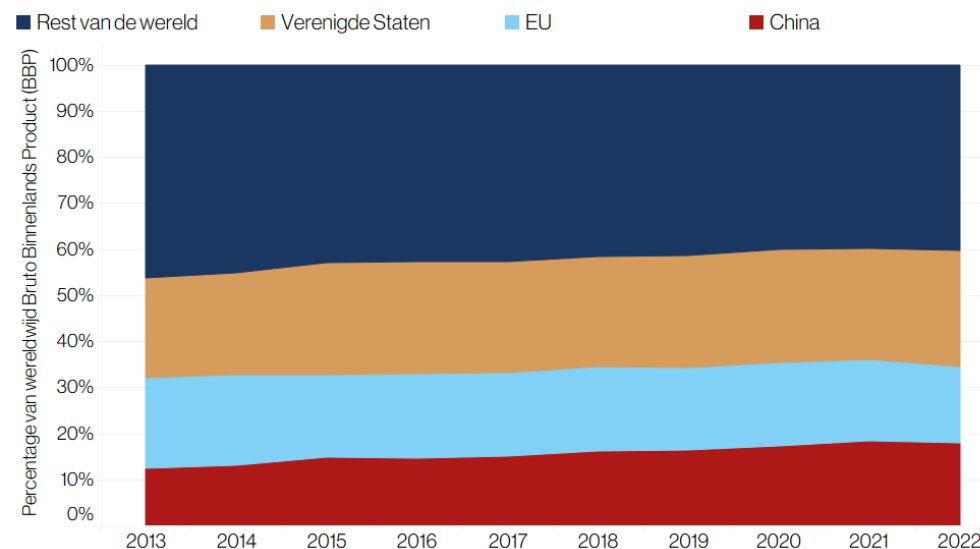
In de wereld van barsten en blokken is controle over *upstream*-activiteiten zoals mijnbouw en raffinage weer relevant. Deze activiteiten zijn economisch misschien niet erg winstgevend, maar geostrategisch gezien van groot belang. Dit laatste geldt ook voor de productie van essentiële goederen. Veel (grote) landen werpen daarom steeds meer barrières op voor de vrije uitwisseling van goederen, diensten, technologieën en mensen. Officiële strategieën en toespraken van leiders lijken te signaleren dat er meer protectionisme op komst is. Dit kan leiden tot lagere kostenefficiëntie van wereldwijde waardeketens en tot sanctiespiralen en subsidiewedlopen; zaken die voor Nederland in het algemeen negatief uitwerken. Onderstaande analyse gaat na of inderdaad kan worden verwacht of in de komende vijf jaar de spiraal van toenemend protectionisme doorzet en leidt tot ver(der)gaande ontkoppeling tussen de VS, China en de EU en versterking van blokvorming.

‘Ontkoppeling’ is gedefinieerd als het proces van verzwakking van de onderlinge afhankelijkheid tussen twee naties of blokken van naties. Dit kan onder meer door over te stappen op interne productie (*reshoring*) of het verleggen van toeleveringsketens naar gelijkgestemde landen (*friendshoring*), maar ook door meer differentiatie van toeleveringsketens naar meerdere, niet gelijkgestemde landen die in ieder geval geen rivalen zijn (*neutral-shoring*). ‘Blokvorming’ is enerzijds het clusteren van gelijkgestemde landen, en anderzijds het (gelijktijdig) proces van verzwakking van de onderlinge afhankelijkheid tussen twee blokken

van landen.³⁰ Dit gaat gepaard met de uitbreiding van de zelfredzaamheid voor elk blok en toename van de onderlinge afhankelijkheid tussen naties binnen elk blok. Beide begrippen moeten als een proces worden gezien. Bijna al het huidige economische (veiligheids)beleid impliceert versterking van dit proces.³¹ Dit kan culminereren in een breekpunt van plotselinge en extreme ontkoppeling. Dit is een moment in de tijd waarop de wrijving in een relatie tussen landen of blokken, vaak gerelateerd aan militair-strategische spanningen, zo hevig wordt dat ze niet langer bereid zijn elkaar enkele of alle vitale middelen te leveren waarvan de economieën afhankelijk zijn.³²

De weegschaal in evenwicht brengen: grote mogelijkheden domineren de wereldeconomie

Aandeel van het wereldwijd BBP van drie grootmachten (2013-2022)



Figuur 5: Economische dominantie VS, China en EU (Bron: Wereldbank)

³⁰ Michael A. Witt et al., *Decoupling in International Business: Evidence, Drivers, Impact, and Implications for IB Research*, 2023, p1.

³¹ Viking Bohman, *The Coming Decoupling from China Consequences for the EU's Economic Security Strategy*, 2023, p3.

³² Joris Teer and Mattia Bertolini, *Reaching Breaking Point: The Semiconductor and Critical Raw Material Ecosystem at a Time of Great Power Rivalry*, 2022.

²⁹ Teun van der Laan c.s., Tussen Hoop en Vrees: hoop op economische weerbaarheid en aanpassing aan klimaatverandering, verdeeldheid over migratiebeleid, 2023.

B.1 Dreigingen

De dreigingsanalyse is gebaseerd op een discoursanalyse van de belangrijkste strategiedocumenten en leiderschapstoespraken van de VS, China en de EU over de afgelopen tien jaar. Nationale strategieën en leiderschapstoespraken geven belangrijke signalen aan bedrijven – de voornaamste economische actoren – over de economische doelen die de overheid wil bereiken en de ruimte voor internationale economische transacties. De analyse verbindt deze intenties met de capaciteiten en activiteiten voor vijf (samengestelde) indicatoren. De eerste twee richten zich op initiatieven om technologische voorsprong op rivalen te behouden of te bereiken; de volgende drie op initiatieven om de leveringszekerheid van noodzakelijke economische *inputs* te verbeteren door het verleggen van waardeketens. Omdat Nederland in algemene zin gebaat is bij de vrije uitwisseling van goederen, diensten, technologieën en mensen, worden groeiende intenties om dit aan banden te leggen als negatief (rood gekleurd) beoordeeld. De feitelijke vertaling in het bevorderen van de eigen economische weerbaarheid van de VS, China en de EU is minder eenduidig als goed of slecht te karakteriseren; niet in de laatste plaats omdat Nederland en/in Europa er ook zelf aan meedoen. Vandaar dat de ontwikkelingen onder capaciteiten en activiteiten neutraal (zwart gekleurd) worden weergegeven.

	Indicator	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Intenties	(Perceptie van) afnemend belang van open internationaal handelssysteem voor de binnenlandse economie	↑	=/↑
	(Perceptie van) intensivering geopolitieke rivaliteit	↑	=/↑
	(Perceptie van) noodzaak technologische voorsprong te behouden en/of zwakheden te overwinnen	↑	=/↑
	(Perceptie van) noodzaak verplaatsen waardeketens voor voorzieningszekerheid cruciale economische inputs	↑	=/↑
Capaciteiten	Promoten lokale productie halfgeleiders	↑	=/↑
	Beschermen lokale productie halfgeleiders	↑	↑
	Garanderen fossiele energiezekerheid	↑	=/↑
	Zekerstellen toegang kritieke grondstoffen	↑	=/↑
	Bevorderen eigen maakindustrie	↑	↑

	Indicator	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Activiteiten	Promoten lokale productie halfgeleiders	↑	↑
	Beschermen lokale productie halfgeleiders	↑	↑
	Garanderen fossiele energiezekerheid	↑	=
	Zekerstellen toegang kritieke grondstoffen	↑	↑
	Bevorderen eigen maakindustrie	↑	↑

B.1.1 Intenties

Tussen 2013 en 2023 hebben eerst China, dan de VS en vervolgens de EU belangrijke signalen aan de eigen industrie afgegeven dat ze prioriteit moeten geven aan binnenlandse investeringen en handel met vertrouwde partners anders dan met geopolitieke concurrenten. Economische weerbaarheid en controle, het behouden of bereiken van een technologische voorsprong, leveringszekerheid, herindustrialisatie en geopolitieke rivaliteit zijn in de afgelopen jaren centrale thema's geworden. Deze punten werden voor het eerst verwoord in toespraken en strategiedocumenten van het Chinese leiderschap (vanaf 2010), en pas daarna in de nationale veiligheidsstrategieën van de VS (vanaf 2017), en tenslotte in de *State of the Union* van de EU (vanaf 2022). Versterking van de moderne maakindustrie in Nederland; verplaatsing van productie vanuit China en Rusland naar de EU en omliggende landen; en vermindering van ongewenste afhankelijkheid van het buitenland ten aanzien van vitale producten behoren alledrie tot de top-5 van internationale ontwikkelingen die Nederlanders meest hoopgevend vinden.³³

Open handelssysteem. In het afgelopen decennium heeft China voortdurend het belang van een open, stabiel internationaal handelssysteem erkend. Tegelijk is Peking steeds explicieter geworden over zijn doel om China minder afhankelijk te maken van anderen voor zijn nationale en economische veiligheid, terwijl de afhankelijkheid van de wereld van China gehandhaafd moet blijven.³⁴

³³ Teun van der Laan c.s., Tussen Hoop en Vrees: hoop op economische weerbaarheid en aanpassing aan klimaatverandering, verdeeldheid over migratiebeleid, 2023.

³⁴ Center for Security and Emerging Technology, *Original CSET Translation of "Certain Major Issues for Our National Medium- to Long-Term Economic and Social Development Strategy"*, 2020.

Ook de VS blijven zich in algemene zin richten op het behoud van open handel, maar hebben het afgelopen decennium het vertrouwen verloren in de naoorlogse instellingen om een op regels gebaseerde internationale handel te garanderen. Obama stelde nog dat globalisering niet alleen enorme bijdragen levert aan de welvaart van de wereld, maar ook “vrede tussen grootmachten” bracht.³⁵ Sinds ongeveer 2017 – zowel onder Trump als Biden – is de concurrentie met China de centrale zorg van de VS geworden en is de handel met dat land aan restricties onderworpen.

De EU was, als gevolg van de financiële en Eurocrisis, al in 2012 het meest expliciet in het wijzen op de gevaren van globalisering. De Commissie Barroso stelde toen: “In de 21e eeuw lopen zelfs de grootste Europese landen het risico irrelevant te worden tussen de wereldreuzen zoals de VS of China.” De oplossing lag, in ieder geval ten dele, nog wél in (verdere) globalisering. Juncker vanaf 2017 en Von der Leyen vanaf 2022 waren sceptischer.³⁶ Geopolitieke weerbaarheid, het bereiken van een technologische voorsprong, het behouden van een industriële basis en het zekerstellen van kritieke economische *inputs* zoals grondstoffen en energie werden onder de Commissie Von der Leyen centrale thema's.

Geopolitieke rivaliteit. Over de jaren veranderde de toon van de toespraken van president Xi Jinping. Met name rond 2022 werd de boodschap over China's groeimodel en over de bedreigingen voor China's veiligheid radicaal anders. Xi interpreteerde de internationale omgeving als steeds vijandiger voor de opkomst van China, na de COVID-19 pandemie, met de Oekraïneoorlog van Rusland en met de exportbeperkingen van westerse technologie naar China. China vreest rivaliteit met de VS en hun Aziatische bondgenoten, en streeft daarom naar “een leger van wereldklasse” dat “oorlogen kan voeren en winnen” tegen 2049.³⁷ Sinds 2021 heeft president Biden vier keer mondeling verzekerd dat hij Taiwan militair zou verdedigen als China zou binnenvallen. In reactie bezigt Xi steeds stevigere retoriek en benadrukt expliciet het doel van de “volledige hereniging van China”.³⁸

Zowel de regering-Biden als de Commissie Von der Leyen benadrukken de ideologische dimensie van de concurrentie met China. Waar de regering-Trump sprak van “rivaliteit tussen grote mogendheden”, heeft Biden het, net als Von der Leyen, over “rivaliteit tussen democratieën en autocratieën”.³⁹ Deze insteek is recent echter weinig benadrukt.

Technologische voorsprong en zekerheid in waardeketens. China's industriebeleid reflecteert zijn toegenomen dreigingsperceptie. Met het *Made in China 2025*-initiatief wil Peking toonaangevend worden in tien sectoren die naar verwachting een revolutie teweeg zullen brengen in de nationale en defensie-industrieën. Geconfronteerd met Amerikaanse handelsbeperkingen benadrukt Xi het belang van weerbare toeleveringsketens.⁴⁰

De VS richtten zich op het behouden van technologische voorsprong, het waarborgen van de aanvoer van kritieke economische *inputs* en het opnieuw opbouwen van de Amerikaanse maakindustrie. Regionale, minilaterale en bilaterale afspraken moeten de economische weerbaarheid versterken. De regering Biden benadrukt de noodzaak van “het beveiligen van onze toeleveringsketens” en samenwerking “met gelijkgestemde naties om [hen te helpen] robuuste en duurzame toeleveringsketens op te bouwen”.⁴¹

In tegenstelling tot de VS en China plaatsten de EU tot 2022 wetenschap en technologie, energiezekerheid en het behoud van de maakindustrie niet expliciet in de context van geopolitieke rivaliteit. Na de Russische inval in Oekraïne werd strategische afhankelijkheid echter een, zo niet dé, primaire zorg. De hefboomwerking van technologieën om geopolitieke doelen te bereiken, het behouden van een technologische voorsprong en het beperken van strategische afhankelijkheden met een hoog risico kregen nadruk, maar het uitbreiden van de productiebasis werd weggelaten.⁴²

Het gaat uiteindelijk om het ‘winnen’ van de vierde industriële revolutie; de winnaar bepaalt de mondiale regels van het spel. De technologische strijd is zo feitelijk een geopolitieke strijd.

B.1.2 Capaciteiten en activiteiten

Tussen 2013 en 2023 lanceerden eerst China en daarna de VS grootschalige initiatieven om een technologische voorsprong te behouden of te bereiken in militaire, *dual-use* en andere strategische industrieën, om de bevoorradingszekerheid van strategische goederen en diensten te verbeteren en om de binnenlandse productie uit te breiden. De EU is inmiddels gestart met soortgelijke initiatieven, maar op veel kleinere schaal. Al deze initiatieven zullen de ont koppeling in strategische sectoren de komende vijf jaar waarschijnlijk versnellen.

Promoten productie halfgeleiders. Halfgeleiders (ook wel *semiconductors* of *chips*) zijn essentieel voor de op *high-tech* gebaseerde vierde economische revolutie. Geavanceerde halfgeleiders maken belangrijke technologische transformaties rond AI en kwantumcomputing mogelijk. Ondanks de geglobaliseerde aard van de halfgeleiderketens hebben eerst

³⁵ White House, *National Security Strategy*, 2010.

³⁶ Jean-Claude Juncker, State of the Union Address 2017* (europa.eu), 2017.

³⁷ China Daily, *Full Text of Xi Jinping's Report at 19th CPC National Congress*, 2017.

³⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Full Text of the Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China*, 2022, p34.

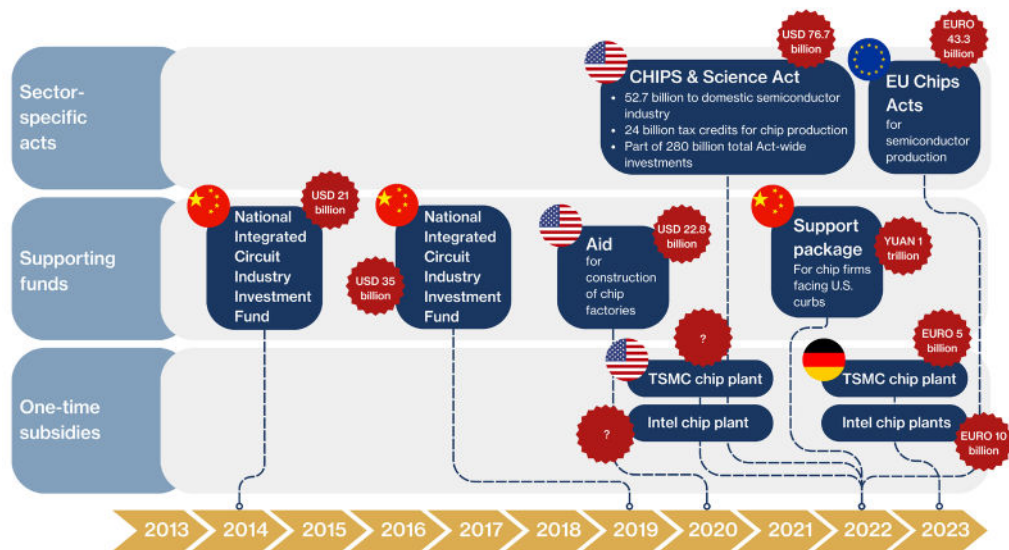
³⁹ White House, *National Security Strategy*, 2010, p23.

⁴⁰ China Daily, *Full Text of Xi Jinping's Report at 19th CPC National Congress*, 2017, p3.

⁴¹ White House, *National Security Strategy*, 2010, p33.

⁴² “We have to ensure our security of supply and, at the same time, ensure our global competitiveness.” Ursula von der Leyen, *State of the Union 2022 - European Commission (europa.eu)*, 2022.

en vooral China, daarna de VS en ten slotte de EU grote strategische publieke investeringen gedaan om meer halfgeleiders in eigen land te produceren. Met uitgebreide staatssteun heeft China zijn aandeel in de chipproductie in het lagere marktsegment vergroot. Amerikaans beleid stimuleert de binnenlandse productie van halfgeleiders, ondanks dat de productie van halfgeleiders veelal plaatsvindt in gelijkgestemde democratieën zoals Korea en Taiwan.⁴³ In navolging van China en de VS, maar met veel minder financiële middelen, voert ook de EU inmiddels een beleid gericht is het lokaal produceren van halfgeleiders. Duitsland heeft met succes halfgeleiderfabrikanten overgehaald om fabrieken in dat land op te zetten.⁴⁴



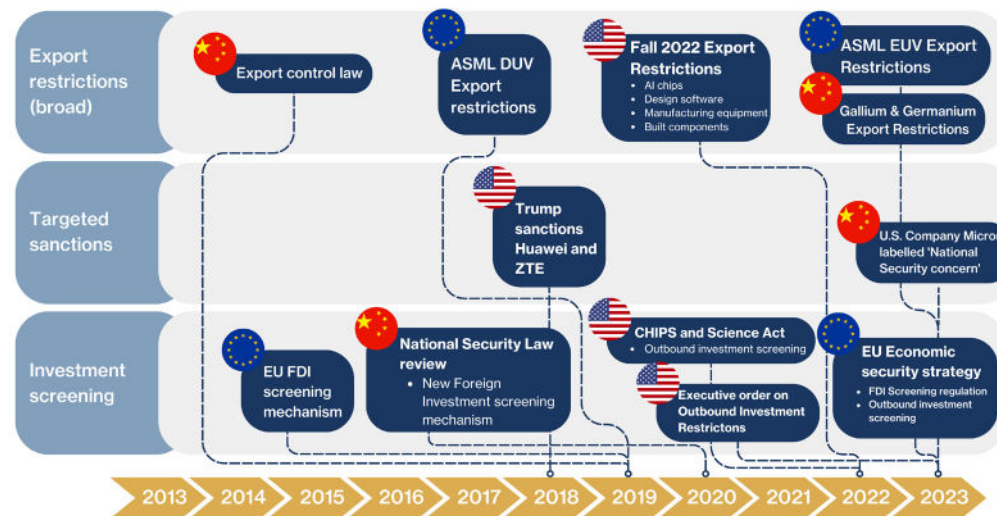
Figuur 6: Initiatieven om de binnenlandse productie van chips te stimuleren⁴⁵

⁴³ Vishnu Kannan en Jacob Feldgoise, *After the CHIPS Act: The Limits of Reshoring and Next Steps for U.S. Semiconductor Policy*, 2022.

⁴⁴ Alex Walker, *The Significance of German Subsidies for Intel*, 2023; Ben Blanchard en Thomas Escriitt, *Germany Spends Big to Win \$11 Billion TSMC Chip Plant*, 2023.

⁴⁵ Met de *EU Chips Act* wil de Commissie in totaal meer dan €43 miljard aan publieke en private investeringen mobiliseren. Het *Chips voor Europa*-initiatief, de financieringscomponent van de CHIPS-wet, zou een budget van €11 miljard hebben. Slechts €3,3 miljard hiervan is afkomstig van de EU zelf. Overige investeringen worden gemobiliseerd door middelen te herbestemmen die al zijn toegezegd via *Horizon Europe* en *Digitaal Europa*, waaronder middelen die al voor chips bestemd waren. Naar verwachting zal het totale budget verder stijgen met de financiële bijdragen van individuele lidstaten, zoals voorgeschreven in de CHIPS Act.

Beschermen productie halfgeleiders. Tussen 2013 en 2023 hebben vooral de VS, maar ook de EU, hun *high-end* halfgeleiderindustrieën afgeschermd van China. Hoewel China (nog) niet toonaangevend is in *high-end* halfgeleiderproductie, breidt het de *screening* van inkomende investeringen uit en is begonnen met het invoeren van restricties op de uitvoer van gallium en germanium, die gebruikt worden voor de productie van halfgeleiders en andere geavanceerde elektronica. De VS maken al lange tijd gebruik van screeningsmechanismen voor inkomende investeringen.⁴⁶ Onlangs zijn ze begonnen met het opleggen van verreikende exportbeperkingen voor technologie en investeringen aan China. Aangemoedigd door de VS is ook de EU begonnen met het beschermen van belangrijke technologieën.⁴⁷ Steeds meer lidstaten hebben screeningsmechanismen ingesteld voor inkomende investeringen. De EU en de lidstaten leggen ook steeds meer beperkingen op aan de overdracht van kennis, technologie en investeringen naar China. Zo heeft de Nederlandse overheid opnieuw uitvoerbeperkingen opgelegd aan ASML. Dit keer om ook de uitvoer van de voorlaatste generatie lithografiesystemen naar China te blokkeren.⁴⁸



Figuur 7: Initiatieven om anderen toegang tot halfgeleider technologie te onttrekken

⁴⁶ Winston & Strawn, *The CHIPS Act Creates a New, CFIUS-Like, Outbound Investment Review Process for the Semiconductor Industry*, 2022.

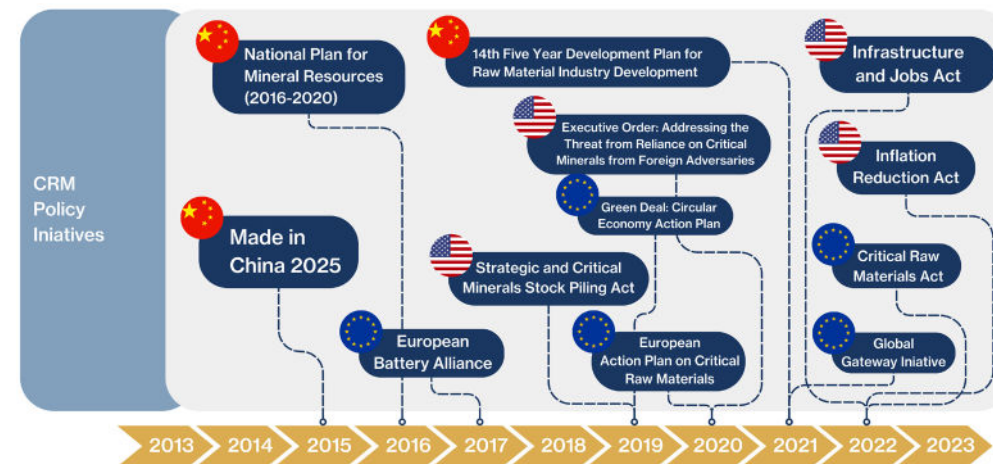
⁴⁷ Winston & Strawn, *The CHIPS Act Creates a New, CFIUS-Like, Outbound Investment Review Process for the Semiconductor Industry*, 2022..

⁴⁸ Staatscourant, *Regeling geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders*, 2023, artikel 4 van het Besluit strategische goederen.

Garanderen fossiele energiezekerheid. In de afgelopen twee jaar heeft de EU de tot dan groeiende importafhankelijkheid voor energie verlegd van rivalen naar bondgenoten en niet-gebonden landen. Sinds begin 2021 daalde de afhankelijkheid van de EU van fossiele brandstoffen uit Rusland met ongeveer 75-80%. Alternatieven zijn het via pijpleidingen aangevoerde Noorse, Algerijnse en Azerbeidzjaanse gas en LNG uit de VS en Qatar. De snelle uitbreiding van LNG-terminals en de massale overheidssteun om de energiekosten te dekken van burgers kostten ongeveer 1100 miljard euro.⁴⁹ Zonder de schalierevolutie die de VS van netto-importeur tot netto-exporteur van olie en gas hebben gemaakt en nieuwe mogelijkheden om vloeibaar gas over zee te vervoeren, zou het voor de VS niet mogelijk zijn geweest om de gaslevering van Rusland aan Europa te vervangen.⁵⁰

China heeft zijn inname van door Rusland geleverde fossiele brandstoffen aanzienlijk uitgebreid, mede via de *Power of Siberia*-gaspijpleiding die werd aangelegd na de Russische annexatie van de Krim. In 2022 was Moskou de belangrijkste leverancier van ruwe olie aan China. Beijing handhaaft echter een gevarieerde energiemix met ook een toenemend aandeel van de VS. Per saldo is de energieafhankelijkheid binnen geopolitieke blokken gegroeid en tussen geopolitieke blokken afgenomen.

Zekerstellen toegang tot kritieke grondstoffen. De VS en vooral de EU zijn sterk afhankelijk van China voor de levering van grondstoffen voor de digitale en groene transitie. China blijft het decennialange beleid volgen om zijn positie, soms bijna-monopolie, in wereldwijde grondstoffenwaardeketens te versterken. Dit gebeurt door de productie in eigen land te subsidiëren en met zijn staatsbedrijven buitenlandse mijnbouwconcessies te verkrijgen, bijvoorbeeld voor kobalt in de Democratische Republiek Congo. Als tegenwicht heeft de VS grootschalig ingezet op alternatieve bevoorrading.⁵¹ Mede als gevolg van investeringen door het Pentagon zijn de VS gegaan van 0% van de wereldwijde winning van zeldzame aardmetalen twaalf jaar geleden naar 16% in 2020, hoewel ze nog steeds sterk afhankelijk zijn van China voor raffinage. Ondanks nieuw beleid heeft de EU nog geen tastbare resultaten laten zien in de *'de-risking'* van China op dit gebied. Het groeiend aantal beleidsinitiatieven door vooral Washington maar ook door Europese landen leidt de komende vijf jaar waarschijnlijk tot meer ontkoppeling van de grootmachten in strategische sectoren.



Figuur 8: Initiatieven voor meer voorzieningszekerheid voor kritieke mineralen

Bevorderen eigen maakindustrie. Grote mogelijkheden voeren een steeds breder en kostbaarder industriebeleid om de binnenlandse productie uit te breiden, met specifieke aandacht voor de defensie- en *dual-use* industrie. China werd rond 2013 wereldleider in de maakindustrie en is blijven groeien. China wil zijn ongeëvenaarde productievermogen omvormen van de breedste naar de breedste én meest geavanceerde productiebasis ter wereld. Het *Made in China 2025*-beleid beschrijft tien strategische sectoren waarin het land meer zelfvoorzienend wil worden.⁵²

Het industriebeleid van de VS is verschoven van het opleggen van importheffingen onder de regering-Trump – waardoor Chinese goederen kunstmatig duurder werden – naar een systematische inspanning van de regering-Biden om de industriële basis van de VS te herstellen. Onder Biden is de VS een “supercyclus” in de maakindustrie ingegaan.⁵³ Ook de EU is langzaam begonnen met het implementeren van een industriebeleid, hoewel anti-staatssteunprincipes, klimaatdoelen en ‘niet in mijn achtertuin’-bewegingen stevige beperkingen met zich meebrengen.

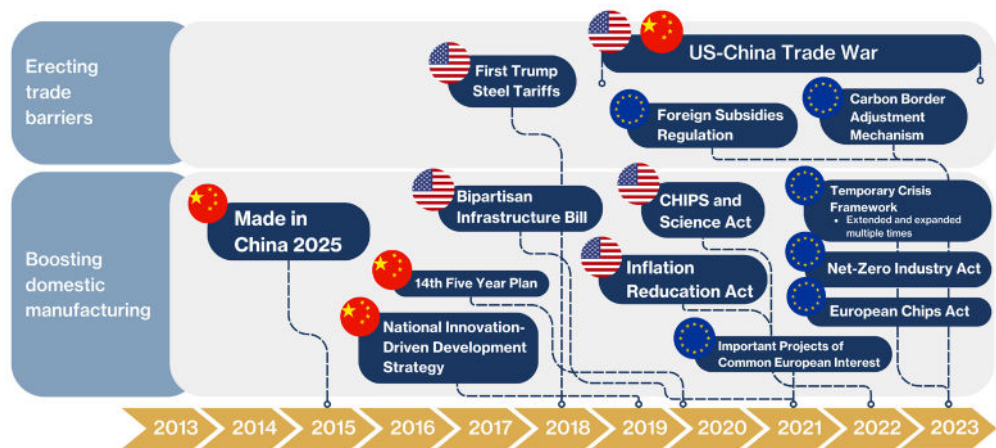
⁴⁹ Eigen berekening.

⁵⁰ Meghan L. O’Sullivan, *Windfall: How the New Energy Abundance Upends Global Politics and Strengthens America’s Power*, 2017.

⁵¹ Cheng Li en Xiuye Zhao, *Renewable Energy Should Not Be the next Semiconductor in US-China Competition*, 2023.

⁵² PRC State Council, *Notice of the State Council on the Publication of “Made in China 2025”*.

⁵³ Jonathan W. Kozy, Joseph P. Quinlan en Lauren J. Sanfilippo, *Capital Market Outlook*, 2023.



Figuur 9: Initiatieven van industriepolitiek

B.2 Normen en regels

Het totaalbeeld van het naleven van normen en regels met betrekking tot handelsbetrekkingen, specifiek gericht op grootmachten, is sterk negatief.

Toepassingsgebied	Toepassing normen		Toepassing regels	
	Trend afgelopen 10 jaar	Trend komende 5 jaar	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
	Multilaterale handelsbetrekkingen	↓	↓	=/↓
Internationale geschillenregeling	↓	↓	=/↓	=/↓
Gebruik wereldwijde publieke ruimtes	=	↓	↓	↓
Open markten	↓	↓	=/↓	↓
Economische spionage	=	↓	=/↓	↓

Multilaterale handelsbetrekkingen

Norm	Wereldwijde of multilaterale handelsovereenkomsten, en niet bilaterale of minilaterale handelspartnerschappen, moeten de voorwaarden voor wereldwijde handel bepalen
Regel	Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), artikel 3, functies van de WTO, lid 2. De WTO vormt het forum voor onderhandelingen tussen haar leden over hun multilaterale handelsbetrekkingen.

Sinds de oprichting van de WTO is er bijna geen vooruitgang geboekt in het creëren van nieuwe wereldwijde handelsovereenkomsten.⁵⁴ In de wereld van barsten en blokken gebruiken landen handelsbeleid steeds meer als instrument om hun geopolitieke agenda te bevorderen.⁵⁵ Gevolg: steeds meer preferentiële handelsovereenkomsten. Met het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), een voorgestelde handelsovereenkomst tussen de EU en de VS, en het *Trans-Pacific Partnership* (TPP), een soortgelijke handelsovereenkomst in de Stille Oceaan, had de regering-Obama gehoopt 80% van de wereldeconomie bij deze twee handelsregimes te betrekken.⁵⁶ Beide ‘megaregionale’ overeenkomsten zijn niet rondgekomen. Daarentegen komen bilaterale en minilaterale handelsovereenkomsten steeds vaker voor.⁵⁷ Naast deze geografische fragmentatie zijn handelsovereenkomsten ook steeds meer thematisch gericht, zoals de EU-VS *Trade and Technology Council*. Dit alles ondermijnt het multilaterale handelssysteem.

Internationale geschillenregeling

Norm	Internationale organisaties waarin (bijna) alle staten vertegenwoordigd zijn, geen grootmachten, beslechten handelsgeschillen.
Regel	<i>Memorandum of understanding</i> inzake de regels en procedures betreffende de beslechting van geschillen (WTO) Artikel 3; algemene bepalingen; lid 2.

Sinds 2019 is er sprake van een daling van de geschillen voorgelegd aan de WTO. De VS hebben bezwaren tegen het beroepsorgaan van de WTO.⁵⁸ Zij beroepen zich op artikel XXI dat landen toestaat handelsmaatregelen te nemen die zij noodzakelijk achten voor de

⁵⁴ National Intelligence Council, *Global Trends 2040: A More Contested World*, 2021, p47.

⁵⁵ Carlos Góes en Eddy Bekkers, *The Impact of Geopolitical Conflicts on Trade, Growth, and Innovation*, 2022.

⁵⁶ “When complete, the Trans-Pacific Partnership will generate trade and investment opportunities — and create high-quality jobs at home — across a region that represents more than 40 percent of global trade.” Zie White House, *National Security Strategy*, 2015, p2.

⁵⁷ Chad Bown, *Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO*, 2017, pp107-112.

⁵⁸ Tom Miles, *U.S. Blocks WTO Judge Reappointment as Dispute Settlement Crisis Looms*, 2018.

bescherming van hun vitale nationale veiligheidsbelangen. Deze expansieve interpretatie van nationale veiligheid ondermijnt het op internationale handelsregels gebaseerde systeem en specifiek het vermogen van de WTO om handelsregels af te dwingen en geschillen op te lossen. Alternatieve mechanismen om handelsgeschillen op te lossen worden gecreëerd als een poging om het op regels gebaseerde handelssysteem te behouden. De *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) – gelanceerd in december 2019 onder leiding van de EU en 16 WTO-leden waaronder China, Canada en Japan omvattend – is de meest prominente.⁵⁹ Maar zonder de VS is de MPIA nog lang niet in staat om de leemte in multilaterale geschillen op te vullen.

Gebruik wereldwijde publieke ruimtes

Norm	De <i>global commons</i> (wereldwijde publieke ruimtes: de atmosfeer, de ruimte, de volle zee, Antarctica, het Noordpoolgebied (Arctic) en het internet) moeten open blijven voor iedereen, zonder inmenging van welke staat dan ook.
Regel	Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS), Artikel 87. Vrijheid in het gebruik van de volle zee.

In de afgelopen tien jaar hebben er steeds meer schendingen plaatsgevonden van de norm. Een recent grootschalig voorbeeld is de sluiting van het Europese luchtruim en havens voor Russische burgervliegtuigen en schepen en de omgekeerde sluiting van het Russische luchtruim voor EU-vliegtuigen.⁶⁰ Andere voorbeelden zijn het doorsnijden van onderzeese telecommunicatiekabels rond de Taiwanese Matsu-eilanden, naar verluidt door China, en het doorsnijden van twee communicatiekabels rond eilanden in Noorwegen, vermoedelijk door Rusland,⁶¹ de sabotage van Nord Stream 1 en 2, mogelijk door agenten die banden hebben met Oekraïne,⁶² de inbeslagname door Iran van een onder Britse vlag varende schip in de Perzische Golf,⁶³ en de door Wit-Rusland geforceerde landing van een vliegtuig op weg naar Litouwen om een journalist te arresteren.⁶⁴

Voor de internationale handel over zee is mogelijk de grootste zorg dat China de vrijheid van scheepvaart potentieel kan gaan beperken door buitensporige territoriale claims rond

kunstmatig aangelegde eilanden in de Zuid-Chinese Zee. In 2013 spanden de Filippijnen hierover een juridische procedure aan tegen China. In 2016 deed het Permanente Hof van Arbitrage in Den Haag uitspraak, waarbij de historische aanspraken van China op de Zuid-Chinese Zee op basis van zijn “negen-streeplijn”-kaart ongeldig werden verklaard.⁶⁵ China wees deze uitspraak echter openlijk van de hand en ging door met het uitbreiden en militariseren van gebieden in de Zuid-Chinese Zee.⁶⁶

Open markten

Norm	Staten onthouden zich van het nemen van protectionistische maatregelen.
Regel	Algemene overeenkomst inzake tarieven en handel (WTO), artikel I, algemene meestbegunstigingsbehandeling, lid 1. Alle voordelen, gunsten, privileges of immuniteiten die door een overeenkomstsluitende partij worden toegekend aan producten van oorsprong of bestemd voor een ander land worden onmiddellijk en onvoorwaardelijk toegekend aan soortgelijke producten van oorsprong of bestemd voor het grondgebied van alle andere overeenkomstsluitende partijen.

Protectionistisch beleid heeft zich wereldwijd verspreid in alle bedrijfstakken, en vooral in strategische sectoren zoals de grondstoffensector, zie Figuur 10.⁶⁷ De Russische *weaponisation* van de export van aardgas illustreert de kwetsbaarheden van cruciale toeleveringsketens vanuit ‘zorgwekkende landen’.⁶⁸ De grote mogendheden omarmen als gevolg steeds meer een zelfvoorzienend en protectionistisch beleid, met een aanzienlijke verschuiving in de mondiale economische dynamiek. Het Chinese beleid richt zich op zelfvoorziening van essentiële materialen, componenten en producten om de ontwikkeling van Beijings hoogtechnologise sectoren veilig te stellen. De VS hebben een doctrine ingevoerd om de Chinese technologische ontwikkelingen actief te beperken door de export te verbieden van geavanceerde *chips* en de machines om deze te produceren. Ze hebben de *Chips and Science Act* en de *Inflation Reduction Act* ingevoerd, met forse subsidies gericht op het (opnieuw) opbouwen van binnenlandse productiecapaciteit. Vanuit een soortgelijk sentiment streeft de EU met haar industriële strategie van 2020 naar vergroting van de

⁵⁹ Geneva Trade Platform, *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*, 2020.

⁶⁰ BBC News, *Ukraine Invasion: EU Shuts Airspace to Russian Planes*, 2022.

⁶¹ BBC News, *Philippines Accuses China of Firing Water Cannon at Boats in South China Sea*, 2023; Thomas Newdick, *Undersea Cable Connecting Norway With Arctic Satellite Station Has Been Mysteriously Severed*, 2022.

⁶² Nieuwsuur, *Nieuwe Feiten over Aanslagen Nord Stream*, 2023.

⁶³ BBC News, *Iran Seizes British Tanker in Strait of Hormuz*, 2019.

⁶⁴ Andrius Sytas en Andrey Ostroukh, *Belarus Forces Airliner to Land and Arrests Opponent, Sparking U.S. and European Outrage*, 2021.

⁶⁵ Permanent Court of Arbitration, *PCA Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China)*, 2016.

⁶⁶ Tom Phillips, Oliver Holmes en Owen Bowcott, *Beijing Rejects Tribunal's Ruling in South China Sea Case*, 2016.

⁶⁷ Przemyslaw Kowalski en Clarisse Legendre, *Raw Materials Critical for the Green Transition: Production, International Trade and Export Restrictions*, 2023.

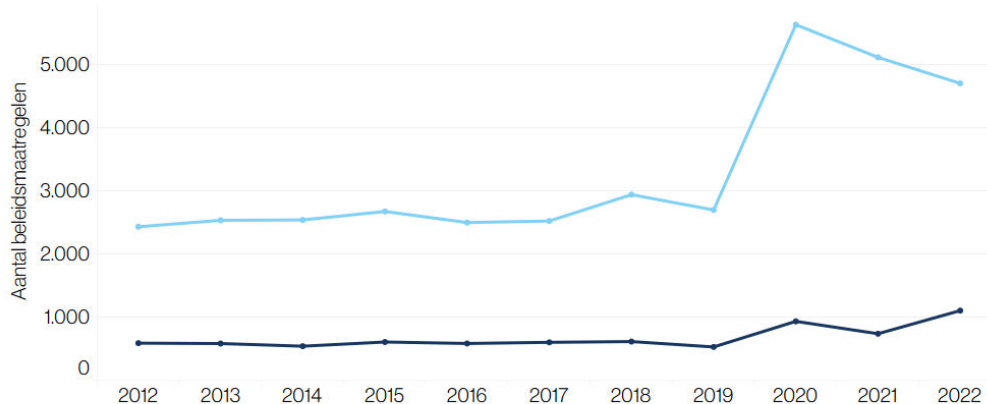
⁶⁸ International Monetary Fund, *Trade, Disrupted*, 2023.

'open strategische autonomie'. Duitsland gaf al tien miljard uit aan subsidies voor Intel en vijf miljard voor TSMC om de chipproductiecapaciteit in de EU te vergroten.

Protectionisme neemt toe

Totaal aantal schadelijke versus liberaliserende beleidsmaatregelen (2012-2022)

■ Liberaliserende maatregelen die buitenlandse commerciële belangen ten goede komen
■ Schadelijke maatregelen die vrijwel zeker buitenlandse commerciële belangen discrimineren



Bron: Global Trade Alert 2023

Figuur 10: Protectionisme neemt toe (Bron: Global Trade Alert 2023)

B.2.1 Economische spionage

Norm Spionage is aanvaardbaar voor de nationale veiligheid, maar niet om de economische concurrentiepositie te versterken.

Regel Overeenkomst inzake handelgerelateerde aspecten van intellectuele-eigendomsrechten (TRIPS) (WTO), artikel 39, Lid 2.

Economische spionage, vaak uitgevoerd door aan de staat gelieerde entiteiten, is steeds gebruikelijker geworden. In 2020 werden verschillende cyberspionagecampagnes gerapporteerd die werden toegeschreven aan door de Chinese staat gesponsorde actoren.⁶⁹ De campagnes waren gericht op farmaceutische bedrijven en onderzoeksinstituten

betrokken bij onderzoek naar COVID-19-vaccins, wat op grote belangstelling wees voor het verkrijgen van een concurrentievoordeel in de race om een vaccin te ontwikkelen. De AIVD stelt dat "China de grootste bedreiging vormt voor de Nederlandse economische veiligheid", waarbij "alle middelen worden gebruikt die het nodig acht om zijn langetermijndoelstellingen te verwezenlijken, waaronder spionage en kennisdiefstal."⁷⁰ De veiligheidsdiensten waarschuwen ook voor meer traditionele vormen van industriële spionage, waaronder bedrijfsspionage, cyberaanvallen en de rekrutering van *insiders* om waardevolle bedrijfsgeheimen en technologie van buitenlandse bedrijven en overheden te verkrijgen.⁷¹

B.3 Sleutelactoren

Hoe hebben de voor Nederland en de EU zo belangrijke economische grootmachten de VS en China zich de afgelopen tien jaar gedragen ten opzichte van de wereldwijde handel en wat kunnen we de komende vijf jaar van ze verwachten?

China's aanhoudende protectionisme, dumping, staatsteun en diefstal van intellectuele eigendom; het bouwen van eilanden in de Zuid-Chinese Zee; en de oprichting van alternatieve instituties hebben het internationale handelsregime ondermijnd. Het Chinese handelsbeleid vis-a-vis de Europese economische veiligheidsbelangen werd het afgelopen decennium steeds bedreigender. Meer dan drie decennia lang heeft goedkope Chinese arbeid de inflatie in de EU en de VS laag gehouden en de EU toegang gegeven tot allerlei basismaterialen. Beijing streeft echter naar zelfredzaamheid via zijn industriebeleid, resulterend in grote druk op Europese fabrikanten van bijvoorbeeld auto's, medische apparatuur en telecommunicatieleveranciers door de, veelal staatsgesteunde, Chinese concurrentie. Ook het pronken met mondiale normen door Beijing, de expliciete boycotdreigingen tegen Nederland en de EU en de daadwerkelijke handelsboycots tegen gelijkgestemde landen als Australië, Litouwen en Noorwegen zijn bedreigend.

De VS handhaafden onder de regering-Obama grotendeels het wereldhandelsregime. Opeenvolgende regeringen daarna hebben echter expliciet verklaard dat diverse internationale normen en regels niet meer in het Amerikaanse belang zijn. De afgelopen jaren hebben ook concrete acties, zoals de weigering om WTO-rechters te benoemen, het invoeren van de uitzondering op het gebied van de nationale veiligheid en de terugtrekking in kleinere handelsgroepen zoals de G7 in plaats van de G20 het mondiale economische regime ondermijnd. Naarmate de rivaliteit tussen de VS en China toeneemt, zullen Nederland en de EU vaker te maken krijgen met Amerikaanse verzoeken om de export van technologie naar China te beteugelen. Dit heeft mogelijk weer repercussies van Beijing als gevolg.

⁶⁹ Cybersecurity & Infrastructure Security Agency, *People's Republic of China State-Sponsored Cyber Actors Exploit Network Providers and Devices*, 2022.

⁷⁰ AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*, 2022, pp 33.

⁷¹ AIVD, *Internationale dreigingen*, 2022.



Tegelijk is de Amerikaanse marine nog steeds de belangrijkste verantwoordelijke partij in het waarborgen van maritieme handelsstromen. Bovendien doet het feit dat de VS zich niet altijd aan de internationale handelsafspraken houden niet automatisch afbreuk aan de Nederlandse en Europese belangen. De VS hebben met hun grootschalige aanbod van LNG om de Russische gasboycot te compenseren Europa door de winter van 2022 geholpen. Terwijl de VS en de EU proberen zich los te maken van de vele strategische

afhankelijkheden die hen aan China binden, zou dergelijke Amerikaanse hulp wellicht nog maar het begin kunnen zijn. Als er zich een crisis voordoet in Oost-Azië en de VS en de EU de toegang verliezen tot Chinese materialen en Taiwanese of Koreaanse geopolitieke halfgeleiders, kan de EU sterk afhankelijk worden van het Amerikaanse aanbod. Ten goede of ten kwade, Europa lijkt de komende vijf jaar afhankelijker te gaan worden van de VS om de leveringszekerheid van cruciale economische *inputs* te garanderen.

C Soevereiniteit en beïnvloeding

De bevolkingssurvey uitgevoerd in het kader van de Strategische Monitor⁷² laat zien dat de Nederlandse bevolking bezorgd is over de dreiging uitgaande van desinformatiecampagnes en van ongewenste buitenlandse inmenging. Deze analyse behandelt statelijke inmengingsactiviteiten gericht op het aantasten van de democratische rechtsstaat ('democratie') en de open samenleving ('maatschappij'). Dergelijke activiteiten hebben een ondermijnende impact op de sociale en politieke stabiliteit. Bepalend is dat achter deze dreigingen een statelijke actor met een bewuste beïnvloedingsagenda zit, waarbij overigens de feitelijke inmengingsactiviteiten volledig of deels kunnen worden uitbesteed aan uitvoerders (zogenaamde 'proxies') zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties of criminele groeperingen. Vaak worden zogenaamde illegitieme middelen ingezet: middelen waarvan de inzet in democratische rechtsstaten onrechtmatig is. Maar ook heimelijke middelen worden benut, waarvan de inzet niet altijd strafbaar is. Denk aan de inzet van inlichtingendiensten of van *online*-nepaccounts om een bepaald narratief te verspreiden of versterken. De inzet van illegitieme en heimelijke middelen wordt soms gecombineerd met activiteiten die zowel wetmatig zijn als openlijk plaatsvinden. De grenzen zijn niet altijd duidelijk, met activiteiten die zich in een grijs gebied bevinden.

C.1 Dreigingen

Uit meerdere rapporten van westerse veiligheidsdiensten en internationale organisaties blijkt dat statelijke inmenging gericht tegen de democratische rechtsstaat en de open samenleving in het afgelopen decennium is toegenomen; dit geldt ook voor de dreigingspercepties.⁷³ Het is waarschijnlijk dat de dreiging voortkomend uit statelijke inmengingsactiviteiten gericht tegen westerse democratieën en maatschappijen in ernst de komende vijf jaar verder zullen blijven toenemen. De tabel hieronder maakt inzichtelijk hoe de afgelopen tien jaar de intenties, capaciteiten en activiteiten op dit vlak toegenomen zijn en geeft een inschatting hoe dit de komende vijf jaar verder kan ontwikkelen.

⁷² Teun van der Laan c.s., Tussen Hoop en Vrees: hoop op economische weerbaarheid en aanpassing aan klimaatverandering, verdeeldheid over migratiebeleid, 2023.

⁷³ Zie bijvoorbeeld: Government of New Zealand, *Secure Together. New Zealand's National Security Strategy 2023-2028*, 2023; Australia Department of Home Affairs, *2023-2030 Australian Cyber Security Strategy*, 2023; Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *National strategic review*, 2022; AIVD, *Jaarverslag 2022*, 2023; MIVD, *Openbaar jaarverslag 2022*, 2023; AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren*, 2021; AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren 2*, 2022; Europees Parlement, *Verslag over buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, met inbegrip van desinformatie*, 2020.

Indicatoren		Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Intenties	Dreigingsperceptie ernst statelijke inmenging tegen democratie en maatschappij	↑	↑
	Internationale ambities/belangen: ondermijnen democratie en liberale wereldorde in Westen en westerse landen	↑	↑
	Binnenlandse politieke ambities/belangen: regimestabiliteit, eergevoel en financieel gewin	↑	↑
	Gebrek bewustzijn over inmenging in Westen	↓	↓
Capaciteiten	Technologische-/cybercapaciteiten van bedreigende actoren ⁷⁴	↑	↑
	Inzet van andere (niet-statale) actoren	↑	↑
	Beschikking over inlichtingen- en veiligheidsapparaat – en daarmee de mate waarin heimelijk ge opereerd kan worden	↑	↑
	Mate waarin ingespeeld kan worden op maatschappelijke breuklijnen binnen westerse democratische samenlevingen	↑	= / ↑
Activiteiten	Spionage en infiltratie	↑	↑
	(Des)informatiecampagnes	↑	↑
	Heimelijke beïnvloeding, zoals financiële steun en omkoping	↑	↑
	Manipulatie en sabotage (voorbereiding)	↑	↑
	Intimidatie en chantage	↑	↑
	(Dodelijk) geweld	=	↑
	Gebrek aan bereidheid preventieve en reactieve tegenacties te ondernemen door westerse democratieën	↓	↓

⁷⁴ Daarbij aangetekend dat onze eigen technologische capaciteiten om tegenmaatregelen te nemen ook groeien, wat een positieve ontwikkeling betekent.

C.1.1 Intenties

Er is sprake van een groeiende intentie bij meer autocratisch bestuurde landen om de liberale wereldorde en de macht en invloed van het Westen te ondermijnen. Dit kan leiden tot inmengingsactiviteiten zoals (des)informatiecampagnes, heimelijke beïnvloeding of infiltratie. Ook zijn dergelijke landen in toenemende mate bereid om binnenlandspolitieke belangen, zoals regimestabiliteit, veilig te stellen door maatregelen tegen opposanten, dissidenten en critici elders te ondernemen. Dit kan zich uiten in onder meer chantage en intimidatie en de inzet van (dodelijk) geweld.

Internationale belangen. Zowel historische gebeurtenissen als ergernis en onvrede over hedendaagse westerse bemoeienis met de interne aangelegenheden liggen ten grondslag aan de groeiende intentie van diverse landen om westerse democratieën en maatschappijen te raken.⁷⁵ Landen als Rusland en China voeren bovendien een politiek om antiwesterse retoriek in derde landen te versterken. Een goed voorbeeld hiervan is dat Rusland in 2022 de *Russosphere* heeft gecreëerd, een complex netwerk van sociale mediagroepen met als doel het verspreiden van antiwesters, met name anti-Frans sentiment.⁷⁶

Er is sprake van toenemende rivaliteit met het Westen en met de westerse invulling van het begrip democratie. Er is mede daardoor ook sprake van een bredere narratievenstrijd en deze zal de komende vijf jaar waarschijnlijk toenemen. Ook hier geldt dat China en Rusland de boventoon voeren en de intentie hebben om de invloed van westerse democratieën in te dammen en een 'democratisch' alternatief te bieden. Dit blijkt onder meer uit de gezamenlijke verklaring van China en Rusland op 4 februari 2022: “[c]ertain States’ attempts to impose their own ‘democratic standards’ on other countries, to monopolize the right to assess the level of compliance with democratic criteria, to draw dividing lines based on the grounds of ideology, including by establishing exclusive blocs and alliances of convenience, prove to be nothing but flouting of democracy and go against the spirit and true values of democracy.”⁷⁷ De voedingsbodem is breder dan alleen deze twee landen, zoals uitingen tijdens de BRICS-bijeenkomst in 2023 lieten zien.

De Europese Raad heeft in het bijzonder China omschreven als ‘systeemrivaal’.⁷⁸ Het Westen maakt zich zorgen om hoe China een alternatief systeem promoot, waardoor

westerse democratieën in diskrediet worden gebracht. Zij proberen in essentie de overhand te krijgen in een geopolitieke invloedstrijd, die middels het verspreiden van antiwesterse retoriek en het bevorderen van alternatieve wereldbeelden tot uiting komt. Deze intenties kunnen leiden tot statelijke inmengingsactiviteiten zoals (des)informatiecampagnes, heimelijke beïnvloeding of infiltratie.

Binnenlandse belangen. De aanwezigheid van dissidenten en opposanten in westerse landen vormt een gevaar voor autocratische leiders. Kritische groepen en individuen kunnen vanuit het buitenland actievoeren tegen het regime door gebruik te maken van de rechten en vrijheden die de democratie en open samenleving hen biedt. Autocratieën lijken in toenemende mate bereid drastische maatregelen te nemen tegen organisaties en individuen uit diasporagemeenschappen om regimestabiliteit te garanderen; maar ook eergevoel en vergelding of wraak kunnen een motiverende factor zijn. Het opsporen en intimideren van opposanten en dissidenten in het buitenland maakt daar deel van uit. In de afgelopen tien jaar is het aantal mensen dat leeft in een democratie afgenomen. Inmiddels leeft 72% van de wereldwijde populatie niet in (semi-)democratieën maar in autocratieën, en is het aantal landen zonder democratische elementen toegenomen tot 49%.⁷⁹ Alleen deze trend al kan een verhogende impact betekenen waar het gaat om inmengingsactiviteiten gericht tegen democratieën.

Groeiend bewustzijn. Er is een groeiend bewustzijn binnen westerse landen over het gevaar van inmengingsactiviteiten. De kwetsbaarheid van onze democratie en maatschappij is niet alleen afhankelijk van de ernst van de dreigingen, maar ook van de weerbaarheid van onze mensen en instituties. De Nederlandse overheid zet zich actief in voor het verhogen van bewustzijn over statelijke inmenging binnen verschillende doelgroepen: zowel diasporagemeenschappen, die geraakt worden door activiteiten zoals chantage en intimidatie, als politieke ambtsdragers en beleidsmedewerkers, die vaker geraakt worden door activiteiten zoals omkoping en heimelijke beïnvloeding, worden door de overheid op de hoogte gebracht van eventuele dreigingen.⁸⁰ De Zweedse overheid heeft in 2018 via een brochure de Zweedse bevolking aangemoedigd om op hun hoede te zijn voor valse informatie en hoe om te gaan met desinformatiecampagnes. Het was de eerste brochure sinds 1961 die verspreid werd onder elk huishouden in Zweden.⁸¹

⁷⁵ Zo bestaat er in veel landen in onder meer Afrika en het Midden-Oosten onvrede over westerse militaire interventies, bijvoorbeeld door de missies in Irak, Libië en Afghanistan. Maar ook is er onrust over westerse bemoeienis in sociaaleconomische – en politieke aangelegenheden van derden. Zie: Saskia Glas en Niels Spierings, *Connecting Contextual and Individual Drivers of Anti-Americanism in Arab Countries*, 2021, pp668-708.

⁷⁶ Grigor Atanesia, *Russia in Africa: How disinformation operations target the continent*, 2023.

⁷⁷ Russia Ministry of Foreign Affairs, *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, 2022.

⁷⁸ Europese Raad, *Conclusies Europese Raad over China*, 2023, para 32.

⁷⁹ Varieties of Democracy Institute, *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*, 2023, p11.

⁸⁰ Rijksoverheid, *Aanpak statelijke dreigingen en aanbieding dreigingsbeeld statelijke actoren 2*, 2022, p15.

⁸¹ European Parliament, *Best Practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats*, 2021, p35.

C.1.2 Capaciteiten

Naast het kunnen beschikken over afdoende financiële middelen lijken momenteel en in de komende vijf jaar met name drie statelijke capaciteiten een belangrijke rol te spelen: (1) een kundig inlichtingen- en veiligheidsapparaat om heimelijk in het buitenland te opereren; (2) technologische en cybercapaciteiten; en (3) het vermogen om niet-statale actoren als 'proxies' in kunnen zetten. Deze capaciteiten zijn in de afgelopen tien jaar toegenomen en zullen naar alle waarschijnlijkheid de komende vijf jaar verder toenemen.

Onderstaande trends/ontwikkelingen hebben de komende vijf jaar waarschijnlijk een capaciteitsverhogende impact op de uitvoer van statelijke inmengingsactiviteiten. Van belang is echter ook het tegenwicht dat doellanden kunnen bieden in de vorm van weerbaarheid tegen statelijke inmengingsactiviteiten.

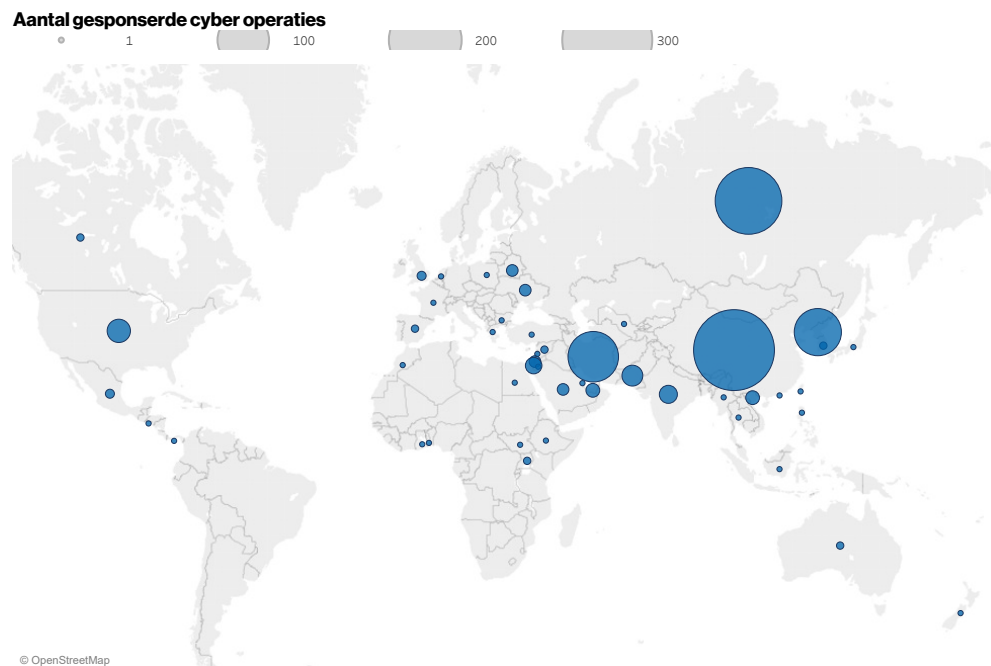
Groeiende technologische (inmengings)capaciteiten. Opkomende en disruptieve technologieën zoals kwantumtechnologie en AI vergroten het gemak waarmee en de schaal waarop inmengingsactiviteiten uitgevoerd worden.⁸² Zo zullen bijvoorbeeld *deep fakes* in een kort tijdsbestek steeds realistischer worden en eenvoudig *open source* te produceren zijn. Trollegers en het verspreiden van (des)informatie door nepaccounts zullen steeds meer geautomatiseerd gaan worden.⁸³ Met dergelijke ontwikkelingen kan eenvoudig en snel op de actualiteit worden ingespeeld om zo het effect van inmengingsactiviteiten sterk te laten toenemen. Praktisch elke (statelijke) actor zal in staat zijn om inmengingsactiviteiten, met name op het gebied van (des)informatiecampagnes, uit te voeren. Een select aantal landen, met name China en de VS, kan ook substantieel investeren in hoogtechnologische innovaties die niet automatisch breed toegankelijk zullen zijn. Dit geeft een comparatief voordeel omdat dergelijke technologie kan worden omgezet in meer en/of effectievere beïnvloedingcapaciteiten.

⁸² Katerina Sedova, Christine McNeill, Aurora Johnson, Aditi Joshi en Ido Wulkan, *AI and the Future of Disinformation Campaigns. Part 2: A Threat Model*, 2021.

⁸³ Katherine Mansted, *The domestic security grey zone: Navigating the space between foreign influence and foreign interference*, 2021.

Landen verdacht van het sponsoren van cyberoperaties

Aantal publiek bekende, door de staat gesponsorde cyber operaties (2005-2023)



Figuur 11: Aantal uitgevoerde cyberoperaties 2005-2022 (Bron: Council on Foreign Relations)

Toenemende mogelijkheden voor het inkopen van inmengingscapaciteiten.⁸⁴ Landen hoeven lang niet over alle inmengingscapaciteiten zelf te beschikken. Veel capaciteiten of 'services' zijn relatief gemakkelijk (al dan niet via coverconstructies) in te kopen.⁸⁵ Hierbij gaat het, naast legale producten en diensten als PR, lobby en *cybersecurity*, onder meer over de volgende inmengingscapaciteiten:

- **Spionagecapaciteiten.** Het gaat hier zowel om fysieke als digitale spionage ('*espionage as a service*'). Met name het aanbod van commerciële digitale spionagediensten lijken sterk in omvang te groeien. Een bekend voorbeeld is de Israëlische NSO-groep, wiens

⁸⁴ Antoaneta Roussi, *UK spy agency tools up on AI to counter China, its chief says*, 2023.

⁸⁵ Max Fisher, *Disinformation for Hire, a Shadow Industry, Is Quietly Booming*, 2021.

spionagesoftware gebruikt is om zowel van terrorisme verdachte individuen te bespioneren als journalisten en democratisch gekozen politici.⁸⁶

- **(Des)informatiecampagnecapaciteiten.** (On)officiële bedrijven bieden onder meer 'dark PR' (lastercampagnes) aan. Ook bieden schimmige bedrijven diensten aan die democratische verkiezingen beïnvloeden met bots en desinformatie.⁸⁷ Zo werd bijvoorbeeld in 2017 het Zwitserse bedrijf *Alp Services* door de VAE ingehuurd om islamitische organisaties, politici, en activisten in diskrediet te brengen door hen in verband te brengen met de Moslimbroederschap.⁸⁸ Ook zijn er voorbeelden bekend van schimmige bedrijven die in te huren zijn om democratische verkiezingen te beïnvloeden door onder meer gebruik te maken van bots en desinformatie. Zo zou het Israëlische 'Team Jorge' betrokkenheid hebben gehad in 33 presidentiële verkiezingen.⁸⁹
- **Criminele capaciteiten** uitbesteden biedt statelijke actoren *plausible deniability* omdat activiteiten niet gemakkelijk naar de opdrachtgever terug te herleiden zijn. Zo gaf Iran vrijwel zeker opdracht aan criminelen om twee liquidaties uit te voeren in Nederland.⁹⁰ Objectieve data over dit soort gebruik van criminelen door statelijke actoren bestaat er niet. Maar omdat zowel intenties voor inmenging als de (digitale) toegankelijkheid van dergelijke *services* toenemen, lijkt een (verdere) groei aannemelijk.

Toenemend misbruik van sociaal-maatschappelijke breuklijnen. In het Westen is er de afgelopen jaren sprake van toenemende polarisatie onder de bevolking.⁹¹ (Statelijke) actoren kunnen en zullen direct inspelen op sociaal-maatschappelijke breuklijnen om polarisatie en verdeeldheid te versterken.⁹² Thema's die zich bij uitstek hiervoor lenen zijn sociaaleconomische ongelijkheid; 'overheid/instituties versus de burger'; 'stad versus platteland'; levensbeschouwelijke tegenstellingen; (im)migratie; en klimaatverandering.⁹³

C.1.3 Activiteiten

De afgelopen tien jaar lijken inmengingsactiviteiten te zijn toegenomen in zowel aantallen als ernst; 'lijkt' omdat er slechts beperkte open data beschikbaar is. Experts stellen dat wat aan inmengingsactiviteiten bekend is waarschijnlijk het topje van de ijsberg vormt. De beperkte data laten meer (gemelde) incidenten, een hogere dreigingsperceptie, meer statelijke actoren met een plausibele intentie en toegankelijker en krachtigere inmengingscapaciteiten zien. Daarbij kunnen onderstaande zes verschillende uitingsvormen onderscheiden worden, die losstaand maar juist ook in combinatie uitgevoerd worden.

Spionage en infiltratie. In het huidige geopolitieke klimaat neemt spionage door inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht tegen democratische instituties en elementen van de open samenleving waarschijnlijk toe. Vooral digitale spionage neemt een vogelvlucht. Spionage gericht tegen Nederland en zijn bondgenoten vormt een omvangrijk probleem.⁹⁴ De Amerikaanse diensten geven aan dat de dreiging van buitenlandse inlichtingendiensten en daaraan gelieerde organisaties complexer, diverser en schadelijker zijn geworden.⁹⁵ Dit is waarschijnlijk breed het geval. De groeiende technologische capaciteiten, alsook de toenemende onzekerheid en het afnemende vertrouwen op het wereldtoneel zijn hier debet aan. Westerse inlichtingendiensten wijzen met name naar China en Rusland waar het gaat om (politieke) spionagedreiging. De inschatting is dat momenteel geen enkel land op zo'n omvangrijke schaal inlichtingen vergaart als China.⁹⁶ Tegelijkertijd beschikken ook westerse democratieën, waaronder de VS en het VK, over omvangrijke inlichtingencapaciteiten. Een deel van deze capaciteiten richt zich ook op bondgenoten.⁹⁷ Hoewel ook andere statelijke actoren spionage- en infiltratieactiviteiten verrichten in Nederland, wordt ingeschat dat alleen Rusland en China inlichtingen op zeer grote schaal vergaren.⁹⁸ Met spionage wordt een inlichtingenpositie opgebouwd die (onder meer) in staat stelt om andere, verdergaande, inmengingsactiviteiten te verrichten. Spionage en infiltratie vormt zo een basis waar vervolgens, indien nodig en gewenst, op kan worden verder gebouwd.

Heimelijke (politieke) beïnvloeding. Een waarschijnlijk relatief veel voorkomende vorm loopt via heimelijke financiële steun en/of omkoping. Deze heimelijke financieringsvormen kunnen individuen en politieke instanties beïnvloeden en verleiden een bepaald standpunt

⁸⁶ NOS, *Dit is de NSO Group, die elke telefoon kan hacken*, 2021.

⁸⁷ The Guardian, *Revealed: the hacking and disinformation team meddling in elections*, 2023.

⁸⁸ NRC Handelsblad, *Dit schimmige bedrijf vernietigde reputaties van Europese moslims*, 2023.

⁸⁹ The Guardian, *Revealed: the hacking and disinformation team meddling in elections*, 2023.

⁹⁰ NOS, *Kabinet beschuldigt Iran van twee moorden in Nederland, EU legt sancties op*, 2019.

⁹¹ Thomas Carothers en Andrew O'Donohue, *How to Understand the Global Spread of Political Polarization*, 2019; Amitav Acharya, *Hierarchies of Weakness: The Social Divisions That Hold Countries Back*, 2022.

⁹² Dit betekent niet dat inmenging van buitenaf als veroorzaker of zondebok moet worden gezien voor interne problematiek. Het verband is eerder andersom..

⁹³ *Edelman Trust Barometer 2023*, 2023; European Parliamentary Research Service, *Social inequality: Reversing the tide*, 2023; Davide Luca, *Progressive cities: Urban-rural polarisation of social values and economic development around the world*, 2023; Alexander W. Schmidt-Catran en Christian S. Czymara, *Political elite discourses polarize attitudes toward immigration along ideological lines. A comparative longitudinal analysis of Europe in the twenty-first century*, 2023, pp 1-3; Max Falkenberg, *Growing polarization around climate change on social media*, 2022.

⁹⁴ AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren 2*, 2022, pp 4.

⁹⁵ National Counterintelligence and Security Center, *National Counterintelligence Strategy of the United States of America 2020-2022*, 2020, pp 2-4.

⁹⁶ Evening Standard, *Our spies can't afford to get intelligence on China wrong. Are they up to the job?*, 2023; AIVD, *AIVD jaarverslag 2022*, 2023, p35; Federal Bureau of Investigation, *the China Threat*, bezocht op 28 augustus 2023.

⁹⁷ Meerdere klokkenluiders hebben in het recente verleden openbaar gemaakt dat de VS bondgenoten systematisch bespioneerde heeft, waaronder Nederland. Zie: Boris van der Spek, *VS bespioneerden bondgenoten, waaronder Nederland, vanuit Denemarken*, 2020.

⁹⁸ AIVD, *AIVD jaarverslag 2022*, 2023, pp18-19.

in te nemen. In 2022 werd bijvoorbeeld een aantal Europarlementariërs gearresteerd omdat zij geld hadden ontvangen van Marokko en Qatar die zo politieke doeleinden probeerden te bereiken.⁹⁹ Omdat dit soort omkopingspraktijken heimelijk plaatsvinden zijn de voorbeelden die naar buiten komen waarschijnlijk slechts het topje van de ijsberg.

Chinese heimelijke beïnvloedingsactiviteiten zijn structureel en omvangrijk, waarbij het land gebruik maakt van zowel legitieme als illegitieme middelen. Het land is in staat om op subtiële wijze democratische processen en het publieke debat te beïnvloeden. Door landen en individuen afhankelijk te maken van China kan het op heimelijke wijze politieke beïnvloedingsactiviteiten uitvoeren (en vice versa).¹⁰⁰ Zo kwam recent naar buiten hoe China de Canadese provinciale – en federale partijleidersverkiezingen heeft proberen te beïnvloeden.¹⁰¹

De afgelopen jaren zijn diverse Russische heimelijke financiële beïnvloedingsactiviteiten naar buiten gekomen. Daarbij valt op dat dit zich niet beperkt tot het steunen van individuen en (politieke) organisaties wiens narratieven overlap met die van Rusland vertonen.¹⁰² Ook organisaties die met hun uitingen of activiteiten sociaal-maatschappelijke breuklijnen kunnen vergroten kunnen potentieel op dergelijke Russische inmengingsactiviteiten rekenen.¹⁰³

Ook andere statelijke actoren werden verdacht van heimelijke beïnvloeding. Het onderzoek van de Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB), waarin onder meer de (heimelijke) financiering vanuit Turkije en Saoedi-Arabië werd onderzocht, stelde dat “op zichtbare en onzichtbare wijze organisaties en regeringen van onvrije landen in de hoofden en harten van onze moslimgemeenschappen proberen te komen. Hierdoor kunnen parallelle samenlevingen ontstaan.”¹⁰⁴ Ook Marokko, Koeweit, de VAE en Qatar zijn in verband gebracht met activiteiten van ongewenste beïnvloeding in Nederland.¹⁰⁵

⁹⁹ NOS, *Onderzoek naar omkoping in Europarlement door Qatar, vicevoorzitter opgepakt*, 2022.

¹⁰⁰ Dit blijkt uit de input uit onze interviews met regioexperts en beleidsmakers en is verder toegelicht in eerdere publicaties, zie: Susanne Kamerlin, May-Britt U. Stumbaum en Sharon de Cet, *Hoe de Europese democratie te wapenen tegen China*, 2023; Alex Joske, *Spied and Lies: how China's greatest covert operations fooled the world*, 2022.

¹⁰¹ The Bureau, *Exclusive: CSIS report says China infiltrated Provincial and Federal Party leadership races in 2022* (*thebureau.news*), 2023.

¹⁰² Ook in Nederland zijn signalen naar buiten gekomen van Russische (pogingen tot) beïnvloeding in personen of partijen betrokken in het politieke systeem. Zie NOS Nieuws, *Baudet werd door AIVD gewaarschuwd voor Russische spionnen*, 2023; De Volkskrant, *Rus probeerde politieke partij Splinter te financieren*, 2021; NRC, *Hoe CDA-politicus René van der Linden een pion van de Russen werd*, 2022.

¹⁰³ Een voorbeeld hiervan is het financieren van demonstraties in Zweden waarbij Koran-verbrandingen plaatsvonden door een extreemrechtse journalist, gelieerd aan de Russische staatsmedia. Zie The Guardian, *Russia spreading false claims about Qur'an burnings to harm Nato bid, says Sweden*, 2023.

¹⁰⁴ Voor toelichting over de verschillende vormen en voorbeelden hiervan, zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, *(On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, 2020, pp3-96.

¹⁰⁵ Voor toelichting over de verschillende vormen en voorbeelden hiervan, zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, *(On)zichtbare invloed: verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, 2020, pp3-96; De Volkskrant, *AIVD: Marokko jaagt hier op geheime informatie*, 2008.

Manipulatie en sabotage. Wanneer een inlichtingendienst eenmaal een politieke of maatschappelijke organisatie heeft geïnfiltreerd, kan de positie in de organisatie worden misbruikt om politieke manipulatie- of sabotageactiviteiten uit te voeren.¹⁰⁶ Dit kan zowel fysiek met de inzet van zogenaamde agenten of *undercovers*, als digitaal door *hackers*.

Opnieuw geldt dat dergelijke activiteiten zich in het geniep afspelen en er dus relatief weinig over bekend is. Uit publicaties van onder meer inlichtingendiensten blijkt dat de dreigingsperceptie groter is geworden maar zelden worden daadwerkelijke incidenten bij naam genoemd of risico's specifiek gemaakt.¹⁰⁷ Zo vermeldt de NCTV dat statelijke actoren “bijvoorbeeld [kunnen] proberen de politieke campagnes of debatten rechtstreeks te beïnvloeden door (digitale) communicatie te verstoren. [...] Hierdoor kan twijfel worden gezaaid over de vrijheid, eerlijkheid of anonimiteit van verkiezingen.”¹⁰⁸ Toch zijn er het afgelopen decennium enkele concrete voorbeelden naar buiten gekomen van verkiezingsmanipulatie. Met name Rusland wordt hiervan beschuldigd. Zo zouden de presidentsverkiezingen in Frankrijk en de VS doelwit zijn geweest, en het Brexit-referendum in het VK. Dit ging waarschijnlijk hand in hand met (des)informatiecampagnes.¹⁰⁹

Ook op het gebied van manipulatie en sabotage neemt de digitale dreiging toe, met name door *ransomware* (groot deel afkomstig van, vaak door staten gedoogde, criminelen) en *wiperware*.¹¹⁰ Zowel de sociaal-politieke stabiliteit als de economische veiligheid kan hierdoor geraakt worden. Zo had de Russische *NotPetya wiperware*-aanval tegen Oekraïne wereldwijd impact op havens, bedrijven en overheidsinstellingen.¹¹¹

Het is meestal ingewikkeld om vast te stellen welke actor achter dergelijke activiteiten zit. De sabotage van de Nordstreampijpleidingen in september 2022 is een voorbeeld, al betreft dit geen sabotageaanval direct gericht tegen democratische instituties en de open samenleving. Ook sabotagevoorbereiding is lastig te onderkennen, doordat het heimelijk plaatsvindt maar ook doordat de voorbereidende activiteiten een grote mate van overlap

¹⁰⁶ Manipulatie is erop gericht om de politieke en/of beleidsmatige koers van de betreffende organisatie te wijzigen, sabotage om structuren kapot te maken of processen te verhinderen.

¹⁰⁷ In recente rapportages wordt de nadruk gelegd op de dreiging van inmenging in politieke processen vanuit statelijke actoren door middel van (heimelijke) beïnvloeding en sabotage. Ook buitenlandse inlichtingendiensten en internationale organisaties – inclusief de EU – uitten in recente rapporten hun zorgen over de veiligheid van (inter-)nationale verkiezingen. Zie: AIVD, *AIVD jaarverslag 2022*, 2023, pp8-9; AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren*, 2021, p14; AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren 2*, 2022, p20; Europees Parlement, *Verslag over buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, met inbegrip van desinformatie*, 2020.

¹⁰⁸ NCTV, *Verkiezingen*, bezocht op 30 augustus 2023.

¹⁰⁹ RTL nieuws, *Brits onderzoek vernietigend over aanpak Russische beïnvloeding: overheid deed niks*, 2020. Europees Parlement, *Verslag over buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, met inbegrip van desinformatie*, 2020. United Kingdom House of Commons, *Intelligence and Security Committee of Parliament – Russia*, 2020.

¹¹⁰ Geri Revay (Fortiguard Labs Threat Research), *An Overview of the Increasing Wiper Malware Threat*, 2022.

¹¹¹ Mike McQuade, *The Untold Story of NotPetya, the Most Devastating Cyberattack in History*, 2018.

vertonen met de activiteiten voor spionage en infiltratie. Zo zou bijvoorbeeld de Russische buitenlandse inlichtingendienst SVR in 2017 digitaal diep zijn doorgedrongen in de politiestructuren die bezig waren met het strafrechtelijk onderzoek naar het neerschieten van vlucht MH17.¹¹² Het is vaak lastig te bepalen in hoeverre een actor in zo'n situatie 'enkel' uit is op inlichtingenvergaring of dat er ook manipulatie of sabotage(voorbereiding) in het spel is.

(Des)informatiecampagnes. Het uitvoeren van digitale (des)-informatiecampagnes wordt steeds eenvoudiger en neemt verder toe, mede doordat door toenemende capaciteiten het steeds eenvoudiger wordt digitale (des)informatiecampagnes uit te voeren.¹¹³ Desinformatiecampagnes maken onderdeel uit van de bredere zogenaamde *Foreign Information Manipulation Interference (FIMI) toolbox*. FIMI legt vooral de nadruk op manipulatief gedrag in tegenstelling tot de waarheidsgetrouwheid van informatie, maar desondanks blijft desinformatie een essentieel onderdeel van FIMI-activiteiten.

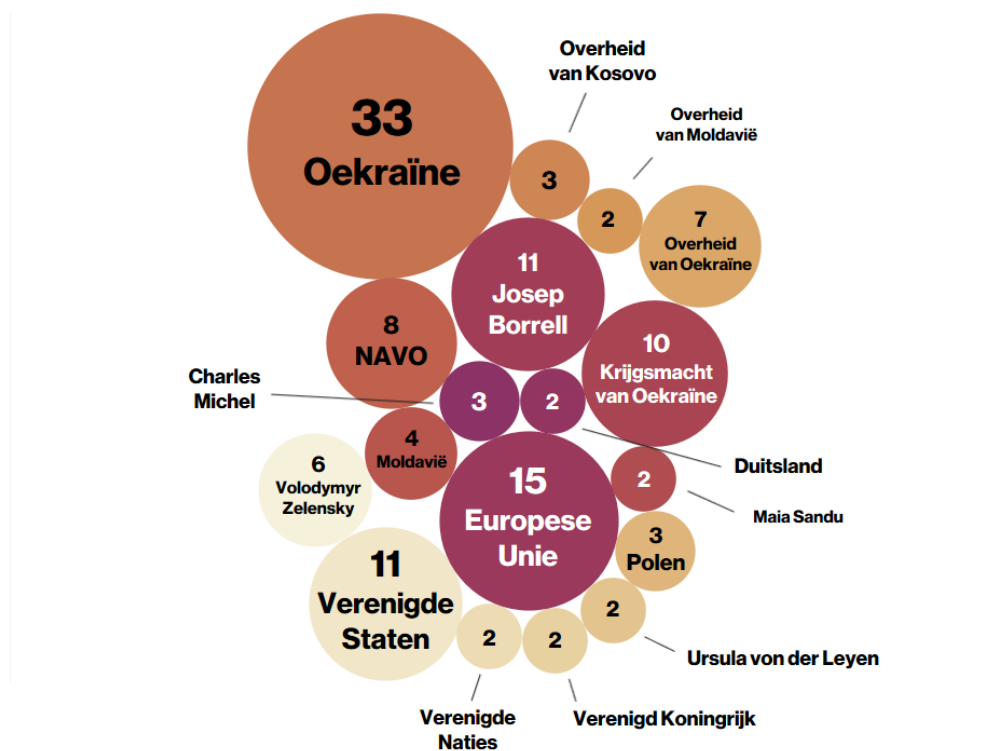
Meerdere actoren, waaronder China en Rusland op grootschalig niveau en Iran en Turkije kleinschaliger, voeren desinformatiecampagnes uit tegen democratische samenlevingen.¹¹⁴ De VS, het VK en Egypte zijn door *Facebook* en *Twitter* benoemd als landen die het meest door buitenlandse actoren met desinformatiecampagnes worden aangevallen.¹¹⁵ Ook haat- en lastercampagnes maken een belangrijk onderdeel uit van deze inmengingsvorm.¹¹⁶ Volgens *Amnesty International* worden *online* haatzaaiing ('*hate speech*') en propaganda steeds meer ingezet door landen om (politieke) tegenstanders te marginaliseren.¹¹⁷ Een belangrijke positieve trend is dat deze platformen steeds specifiek en accurater de verantwoordelijkheid van desinformatiecampagnes kunnen toeschrijven aan bepaalde actoren. Dit biedt kansen voor de weerbaarheid van verschillende samenlevingen.

Rusland heeft een uitgebreide digitale infrastructuur opgebouwd voor desinformatiecampagnes. Via onder meer *online* nepaccounts is geprobeerd de Amerikaanse presidentsverkiezingen te beïnvloeden. Een minder bekend voorbeeld is hoe Rusland met nep-websites die sterk leken op de Franse mediaplatformen *Le Monde* en *Le Parisien* geprobeerd heeft de politieke en maatschappelijke steun in Frankrijk voor Oekraïne te laten afnemen.¹¹⁸ Ook Nederland is doelwit. Veel van de desinformatie is breder dan op Nederland gericht. Maar er zijn ook specifiek Nederlandse thema's, bijvoorbeeld gekoppeld aan het MH17-proces.¹¹⁹ De

EU heeft in 2015 *EUvsDisinfo* opgericht om breder bewustzijn te creëren en beter te kunnen acteren tegen desinformatiecampagnes gericht tegen de EU en haar lidstaten. Deze voor zover bekend enige open-source database bevat vele duizenden *samples* van pro-Kremlin desinformatie. Duitsland is verreweg het vaakst slachtoffer, gevolgd door Frankrijk, Italië en Spanje.¹²⁰

Aantal FIMI-campagnes van Rusland en China tegen landen, organisaties en personen

(okt. t/m dec. 2022)



Figuur 12: Aantal FIMI-campagnes van Rusland en China tegen landen, organisaties en personen okt. t/m dec. 2022 (Bron: *European External Action Service*)

¹¹² Het Parool, *Russische hackers zaten diep in systemen tijdens MH17-onderzoek*, 2021.

¹¹³ NCTV, *Cybersecuritybeeld Nederland 2023*, 2023, p27.

¹¹⁴ Amnesty International, *Human rights battlegrounds of the decade*, 2019.

¹¹⁵ Josh A. Goldstein en Shelby Grossman, *How disinformation evolved in 2020*, 2021.

¹¹⁶ NRC Handelsblad, *Dit schimmige bedrijf vernietigde reputaties van Europese moslims*, 2023.

¹¹⁷ Amnesty International, *Human rights battlegrounds of the decade*, 2019.

¹¹⁸ Le Parisien, *Campagne de désinformation russe : ce que l'on sait après les accusations de la France envers Moscou*, 2023.

¹¹⁹ NOS, *Ollongren: Russische desinformatie bij Oekraïne-referendum*, 2017.

¹²⁰ European External Action Service, *EUvsDisinfo: disinformation operations about COVID-19*, 2020, update op 28 augustus 2023; Deutsche Welle, *Russian disinformation mainly targets Germany: report*, 2021.

Bij zogenaamde *hack and leak*-operaties is allereerst sprake van spionage (de *hack*) waarna de verkregen informatie geopenbaard wordt om het publiek en media te beïnvloeden (de *leak*). De bekendste en wellicht ook invloedrijkste *hack and leak*-operatie vond plaats als onderdeel van een bredere Russische campagne om de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016 te beïnvloeden. E-mails van Hillary Clinton en haar campagneteam werden buitgemaakt en gelekt. Een soortgelijke Russische operatie in 2019 was gericht tegen Britse politieke instituties.¹²¹

Chantage en intimidatie. In het Westen hebben in de afgelopen tien jaar vooral leden van verschillende diasporagemeenschappen chantage en intimidatie ervaren vanuit landen van herkomst. Iran, Eritrea, Pakistan, Turkije en China maken zich hier veelvuldig schuldig aan.¹²² Activiteiten kunnen variëren van subtiele vormen van chantage en intimidatie tot extremere vormen zoals het dreigen met geweld in persoon, telefonisch of digitaal. Subtielere inzetmiddelen zijn het zichtbaar volgen op sociale media, het met een CD-kenteken langsrijden of stilstaan voor het woonhuis. Ook het uitnodigen voor een onderhoud op de ambassade of het sturen van dubbelzinnige berichtjes zijn uitingsvormen. Deze handelingen zijn over het algemeen niet onwettig, maar het effect is wel dat velen zich geïntimideerd of bedreigd voelen. De Chinese staat heeft in een aantal landen zogenoemde ‘*service stations*’ gevestigd. Deze kantoren kunnen naast het bieden van reguliere (diplomatieke) diensten ook worden ingezet om Chinese individuen in het buitenland in de gaten te houden, te intimideren en onder druk te zetten om naar China terug te keren – waar ze vervolgens zouden worden opgepakt. In Nederland had China twee van zulke kantoren gevestigd, in Amsterdam en in Rotterdam.

Ook journalisten zijn slachtoffer van statelijke chantage- en intimidatieactiviteiten. Sinds 2014 zijn journalisten minimaal 97 keer slachtoffer geworden van dergelijke activiteiten; of 11% van alle gevallen van fysieke intimidatie die door *Freedom House* zijn geregistreerd.¹²³ Vaak hebben deze journalisten een dubbele nationaliteit, maar niet altijd. Zo werd een Nederlandse journaliste recent slachtoffer van een Chinese intimidatiecampagne. Voor zover bekend is dit de eerste keer dat een niet-Chinese journalist buiten China hier slachtoffer van werd. Ze werd geïntimideerd doordat er onder meer valse bommeldingen onder haar naam werden gedaan, een bron van haar werd geïntimideerd en er druk op haar werd uitgeoefend om een artikel te verwijderen.¹²⁴

¹²¹ James Shires, *Hack-and-leak operations and U.S. cyber policy*, 2020.

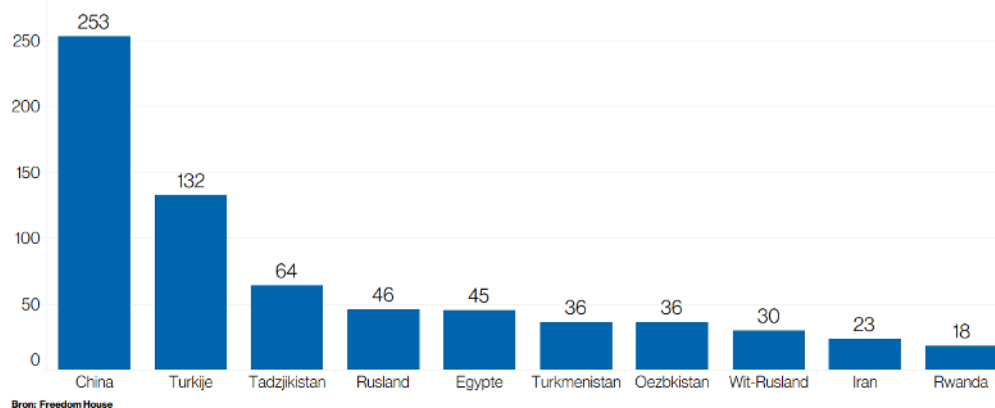
¹²² Tweede Kamer, *Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken – De Hoorn van Afrika*, 2018; Yana Gorokhovskaia, Nate Schenkkan en Grady Vaughan, *Still Not Safe: Transnational Repression in 2022*, 2023. Freedom House, *NEW REPORT: More Governments Engaged in More Transnational Repression during 2022*, 2023.

¹²³ Freedom House, *NEW REPORT: More Governments Engaged in More Transnational Repression during 2022*, 2023.

¹²⁴ De Volkskrant, *Volkskrant-verslaggever mikpunt van Chinese intimidatie*, 2023.

Aantal geregistreerde gevallen van transnationale repressie

Top-10 landen wereldwijd (2014-2023)



Figuur 13: Aantal geregistreerde gevallen van transnationale repressie voor top-10 landen wereldwijd in de periode 2014-2023¹²⁵

(Dodelijk) geweld. Slechts een beperkt aantal actoren lijkt vooralsnog bereid om niet (alleen) te dreigen met geweld, maar ook de daad bij het woord te voegen. Voor zover bekend is dit enkel gericht tegen opposanten/dissidenten binnen diasporagemeenschappen. Zo zijn in Nederland in 2015 en 2017 twee Iraniërs vermoord – hoogstwaarschijnlijk in opdracht van Iran.¹²⁶ Pakistan, Saoedi-Arabië en India hebben in de afgelopen jaren waarschijnlijk meermaals opdracht gegeven tot liquidaties van critici in respectievelijk Nederland, Zweden, Turkije en Canada.¹²⁷ Geweld afkomstig vanuit Rusland en gepleegd in het Westen richt zich door de bank genomen op Russische oud-spionnen. Daarnaast wordt ook niet-dodelijk geweld tegen dissidenten ingezet, onder meer door China en Eritrea. Zo zijn Chinese demonstranten in Manchester mishandeld door personeel van het Chinese consulaat aldaar. Een ander voorbeeld is hoe actief onrust werd gezaaid op een Eritrees feest in Den Haag waarbij meerdere mensen gewond raakte. Dit was waarschijnlijk, direct of indirect, in opdracht van het Eritrees regime.

¹²⁵ Yana Gorokhovskaia, Nate Schenkkan en Grady Vaughan, *Still Not Safe: Transnational Repression in 2022*, 2023. Deze top-10 is verantwoordelijk voor 80% van de gevallen wereldwijd.

¹²⁶ NOS, *Kabinet beschuldigt Iran van twee moorden in Nederland, EU legt sancties op*, 2019.

¹²⁷ BBC News, *Karima Baloch: Activist's family mourns a 'mountain of courage'*, 2020; AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*, 2022, p37; BBC News, *Sajid Hussain: Swedish police find body of missing Pakistani journalist*, 2020.

De inzet van geweld, dodelijk en niet dodelijk, heeft vergaande uitstralingseffecten. Ook anderen dan de slachtoffers voelen zich niet veilig meer om zich te kunnen uiten. Dit kan de sociale en politieke stabiliteit ernstig aantasten. Niet onbelangrijk is dat ook bijvoorbeeld de VS en Israël bereid zijn om het gewelddoelmatig in het buitenland in te zetten voor politieke doeleinden. Denk aan de buitenrechtelijke Amerikaanse inzet van *drones*, of liquidaties tegen Iraanse kerngeleerden waar Israël vermoedelijk voor verantwoordelijk is. Dergelijke acties richten zich niet direct tegen westerse democratieën, maar scheppen wel een klimaat waarin de inzet van geweld als inmengingsactiviteit kan worden vergoelikt.

Groeiende bereidheid tot (tegen)acties. Er lijkt sprake te zijn van een groeiende bereidheid binnen westerse landen om statelijke inmengingsactiviteiten gericht tegen democratie en maatschappij te voorkomen en/of hierop te reageren. Omdat veel van de inmengingsactiviteiten heimelijk plaatsvinden is het lastig om zich er goed tegen te weren en te wapenen. Tegelijkertijd, zo blijkt uit Brits parlementair onderzoek naar Russische inmengingsactiviteiten in het VK, kan deze heimelijkheid er ook voor zorgen dat politieke instanties tot op het hoogste niveau niet *willen* weten wat er aan inmengingsactiviteiten daadwerkelijk plaatsvindt.¹²⁸ Het groeiende bewustzijn binnen westerse democratieën is een belangrijke eerste stap in de bereidheid om (tegen)acties te ondernemen. Beleidsinitiatieven zoals het in de steigers staande Rijksbreed Responskader of EU-beleid om desinformatiecampagnes aan te pakken dragen daar verder aan bij.¹²⁹ Een *whole-of-society* benadering, waarop steeds meer wordt ingezet, is daarom het meest effectief.¹³⁰

C.2 Normen en regels

Het bredere internationale regime van normen en regels dat direct of indirect betrekking heeft op statelijke inmengingsactiviteiten is de afgelopen tien jaar verslechterd en verder onder druk komen te staan. Waarschijnlijk zal dit de komende vijf jaar nog verder verslechteren.

Toepassingsgebied	Toepassing normen		Toepassing regels	
	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Staatelijke inmenging	↓	↓	↓	↓
Verantwoordelijkheid proxy-actoren	↓	↓	↓	↓
Spionage	=	=	?	?
Heimelijke beïnvloeding	=	=	=	=
Rechten van de Mens	=	=	↓	↓

Staatelijke inmenging

Norm	Een staat dient zich niet te mengen in de interne zaken van een andere staat.
Regel	Geen enkele staat of groep van staten heeft het recht om in welke vorm dan ook of om welke reden dan ook tussenbeide te komen of zich te mengen in de interne en externe aangelegenheden van andere staten. ¹³¹

Steeds meer statelijke en daaraan gelieerde niet-staatelijke actoren zoeken de grenzen van het recht op of gaan daar overheen. Daarmee zetten ze de gehele internationale rechtsorde onder druk. Vooral de Rechten van de Mens en de norm van non-interventie, en daarmee de verplichting tot vreedzame geschillenbeslechting, worden meer en meer geschonden.¹³² De toegenomen mate van schendingen is terug te zien in het feit dat veel landen en/of internationale instituties – vaak in multilateraal verband – maatregelen nemen om democratie en maatschappij beter te beschermen. Zo besloot het Europese Parlement in 2020 om een speciaal comité in te stellen met als taak om het brede scala aan vormen van buitenlandse inmenging in democratische instellingen en processen van de EU te analyseren.¹³³

¹²⁸ United Kingdom House of Commons, *Intelligence and Security Committee of Parliament – Russia*, 2020.

¹²⁹ Rijksoverheid, *Versterkte aanpak dreigingen van andere landen*, 2022; European Union External Action Service, *Tackling Disinformation, Foreign Information Manipulation & Interference*, 2021.

¹³⁰ OECD, *OECD Public Integrity Handbook, Whole-of-society*, 2020.

¹³¹ VN, *Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States*, 1981.

¹³² AIVD, MIVD, en NCTV, *Dreigingsbeeld Staatelijke Actoren 2*, 2022, p37.

¹³³ European Parliament, *Setting up a special committee on foreign interference in all democratic processes in the European Union, including disinformation, and defining its responsibilities, numerical strength and term of office*, 2020.

Verantwoordelijkheid proxy-actoren

Norm	Een staat dient de verantwoordelijkheid voor zijn actoren en zijn <i>proxy</i> -actoren (aan staat gelieerde actoren) te dragen
Regel	Staten zijn verantwoordelijk voor het gedrag van de <i>proxy</i> -actoren waar zij controle over hebben. ¹³⁴

Staten zijn steeds vaker bereid om niet-statelijke actoren in te zetten voor politieke doeleinden. Vaak gebeurt dit op een heimelijke manier zodat *plausible deniability* mogelijk is.¹³⁵ Voorbeelden hiervan zijn het inhuren van moordenaars om politieke dissidenten uit te schakelen en de inzet van ‘geprivatiseerde’ trollenlegers om (des)informatiecampagnes uit te voeren.

Spionage

Norm	(Digitale) spionage is verboden noch toegestaan.
Regel	Lotus principe, ICJ rechtszaak S.S. “Lotus” (Frankrijk v. Turkije). ¹³⁶ Het principe dat soevereine staten mogen handelen zoals ze willen, zolang ze geen expliciet verbod overtreden.

(Digitale) spionage wordt door bijna elk land uitgevoerd.¹³⁷ Er is dan ook geen expliciet verbod op spionagepraktijken in de internationale regelgeving. Het principe is dat soevereine staten mogen handelen zoals ze willen, zolang ze geen expliciet verbod overtreden. Digitale spionage die aanzet tot de daadwerkelijke verwoesting of belemmering van digitale infrastructuur is duidelijk wel een overtreding van de regels omtrent statelijk gedrag. Dit komt echter zelden voort uit spionage. Het is derhalve lastig om te bepalen in hoeverre deze praktijken het internationale recht overtreden.

Heimelijke beïnvloeding

Norm	Beïnvloeding, onder andere middels omkoping of intimidatie, van directe betrokkenen bij de democratische rechtsstaat is ongewenst.
Regel	Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie, Artikel 325 & Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale transacties, Artikel 1. Omkoping van buitenlandse functionarissen is verboden.

Er heeft een aantal incidenten van heimelijke beïnvloeding, inclusief omkoping, in de afgelopen tien jaar plaatsgevonden. Het recentste voorbeeld dat naar buiten is gekomen is een Chinese beïnvloedingscampagne via een Belgische parlementariër.¹³⁸ Ondanks het lage aantal publiek bekende voorbeelden hebben dit type activiteiten een grote negatieve impact op democratie en maatschappij. Ze ondermijnen het vertrouwen in en de legitimiteit van het politieke bestel. Er is echter geen sprake van een duidelijk opwaartse of neerwaartse trend.

Rechten van de Mens

Norm	Elk mens dient te kunnen leven volgens de vrijheden en rechten bepaald door de Rechten van de Mens.
Regel	Recht op leven, vrijheid en veiligheid van persoon; recht op vrijheid van meningsuiting; recht op vrijheid van inmenging in iemands <i>privacy</i> , gezin en woning; recht op een eerlijk proces en vrijheid van willekeurige arrestatie.

Hoewel de norm niet wezenlijk ter discussie staat, is een verontrustende trend de opkomst van retoriek en beleid dat de meest gemarginaliseerde groepen in samenlevingen demoniseert. Met name haatzaaiing en geweld tegen vluchtelingen, religieuze en etnische minderheden, en vrouwen is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen, waarschijnlijk (deels) versterkt door statelijke inmenging.¹³⁹

¹³⁴ VN, *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001.

¹³⁵ Janne Jokinen en Magnus Normark, *Hybrid Threats from non-state actors: a taxonomy*, 2022, p3.

¹³⁶ Hugh Handeyside, *The Lotus Principle in ICJ Jurisprudence: Was the Ship Ever Afloat?*, 2007, p3.

¹³⁷ AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren 2*, 2022, p13.

¹³⁸ Volkskrant, *Oud-parlementariër Vlaams Belang was jarenlang stroman voor de Chinese inlichtingendienst (volkskrant.nl)*, 2023

¹³⁹ Amnesty International, *Human rights battlegrounds of the decade*, 2019.

C.3 Sleutelactoren

C.3.1 Ondersteunend

- In het huidige geopolitieke tijdsgewricht is het ingewikkelder geworden voor supranationale organisaties zoals de **VN** om hun werk goed te doen en om op te treden tegen schendingen van normen en regels.
- De **EU** en verschillende **Europese overheden**, waaronder Nederland, zetten zich actief in voor het verhogen van het bewustzijn over statelijke inmenging. Met name Scandinavische en steeds meer Oost-Europese landen, voeren actief en breed beleid om de weerbaarheid van hun samenlevingen tegen bijvoorbeeld desinformatiecampagnes te verhogen.
- De weerbaarheid van onze politieke **instituties en burgers** is van groot belang. Private initiatieven kunnen daarbij een belangrijke rol spelen om inmenging tegen te gaan. Denk aan organisaties als *Bellingcat*, maar ook verschillende commerciële bedrijven.

C.3.2 Bedreigend

- **Rusland** en **China** vormen verreweg de grootste bedreiging. Beide actoren voeren op grote schaal de diverse genoemde inmengingsactiviteiten uit in tal van westerse democratieën. De meest uitgevoerde activiteiten door Rusland zijn (des)informatiecampagnes en manipulatie en sabotage; en door China heimelijke beïnvloeding. Veel van deze uitingsvormen zijn ook tegen de Nederlandse democratie en maatschappij gericht en het is waarschijnlijk dat dit ook de komende vijf jaar het geval zal zijn. Andere statelijke actoren voeren inmengingsactiviteiten op een minder alomvattende en grote schaal uit.
- **Iran** voert op assertieve en agressieve wijze inmengingsactiviteiten uit in het Westen, waaronder in Nederland. Het gaat vooral om chantage en intimidatie en (dodelijk) geweld. Er zijn maar weinig landen die moordactiviteiten in het buitenland uitvoeren, maar Iran heeft er zeer waarschijnlijk twee uitgevoerd op Nederlandse bodem en meerdere moord- en aanslag(pogingen) in andere landen.

C.3.3 Gecompliceerd

'Gecompliceerde' landen voeren relatief beperkte inmengingsactiviteiten uit in ons land, maar worden in algemene zin niet als een opponent gezien.

- De **VS** is met enige regelmaat beschuldigd van politieke inmengingsactiviteiten gericht tegen buitenlandse verkiezingen. Verder spioneert de VS op omvangrijke schaal, ook in bevriende Westerse landen.
- **Turkije** en **Marokko** – beiden partners van Nederland – zijn voorbeelden van landen met een grote diaspora in ons land, waarop ze ook beïnvloedingsactiviteiten uitvoeren. Daarnaast zijn er ook diverse voorbeelden van spionage door desbetreffende landen bekend.¹⁴⁰
- Ook een aantal **Golfstaten** wordt genoemd als potentiële dreiging, met name door de financiering van bepaalde religieuze groeperingen en organisaties die gevestigd zijn in Nederland.¹⁴¹ Het is echter niet duidelijk in hoeverre dergelijke financiering een directe dreiging vormt voor de Nederlandse sociaal-politieke stabiliteit. Wel kan dit mogelijk tot inmengingsactiviteiten, zoals heimelijke beïnvloeding of infiltratie, leiden.
- Naast Iran hebben waarschijnlijk ook onder meer **Saoedi-Arabië**, **Pakistan** en **India** getracht politieke opposanten de mond te snoeren in het buitenland middels de inzet van dodelijk geweld. Het is lastig in te schatten in hoeverre deze landen daadwerkelijk de Nederlandse/Europese democratie en maatschappij hebben getracht te raken, omdat deze geweldsincidenten (voor zo ver bekend) in alle gevallen gericht waren tegen de eigen diaspora.
- De **private sector** en specifiek ook **Big Tech** spelen een steeds belangrijker rol. De groei in inmengingscapaciteiten voor zowel staten als individuen komt voor een belangrijk deel tot stand doordat de private sector dit (bewust en onbewust) faciliteert of aanbiedt. De private sector is zowel onderdeel van de oplossing als van het probleem. Er zijn bedrijven die bijdragen aan het tegengaan van statelijke inmengingsactiviteiten, bedrijven die het juist faciliteren en bedrijven die beide doen.

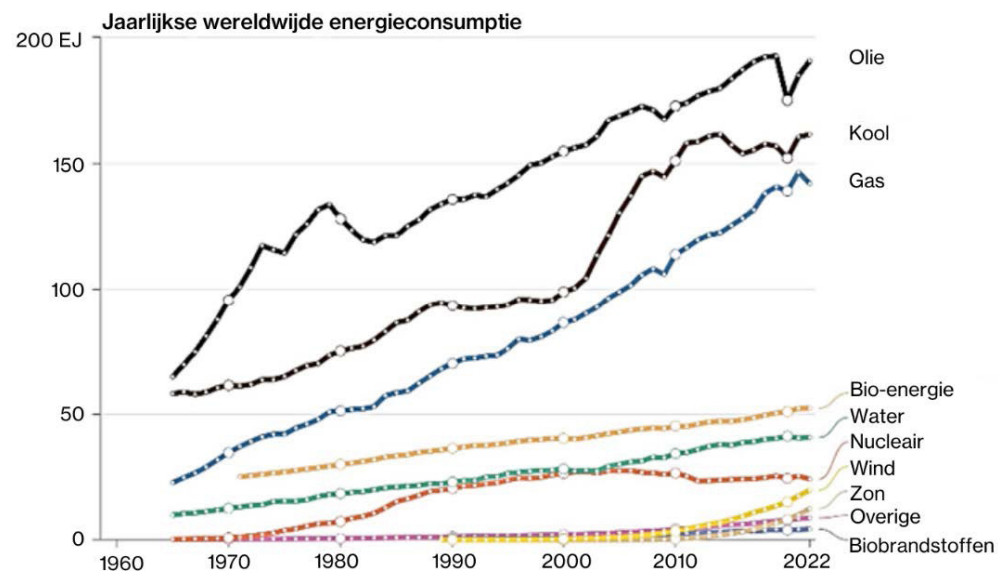
¹⁴⁰ AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren 2*, 2022, p20. NOS, [Medewerkers NCTV en politie aangehouden voor lekken staatsgeheimen naar Marokko \(nos.nl\)](#), 2023.

¹⁴¹ AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld statelijke actoren*, 2021, p23.

D Klimaat en veiligheid

Zowel de gevolgen van de klimaatcrisis als de mogelijkheden om er iets aan te doen zijn sterk ongelijk verdeeld over de wereld. **Klimaatmitigatie** – het beperken van de wereldwijde temperatuurstijging – is per definitie iets waarvoor een globale aanpak en internationale solidariteit vereist is. De afgesproken beperking van de temperatuurstijging is in een wereld van barsten en blokken nog lastiger te organiseren. Hoe lastig het sowieso al is, wordt duidelijk uit het wereldwijde energiegebruik. Figuur 14 toont dat de opkomst van hernieuwbare energie voornamelijk geen vervanging van fossiele energie betreft, zoals zou moeten om de afgesproken doelen te halen, maar een aanvulling erop is. Een belangrijk resultaat van COP28 – “to transition away from fossil fuels” – zou dit moeten veranderen maar slechts op lange termijn. Het doorlopende gebruik van fossiele brandstoffen heeft directe effecten in de vorm van frequentere en extremere natuurrampen en verdere druk op de beschikbaarheid van water en voedsel voor kwetsbare groepen in kwetsbare regio's. Dit kan leiden tot sociale onrust, ongewenste migratie, verslechterende relaties tussen staten en toenemende risico's op gewapende conflicten.¹⁴²

Een belangrijk gevolg van de ontluikende wereld van barsten en blokken is dat er de komende jaren waarschijnlijk een verschuiving in aandacht en investeringen zal plaatsvinden van klimaatmitigatie naar **klimaatadaptatie** – het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. Adaptatie betreft immers lokale maatregelen met lokale effecten. Het is ook een instrument om gericht samen te werken; en bijvoorbeeld om landen in het Mondiale Zuiden te binden in ‘onze’ allianties. Aanpassing aan klimaatverandering door gerichte investeringen wordt in de bevolkingsurvey die in het kader van de Strategische Monitor is uitgevoerd als de op-één-na meest hoopgevende internationale ontwikkeling gezien door de Nederlandse bevolking.¹⁴³



Bron: Global Carbon Project

Figuur 14: Wereldwijde energieconsumptie (Bron: Global Carbon Project)

D.1 Dreigingen

De meetlat voor klimaatgerelateerde dreigingen verandert met de tijd. Veel normen zijn in de loop der jaren strenger geworden, bijvoorbeeld om de uitstoot van broeikasgassen stapsgewijs steeds verder terug te brengen. Onder aan de streep rest een negatief oordeel: er worden wel meer klimaatmaatregelen genomen, maar tegelijk minder dan nodig om de negatieve effecten op langere termijn te beheersen.

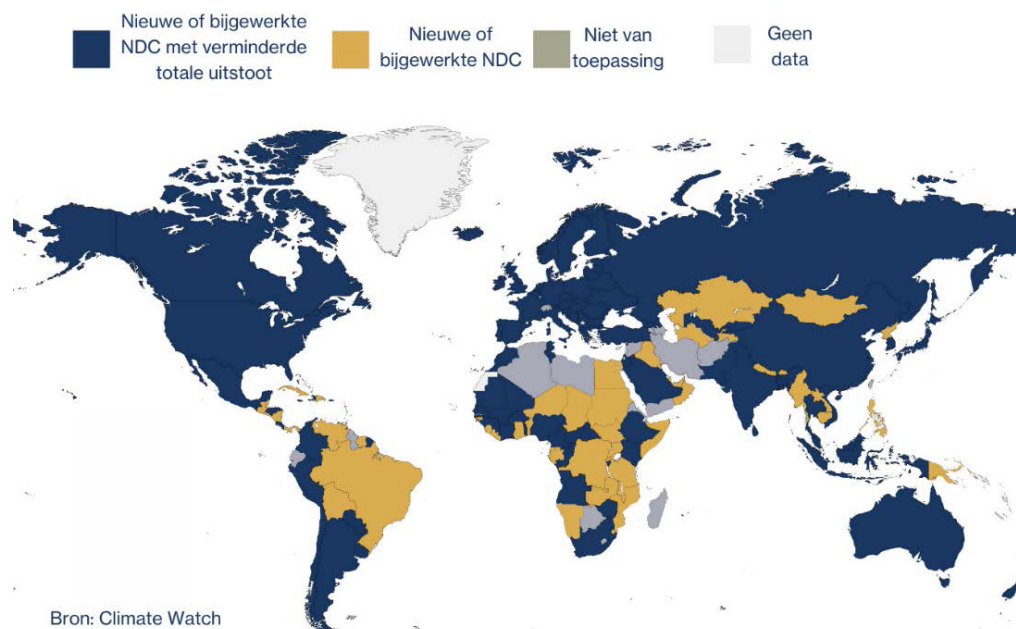
¹⁴² World Economic Forum, *The Global Risks Report 2023*, 2023, p6.

¹⁴³ Teun van der Laan c.s., *Tussen Hoop en Vrees: hoop op economische weerbaarheid en aanpassing aan klimaatverandering, verdeeldheid over migratiebeleid*, 2023.

Indicator		Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Mitigatie			
Intenties	Onvoldoende voldoen aan geplande / voorgenomen vermindering uitstoot broeikasgassen	↑	↑
Capaciteiten	Onvoldoende strenge toepassing van milieubeleid	↓	↓
	Onvoldoende publieke en private financiering klimaatactie	↑	↑
Activiteiten	Gerapporteerde uitstoot van broeikasgassen	↑	↑
	Koolstofintensiteit in de energieproductie	=	↓
	Aandeel fossiele energiebronnen in de totale energiemix	↑	↓
	Handelsbeperkingen voor kritieke grondstoffen, technologieën en materialen voor energietransitie	↑	↑
Adaptatie			
Intenties	Onvoldoende invoering en implementatie nationale adaptatieplannen (NAPs)	↑	↓
Capaciteiten	Onvoldoende weerbaarheid effecten klimaatverandering	↑	↑
	Geen of onvoldoende toegang tot water	↑	↑
	Gebrek aan integratie van adaptatie in het veiligheidsbeleid	↑	↑
Activiteiten	Dodelijke slachtoffers die rechtstreeks voortvloeien uit klimaatgerelateerde natuurrampen	↓	↑
	Gebrek aan internationale samenwerking en financiering op het gebied van adaptatie	↑	=
	Interne migratie en gedwongen ontheemding door klimaatverandering	↑	↑

D.1.1 Intenties

Het Parijse Akkoord uit 2015, ondertekend door 196 landen, vormt de leidraad voor de wereldwijde klimaatinspanningen. Partijen moeten de uitstoot van broeikasgassen verminderen om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot minder dan 1,5-2°C (mitigatie).¹⁴⁴ Verder hebben zij zich ertoe verbonden te onderhandelen over een wereldwijd doel om het aanpassingsvermogen van landen te vergroten, de veerkracht te versterken en de kwetsbaarheid voor klimaatverandering te verminderen (adaptatie).



Figuur 15: Nieuwe en verbeterde *Nationally Determined Contributions* per 2023 (Bron: *Climate Watch*)

De intenties van individuele landen schieten tekort om de **mitigatie**doelstellingen te halen. Sinds 2020 moeten landen iedere vijf jaar steeds ambitieuzere nationale klimaatdoelstellingen en maatregelen indienen om deze doelstellingen te bereiken. Iets meer dan de helft van de landen heeft geactualiseerde en ambitieuzere plannen ingediend. Veel landen doen echter aan creatief boekhouden en/of actualiseren hun plannen niet. Per saldo neemt de kans snel af dat de Parijse doelstellingen voor 2030 worden gehaald.

¹⁴⁴ UN, *Paris Agreement*, 2015.

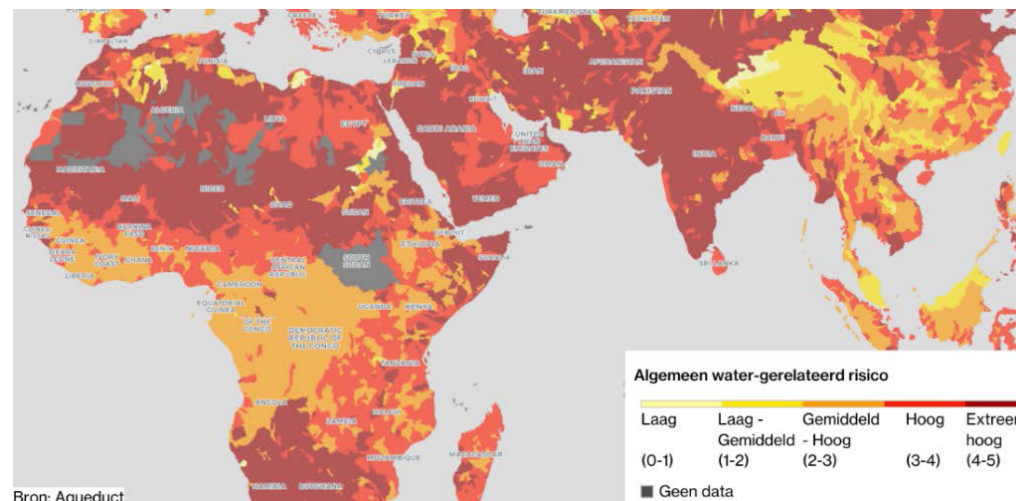
Verder hebben zo'n 170 landen **adaptatiemaatregelen** in hun nationaal klimaatbeleid opgenomen. Veel landen zijn bezig de feitelijke acties en financiering daarvan vast te leggen in concrete plannen. De goedkeuring daarvan verloopt traag maar gestaag. Ook de goedkeuring van wereldwijde adaptatiedoelen en instrumenten om die te bevorderen – onder meer de financiering vanuit rijke landen van adaptatie in ontwikkelingslanden – lijkt een kwestie van tijd. Maar de financieringskloof wordt mettertijd steeds groter en lastiger te overbruggen. Er zit dus nadrukkelijk een tijdsaspect in het feitelijk invullen van de intenties.

D.1.2 Capaciteiten

Aan de **mitigatiekant** hebben Indonesië, India en China, enkele van 's werelds grootste uitstoters van broeikasgassen, sinds 2010 aanzienlijke verbeteringen doorgevoerd in hun milieubeleid.¹⁴⁵ Met de steeds frequentere klimaatgerelateerde rampen als drijvende kracht zullen veel meer landen de komende vijf jaar een strenger milieubeleid gaan voeren. Tussen 2010 en 2021 is de wereldwijde totale (publiek, privaat en combi) klimaatfinanciering meer dan verdubbeld van \$364 miljard tot \$850 miljard, vooral gericht op mitigatie.¹⁴⁶ Met de volatiele markten van fossiele energie zullen de groene publieke en private financieringen verder toenemen.¹⁴⁷ Toch zal dit ruim onvoldoende zijn om in 2030 de emissiereductiedoelstellingen te halen.¹⁴⁸

Aan de **adaptatiekant** is het aantal landen dat zeer kwetsbaar is voor klimaatgerelateerde schokken de afgelopen jaren gestaag toegenomen. De landen die het kwetsbaarst zijn hebben meestal de minste mogelijkheden tot adaptatie. Die mogelijkheden worden sterk beperkt door risicofactoren zoals armoede, ongelijkheid, slecht bestuur en infrastructuurbeheer. Landen in de door conflicten geteisterde regio's in de Sahel, Noord- en Oost-Afrika en het Midden-Oosten hebben veel diepgaandere ondersteuningsmechanismen nodig dan momenteel beschikbaar zijn. De kwetsbaarheid uit zich onder meer in het gebrek aan voldoende water, wat vervolgens ook weer voedselschaarste kan veroorzaken. Wereldwijd hebben naar schatting 3,6 miljard mensen ten minste één maand per jaar onvoldoende water. Dit zal naar verwachting stijgen tot meer dan 5 miljard in 2050.¹⁴⁹ Figuur 16 geeft een overzicht van de regio's met de hoogste watergerelateerde risico's. De grootste toename in de vraag naar water wordt verwacht in Afrika bezuiden de Sahara. Sociale en politieke span-

ningen in gebieden met grote watergerelateerde risico's nemen toe. In Irak bijvoorbeeld leidt de combinatie van klimaatverandering, slecht waterbeheer en niet-duurzaam watergebruik tot conflicten op lokaal niveau en grootschalige protesten tegen de regering.¹⁵⁰ Egypte kent al grote waterschaarste en wordt steeds meer voedselonzeker.



Figuur 16: Regio's met de hoogste watergerelateerde risico's (Bron: Aqueduct)

Positief is dat er internationaal stappen worden gezet om het verband tussen klimaat, vrede en veiligheid te institutionaliseren.¹⁵¹ Dit opent betere mogelijkheden om vredesopbouw aan te pakken via adaptatiebeleid en vice versa. Binnen de VN vond China van oudsher dat dergelijke onderwerpen geen deel uitmaakten van het repertoire van de Veiligheidsraad, maar heeft zijn standpunt in 2018 deels bijgesteld.¹⁵² Rusland blijft tegenhangen.

D.1.3 Activiteiten

Aan de **mitigatiekant** is de wereldwijde groei van de uitstoot van broeikasgassen sinds 2010 vertraagd, maar de vooruitgang om de mitigatiedoelen te realiseren is onvoldoende. De wereldwijde uitstoot moet in 2025 zijn piek bereiken en in 2030 met 45% zijn gedaald.¹⁵³

¹⁴⁵ Qin Yirong, *Does Environmental Policy Stringency Reduce CO2 Emissions? Evidence from High-Polluted Economies*, 2022.

¹⁴⁶ Isak Stoddard et al., *Three Decades of Climate Mitigation: Why Haven't We Bent the Global Emissions Curve?*, 2021, pp653–89; S. Bhatnagar en D. Sharma, *Evolution of Green Finance and Its Enablers: A Bibliometric Analysis*, 2022, p112405; UNFCCC, *Introduction to Climate Finance*.

¹⁴⁷ International Energy Agency, *Overview and Key Findings – World Energy Investment 2023 – Analysis*, 2023.

¹⁴⁸ Barbara Buchner et al., *Global Landscape of Climate Finance 2021*, 2021.

¹⁴⁹ Global Commission on Adaptation, *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*, 2019.

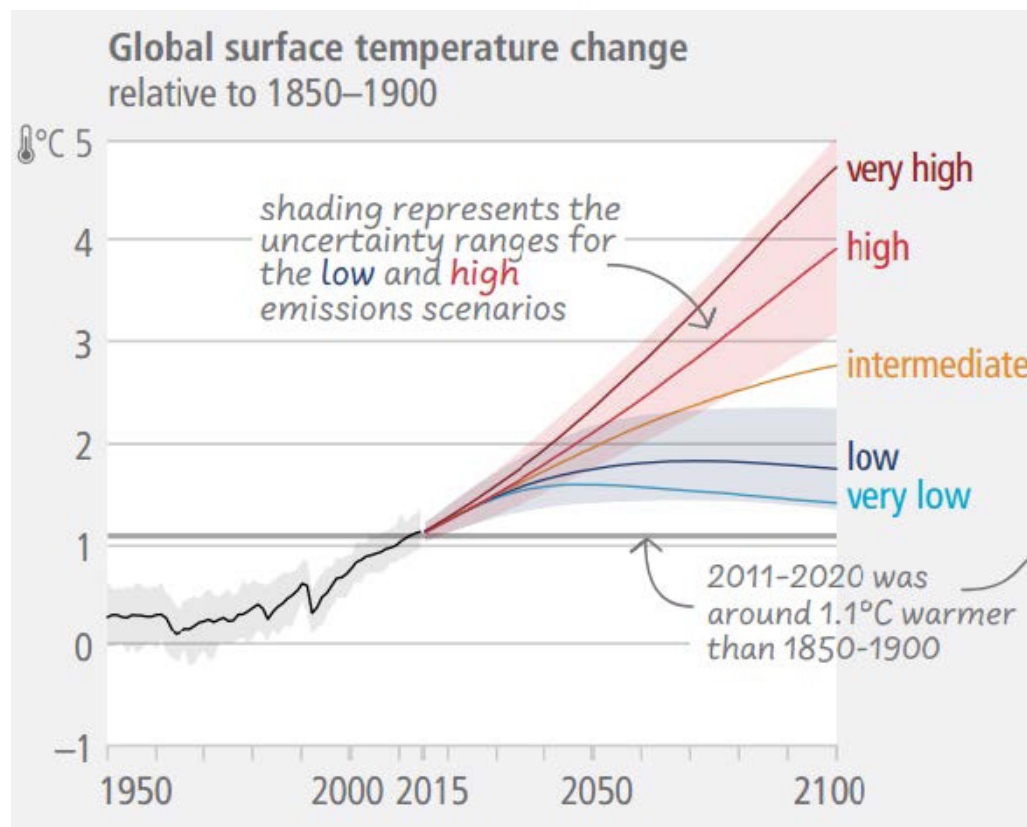
¹⁵⁰ Laura Birkman, Dorith Kool en Eva Struyken, *Water Challenges and Conflict Dynamics in Southern Iraq – An In-Depth Analysis of an under-Researched Crisis*, 2022.

¹⁵¹ UN Department of Political and Peacebuilding Affairs, *Climate Security Mechanism – Progress Report*, 2021.

¹⁵² Karolina Eklöv, *Climate Change and the UN Security Council: A Short History*, 2020.

¹⁵³ IPCC, *The Evidence Is Clear: The Time for Action Is Now. We Can Halve Emissions by 2030*, 2022.

Dit is onwaarschijnlijk; de wereld is nog ver verwijderd van het traject om tot maximaal 1,5 (of zelfs 2°C) temperatuurstijging te geraken, zie Figuur 17.



Figuur 17: Wereldwijde temperatuurverandering t.o.v. 1850-1900 (Bron: IPCC)

Waar sommige landen hun koolstofintensiteit hebben verminderd, hebben andere landen deze vooruitgang tenietgedaan, met per saldo nauwelijks vooruitgang.¹⁵⁴ Hoewel de capaciteit van hernieuwbare energiebronnen sterk stijgt en zal doorstijgen, neemt het aandeel in de totale energiemix maar licht toe, zoals Figuur 14 al liet zien. Daarin helpt het niet dat landen in de wereld van barsten en blokken minder genegen zijn om technologie, grondstoffen en materialen voor de energietransitie te delen. Onder meer China, India en Rusland

¹⁵⁴ Martin van de Lindt et al., *Carbon-CAP*, 2017, p12; European Environmental Bureau, *Decoupling Debunked*, 2023.

hebben in de afgelopen 10 jaar de export van zeldzame aardmetalen, fosfaten, molybdeen, titanium en natuurlijk grafiet gereguleerd of beperkt. Veel van deze grondstoffen zijn essentieel voor koolstofarme energietoepassingen. Als voorbeeld is circa 75% van de wereldwijde productiecapaciteit van lithium-ion-batterijen Chinees.¹⁵⁵ Ook permanente magneten voor windturbines en elektrische auto's met zeldzame aardmetalen erin verwerkt worden voornamelijk in China geproduceerd. Deze afhankelijkheden hebben grote risico's.¹⁵⁶

Aan de **adaptatie**kant zien we een sterk dalende trend in slachtoffers van extreme weers-, klimaat- en watergerelateerde natuurrampen: van 667.000 doden in 1980-89 naar 184.000 in 2010-19.¹⁵⁷ Dit is grotendeels te danken aan de komst van systemen voor vroegtijdige waarschuwing.¹⁵⁸ Hoewel er nog zeker verbeteringen mogelijk zijn en ook beschikbaar komen, ebt het effect langzaam weg. Meer en meer zal klimaatadaptatie nodig zijn om grotere aantallen slachtoffers te voorkomen. Goede infrastructuur maakt een enorm verschil in de weerbaarheid tegen natuurrampen.¹⁵⁹ Maar de vooruitzichten voor de benodigde investeringen lijken somber. Weliswaar zijn er verschillende internationale klimaatfondsen en diverse multilaterale ontwikkelingsbanken die adaptatie financieren, maar de bedragen blijven, hoewel stijgend, relatief klein. De budgetten voor ontwikkelingshulp van de EU, de VS en China zijn immens veel groter, maar hiervan gaat maar een klein deel naar klimaatadaptatie.¹⁶⁰ Positief is dat landen zijn overeengekomen een fonds op te richten voor verlies en schade, waarbij rijkere landen minder welvarende landen compenseren voor de gevolgen van klimaatverandering.¹⁶¹ Het concept van verlies en schade is nauw verbonden met adaptatie: betere adaptatie kan verlies en schade verminderen en andersom kan het aanpakken van verlies en schade het adaptatievermogen van landen versterken.¹⁶²

Gebrekkige adaptatie zal leiden tot meer klimaatgerelateerde migratie. Juist regio's die al te maken hebben met conflicten zullen meer emigratie zien, waardoor de (vaak zwakke) staatsstructuren van buurlanden die fungeren als doorvoer- of bestemmingslanden onder druk komen te staan.¹⁶³

¹⁵⁵ IEA, *Lithium-Ion Battery Manufacturing Capacity, 2022-2030*, 2023.

¹⁵⁶ Vasileios Rizos, Edoardo Righetti, en Amin Kassab, *Developing a Supply Chain for Recycled Rare Earth Permanent Magnets in the EU*, 2022.

¹⁵⁷ World Meteorological Organization, *Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water-Related Hazards*, 2023.

¹⁵⁸ UN Office for Disaster Risk Reduction, *Early Warnings for All*, 2022.

¹⁵⁹ Global Infrastructure Hub, *About the GI Hub*, 2023.

¹⁶⁰ OECD-DAC, *Climate-Related Development Finance Provider 2021*, 2021.

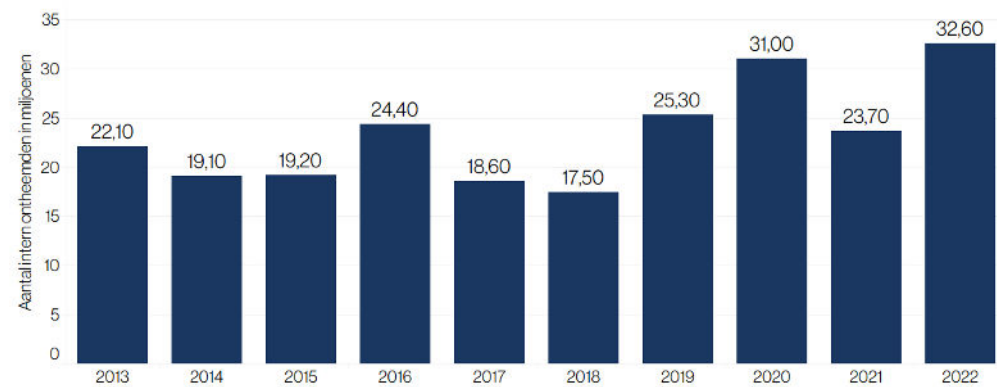
¹⁶¹ Arthur Wyns, *COP27 Establishes Loss and Damage Fund to Respond to Human Cost of Climate Change*, 2023, pp21-22.

¹⁶² Preety Bhandari et al., *3 Questions on Loss and Damage Funding to Tackle Before COP28*, 2023.

¹⁶³ Benjamin Freedman, *Getting Ahead of the Middle East's Climate Refugee Conundrum*, 2023.

Aantal intern ontheemden

in miljoenen (2013-2022)



Bron: Internal Displacement Monitoring Centre

Figuur 18: Aantal intern ontheemden in de periode 2013-2022, in miljoenen (Bron: Internal Displacement Monitoring Centre)

D.2 Normen en regels

De klimaatgerelateerde normen en regels worden in de loop van de tijd strenger. De beoordeling in onderstaande tabel betreft de mate waarin die bewegende doelen al dan niet zijn gevolgd. Met andere woorden, een rode pijl omlaag kan best betekenen dat er in absolute zin verbetering is opgetreden, maar dat die verbetering onvoldoende tred heeft gehouden met de aanscherping van de norm of regel. Over het algemeen geldt dat de afgelopen tien jaar normen en regels beter zijn toegepast, maar onvoldoende om de benodigde doelstellingen te halen.

Toepassingsgebied	Toepassing normen		Toepassing regels	
	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar	Trend afgelopen 10 jaar	Inschatting komende 5 jaar
Mitigatie				
Beperken wereldwijde temperatuurstijging tot max. 1,5°C	↑	↑	↓	↓
Samenwerking beperken wereldwijde emissies	↑	↓	↓	↓
Rechtvaardige energietransitie	↑	↑	↓	↓
Toepassing geo-engineering	=	↑	=	↓
Adaptatie				
Adoptie van een wereldwijde adaptatieagenda	=	↑	↓	↑
Financiële steun voor lage-inkomenslanden	↑	↑	↓	↓
Toegang water, voedsel en schone energie als mensenrecht	=	=	↓	↓
Klimaatverandering als veiligheidsuitdaging	↓	↑	↓	=
Klimaatverandering als aanjager migratie	=	↑	↓	=

D.2.1 Mitigatie

Beperken wereldwijde temperatuurstijging

Norm	De wereldwijde temperatuurstijging moet worden beperkt tot maximaal 1,5°C ten opzichte van 1990.
Regel	Staten ontwikkelen en volgen <i>Nationally Determined Contributions</i> (NDCs) in overeenstemming met het Akkoord van Parijs.

De norm wordt door alle ondertekenende landen van het Parijse Akkoord onderschreven.¹⁶⁴ De afgelopen drie jaar hebben de grootste CO₂-uitstoters ter wereld, China, de VS en India, voor het eerst doelstellingen voor klimaatneutraliteit gesteld.¹⁶⁵ Staten zijn echter minder geneigd om in hun *National Determined Contributions* steeds verdergaande reducties van emissies te operationaliseren.¹⁶⁶ Ook in de praktijk slagen landen er niet in om hun uitstoot voldoende te verminderen.¹⁶⁷

Open handel en kennisuitwisseling

Norm	Actoren moeten samenwerken om de wereldwijde uitstoot in plaats van de nationale uitstoot te verminderen.
Regel	Staten zetten zich in voor open handel en kennisuitwisseling om de wereldwijde emissiereductie te maximaliseren in plaats van relatieve (lokale) winsten te behalen.

Open handel en kennisuitwisseling is noodzakelijk om de wereldwijde emissiereductie te maximaliseren in plaats van relatieve (lokale) winsten te behalen. De norm is de afgelopen jaren onderschreven, maar staat onder druk door de fragmentatie in geopolitieke blokken en zal, impliciet of expliciet, gaan eroderen. De regel werd de afgelopen 10 jaar al minder nageleefd. Er is zeker sprake van samenwerking tussen zowel bondgenoten als rivalen, maar concurrentie om toegang tot schaarse middelen, technologie en kennis weegt steeds vaker zwaarder.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Kashif Abbass et al., *A Review of the Global Climate Change Impacts, Adaptation, and Sustainable Mitigation Measures*, 2022, pp42539–59.

¹⁶⁵ International Energy Agency, *An Energy Sector Roadmap to Carbon Neutrality in China*, 2021; Mark John, *Modi Says India Targets Net Zero Emissions by 2070*, 2021; Sam Fankhauser et al., *The Meaning of Net Zero and How to Get It Right*, 2022, pp15-21.

¹⁶⁶ UNFCCC, *Nationally Determined Contributions (NDCs)*, 2020.

¹⁶⁷ Michel den Elzen et al., *Updated Nationally Determined Contributions Collectively Raise Ambition Levels but Need Strengthening Further to Keep Paris Goals within Reach*, 2022, p3.

¹⁶⁸ European Commission, *European Critical Raw Materials Act*, 2023; Directorate-General for Communication, *European Economic Security Strategy*, 2023; James McBride en Anshu Siripurapu, *What's Next for the WTO?*, 2022; Valerie Hughes, *Maintaining Relevance in a Much-Changed World: Reforming WTO Dispute Settlement*, 2023, pp133-145.

Rechtvaardige energietransitie

Norm	De energietransitie moet op een rechtvaardige manier worden uitgevoerd.
Regel	Ontwikkelde landen met een hoge uitstoot bieden hulp (financiering, technologie) aan ontwikkelingslanden in overeenstemming met artikel 9 van het Akkoord van Parijs.

Een rechtvaardige energietransitie moet volgens het Parijse Akkoord invulling krijgen doordat ontwikkelde landen met een hoge uitstoot financiële en technologische hulp bieden aan ontwikkelingslanden. Inderdaad is deze hulp in de loop der jaren genomen. Tegelijk worden de oorspronkelijke toezeggingen niet altijd waargemaakt. Om de beloofde emissiereductiedoelstellingen tegen 2030 te halen, moet de klimaatfinanciering veel harder stijgen dan het geval is en zal zijn.¹⁶⁹ De regel wordt dus niet gehandhaafd.

Geo-engineering

Norm	Het gebruik van <i>geo-engineering</i> -technologieën door statelijke en niet-statelijke actoren moet worden beperkt en multilateraal worden besproken.
Regel	Er moet een internationaal regelgevend kader voor <i>geo-engineering</i> worden ontwikkeld.

Geo-engineering, het opzettelijk inzetten van planetaire technologieën om de effecten van klimaatverandering te verminderen of om te keren, vormt zowel een bedreiging als een kans voor de toekomst.¹⁷⁰ *Geo-engineering* kan in theorie de klimaatverandering snel tegengaan in een wereld waarin noch mitigatie noch adaptatie voldoende soelaas biedt. Interventies worden doorgaans in twee groepen ingedeeld: activiteiten gericht op de beperking van zonnestraling om de temperatuur op aarde te verlagen; en activiteiten om CO₂ uit de atmosfeer te halen om de CO₂-concentratie te verminderen. Deze interventies zijn controversieel vanwege de onvoorspelbaarheid van de gevolgen en de ongelijke verspreiding van de voor- en nadelen. Het gebruik ervan zal tenminste multilateraal moeten worden besproken. Er is een positieve ontwikkeling in de richting van een regelgevend internationaal kader. Aspecten komen al aan bod in multilaterale overeenkomsten zoals de *UN Framework Convention on Climate Change* en het VN-Verdrag inzake Biologische Diversiteit. De EU heeft een routekaart naar een internationaal kader ontwikkeld.¹⁷¹

¹⁶⁹ Barbara Buchner et al., *Global Landscape of Climate Finance 2021*, 2021.

¹⁷⁰ Duncan P. McLaren, *Whose Climate and Whose Ethics? Conceptions of Justice in Solar Geoengineering Modelling*, 2018, pp209-221; Alexander Proelss en Robert Steenkamp, *Geoengineering: Methods, Associated Risks and International Liability*, 2023.

¹⁷¹ N. Sacco et al., *Geo-Engineering: A Roadmap Towards International Guidelines*, 2022.

Hoewel er dus werk gemaakt wordt van normstelling, zijn er nog grote hiaten in het creëren van heldere regelgeving en maken wetenschappers zich zorgen over de naleving van regels omdat landen zelf controle willen houden over de toepassing van *geo-engineering*. Ook is men er niet van overtuigd dat *geo-engineering* een duurzame oplossing is en een afleiding kan vormen voor de meest effectieve maatregel, namelijk een drastische vermindering van de uitstoot van fossiele brandstoffen.

D.2.2 Adaptatie

Mondiale adaptatieagenda

Norm	Ontwikkel een wereldwijde adaptatieagenda om ervoor te zorgen dat de adaptatieinspanningen parallel met de mitigatie van de klimaatverandering en op internationale schaal worden aangepakt.
Regel	Artikel 7.1 van het Akkoord van Parijs dringt aan op een wereldwijd monitoring-, evaluatie- en leermechanisme dat de adaptatie aan de klimaatverandering stimuleert.

Door de (onevenredig) grote aandacht voor mitigatie is er pas recent vooruitgang geboekt op de adaptatieagenda. Inmiddels is er ruime instemming over een agenda van maatregelen om voedsel- en landbouwsystemen, water- en natuurlijke systemen, menselijke nederzettingen, kust- en oceaansystemen en infrastructurele systemen weerbaarder te maken.¹⁷² Ook is er aandacht voor planning en financiering hiervan. In de nabije toekomst verwachten we dat op basis van deze agenda de nationale adaptatieplannen van ontwikkelingslanden verder ontwikkeld, uitgevoerd en gecoördineerd zullen worden.

Financiële steun

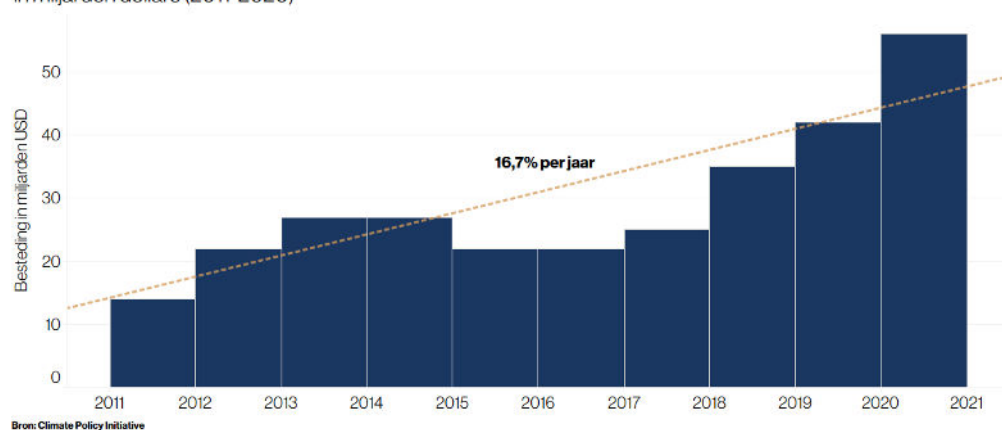
Norm	Stel een financieel steunmechanisme in voor lage-inkomenslanden die kwetsbaar zijn voor de fysieke gevolgen van klimaatverandering.
Regel	Oprichting van een verlies- en schadefonds gefinancierd door rijke landen verantwoordelijk voor de grootste uitstoot voor kwetsbare en arme landen, bevestig tijdens COP28.

De verantwoordelijkheid van rijke landen om adaptatie-inspanningen in armere landen te financieren, een norm uit het Parijse Akkoord, wordt slechts langzaam geïmplementeerd. Een twistpunt is onder meer in hoeverre gerekend moet worden op private financiering. Een

structureel, op verzekeringen gebaseerd, financieel instrument voor klimaatgerelateerd verlies en schade dat de lasten voor ontwikkelingslanden minimaliseert moet de komende tijd verder gestalte krijgen. Voor klimaatadaptatie zijn echter grote bedragen nodig. De afgelopen jaren is financiering voor klimaatadaptatie volstrekt onvoldoende geweest. Na COP28 is de komende jaren een toename te verwachten, maar afgezet tegen de werkelijke behoeften van ontwikkelingslanden – ten minste \$6 biljoen per jaar tegen 2030¹⁷³ – neemt de kloof tussen de werkelijke en vereiste financiering toe.

Jaarlijkse besteding aan adaptatie

in miljarden dollars (2011-2020)



Figuur 19: jaarlijkse besteding aan adaptatie in miljarden dollars (Bron: *Climate Policy Initiative*)

Toegang tot water, voedsel en schone energie als een mensenrecht

Norm	Stel de toegang tot water, voedsel en schone energie vast als een mensenrecht (SDG).
Regel	Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs) 2: Geen honger, 6: Schoon water en sanitaire voorzieningen, 7: Betaalbare en schone energie, 13: Klimaatactie.

¹⁷² UNFCCC, *Sharm-El-Sheikh Adaptation Agenda*, 2022.

¹⁷³ UN Conference on Trade and Development, *A Climate Finance Goal That Works for Developing Countries*, 2023.

Dit is te zien als onderdeel van klimaatadaptatie maar past ook in een bredere ontwikkelings- en armoedebestrijdingsagenda.¹⁷⁴ In dit laatste kader is de norm stevig verankerd in de SDGs 2, 6, 7 en 13.¹⁷⁵ Het is echter onwaarschijnlijk dat de doelstellingen van ieder van deze SDGs voor 2030 behaald zullen worden.¹⁷⁶

Klimaatverandering als veiligheidsuitdaging

Norm	Erken klimaatverandering als een kwestie van internationale vrede en veiligheid.
Regel	Klimaatgerelateerde veiligheidsuitdagingen moeten worden geïntegreerd in de besluitvorming en conflictpreventieactiviteiten van de VN-Veilighedsraad.

Er bestaat academische consensus dat klimaatverandering bijdraagt aan conflicten.¹⁷⁷ In december 2021 sneuvelde een door niet-leden breed gesteunde resolutie in de VN-Veilighedsraad. India en Rusland stemden tegen, China onthield zich van stemming.¹⁷⁸ Ondanks dit hebben veel landen het verband tussen klimaat en internationale vrede en veiligheid wel erkend.¹⁷⁹

Klimaatverandering als aanjager migratie

Norm	Erken klimaatverandering als aanjager van migratie.
Regel	Geen. Optie voor de toekomst: de term klimaatvluchteling wordt gedefinieerd en opgenomen in het Vluchtelingenverdrag van 1951.

Migratie is een mechanisme om de klimaatverandering het hoofd te bieden. Klimaatgerelateerde grensoverschrijdende migratie zal in de toekomst vaker voorkomen en vereist meer erkenning en regelgeving teneinde beter begrepen en zo mogelijk aangepakt te worden.¹⁸⁰ Het belangrijkste probleem voor een brede erkenning van klimaatverandering als een groeiende drijvende factor voor migratie is de verwevenheid met andere factoren zoals armoede en conflict. Ook is klimaatgerelateerde migratie nog steeds

grotendeels beperkt tot interne verplaatsingen, waardoor het eerder een nationale dan een internationale kwestie is.¹⁸¹ De oproep om de term “klimaatvluchteling” op te nemen in het Vluchtelingenverdrag van 1951 zal niet snel gehonoreerd worden, mede omdat de doel-landen dit vanwege de (vermeende) aanzuigende werking niet willen.¹⁸²

D.3 Sleutelactoren

De belangrijkste actoren voor klimaatmitigatie zijn de grote uitstoters van broeikasgassen, alsmede landen met belangrijke grondstoffen voor de energietransitie. Voor klimaatadaptatie gaat het zowel om rijkere landen met geld en technologie als om armere landen die sterk leiden onder de gevolgen van klimaatverandering. VN-agentschappen zijn belangrijk als facilitators.

D.3.1 Ondersteunend

Voor **mitigatie** reduceren ondersteunende actoren hun eigen emissies en/of faciliteren internationale samenwerking. De haven van Rotterdam heeft de ambitie om de Europese hub voor groene waterstof te worden en werkt actief samen met Australië, Canada en Chili.¹⁸³ Rotterdam is ook de draaischijf voor de handel in metalen en mineralen voor de energietransitie binnen Noordwest-Europa. **Australië** is de grootste producent van primair lithium en wil in 2030 een belangrijke exporteur van groene waterstof zijn.¹⁸⁴ **Chili** is nu al de grootste leverancier van verwerkt lithium in de EU en verwacht tegen 2030 de meest betaalbare groene waterstof ter wereld te produceren.¹⁸⁵ **Canada** investeert in de ontwikkeling van zijn kritieke mineralen.¹⁸⁶

Japan en **Zuid-Korea** zijn 's werelds vierde en vijfde grootste exporteurs van koolstofarme technologieën, na China, Duitsland en de VS.¹⁸⁷ Tegelijkertijd behoren ze tot de top van bestemmingslanden voor de export van Nederlandse milieugoederen, waaronder halfgeleiders, geïntegreerde schakelingen voor elektronica en waterstofgascompressoren.¹⁸⁸

¹⁷⁴ OHCHR, *OHCHR and the Right to Water and Sanitation*.

¹⁷⁵ Claudia Ringler et al., *Water for Food Systems and Nutrition*, 2023, pp497-509.

¹⁷⁶ UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 2023: Partnerships and Cooperation for Water; Facts, Figures and Action Examples*, 2023.

¹⁷⁷ IPCC, *Chapter 7: Health, Wellbeing and the Changing Structure of Communities*, 2021.

¹⁷⁸ UN, *Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies*, 2021.

¹⁷⁹ Security Council Report, *Climate Change and Security: Vote on a Resolution* : What's In Blue : Security Council Report*, 2021.

¹⁸⁰ OHCHR, *The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants*, 2018.

¹⁸¹ IDMC, *GRID 2023 – Internal Displacement and Food Security*, 2023; OHCHR, *'Intolerable Tide' of People Displaced by Climate Change: UN Expert*, 2022.

¹⁸² Aleksandrova Mariya, Benjamin Schraven en Diogo Serraglio, *The implications of the UN's ruling on 'climate refugees'*, 2020.

¹⁸³ Port of Rotterdam, *World Hydrogen 2023 Returns to Rotterdam Doubling in Size*, 2022.

¹⁸⁴ World Economic Forum, *This Chart Shows Which Countries Produce the Most Lithium*, 2023; Australian Government, *Australia's National Hydrogen Strategy*, 2023.

¹⁸⁵ European Commission, *Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023: Final Report*, 2023; World Bank, *Chile to Accelerate Its Green Hydrogen Industry with World Bank Support*, 2023.

¹⁸⁶ Government of Canada, *The Canadian Critical Minerals Strategy*, 2022; Government of Canada, *Canada and U.S. Finalize Joint Action Plan on Critical Minerals Collaboration*, 2020.

¹⁸⁷ Kristy Howell et al., *Trade in Low-Carbon Technology Products*, 2023.

¹⁸⁸ Rijksoverheid, *Trade in Environmental Goods and Services*, 2023.

De EU en Japan hebben in 2021 de Green Alliance gevormd, gericht op samenwerking bij de ontwikkeling en implementatie van koolstofarme technologieën, en hebben in 2022 een *MoU* ondertekend over waterstoftechnologie.¹⁸⁹ De EU en Zuid-Korea zijn in 2023 een *Green Partnership* aangegaan om samen te werken aan het terugdringen van emissies.¹⁹⁰

Het VK is een belangrijke partner van Nederland. Beide landen kennen een sterk groeiende afhankelijkheid van wind op zee en hun energiesystemen raken nauw verweven.¹⁹¹ In 2023 kondigden Nederland en het VK samenwerking aan met *Lion Link*, een eerste elektriciteitsinterconnector in zijn soort tussen offshore windparken en de twee landen.¹⁹²

Tot de landen die momenteel nauw samenwerken met de EU en Nederland op het gebied van **adaptatie**financiering behoren opnieuw **Japan, Zuid-Korea** en **Australië**. Verder sluit de Nederlandse adaptatieagenda nauw aan bij het internationale adaptatieregime. Diverse internationale organisaties ondersteunen adaptatie, versterking van weerbaarheid en risicovermindering voor rampen. De **VN** heeft een belangrijke rol in de strijd tegen klimaatverandering (UNFCCC), verlies van biodiversiteit (UNCBD) en verwoestijning (UNCCD) sinds 1992 (de zogeheten Rio verdragen), maar ook in de bredere inspanningen om de SDGs te halen en rampenrisico's te beheersen (*Sendai Framework*). Nederland werkt ook zij aan zij met het **Global Centre on Adaptation** (GCA) om de adaptatieagenda vooruit te helpen.

D.3.2 Odermijnd

Rusland heeft de afgelopen jaren de wereldwijde inspanningen om de klimaatverandering te beperken ondermijnd en zal naar verwachting de komende vijf jaar op dit pad doorgaan. Hoewel Rusland het Parijse Akkoord heeft ondertekend, is zijn energiestrategie tot 2035 vooral gericht op uitbreiding van de fossiele sector.¹⁹³ Ook op het gebied van adaptatie werkt Rusland ondermijnd. Sinds het begin van de Oekraïneoorlog heeft het land de voedselzekerheid van miljoenen mensen in gevaar gebracht door de graanproductie als wapen te gebruiken.¹⁹⁴ Rusland weigert verder de relatie tussen klimaat en veiligheid te formaliseren (veto tegen de opname van klimaatverandering in het mandaat van de VN-Veilighedsraad).

De **Sahel** is een risico-*hotspot* voor de veiligheid van Nederland en Europa. De regio kent een hoge mate van kwetsbaarheid, armoede en fragiliteit. Toenemende instabiliteit wordt

geïllustreerd door de militaire coups in Mali (2020-2021), Guinee (2021), Burkina Faso (2022) en Niger (2023), die de interne en grensoverschrijdende spanningen en antiwesterse sentimenten in de regio verder aanwakkeren. Klimaatgerelateerde risico's kunnen als verdere katalysator optreden. Een en ander zal leiden tot grot(er)e aantallen migranten, intern in de regio maar ook richting Europa.

D.3.3 Gecompliseerd

Voor **mitigatie** bieden enkele van 's werelds grootste vervuilers zowel uitdagingen als kansen voor de Nederlandse veiligheidsbelangen. **De VS** zijn een belangrijke speler in de wereldwijde klimaatfinanciering, maar vooral binnenlands gericht. De Amerikaanse *Inflation Reduction Act* wijst echter op een verhevigde concurrentie met de EU om toegang tot kritieke grondstoffen en koolstofarme technologische ontwikkelingen. De handelsoorlog met China en de toegenomen protectionistische houding benadrukken deze ontwikkeling.¹⁹⁵

China is wereldleider in overheidsfinanciering voor de productie van hernieuwbare energie en technologische ontwikkeling. Tegelijkertijd is meer dan 60% van het primaire energieverbruik gebaseerd op steenkool en investeert het land nog steeds in steenkoolcentrales. Door zijn dominante positie in de toelevering van koolstofarme technologieën en kritieke grondstoffen kan China effectieve uitvoerbepalingen opleggen en zo de energietransitie in onder meer de EU frustreren. Bovendien zou China's onderzoek naar *geo-engineering* technieken kunnen leiden tot unilaterale stappen, mede vanwege het ontbreken van internationale regelgeving.¹⁹⁶

¹⁸⁹ European Commission, *The EU and Japan Commit to a New Green Alliance to Work towards Climate Neutrality*, 2021; European Commission, *EU and Japan Step up Cooperation on Hydrogen*, 2022.

¹⁹⁰ European Council, *EU and Republic of Korea Launch a Green Partnership*, 2023.

¹⁹¹ "WindEurope, *The United Kingdom Re-Engages with the North Seas Energy Cooperation*, 2022.

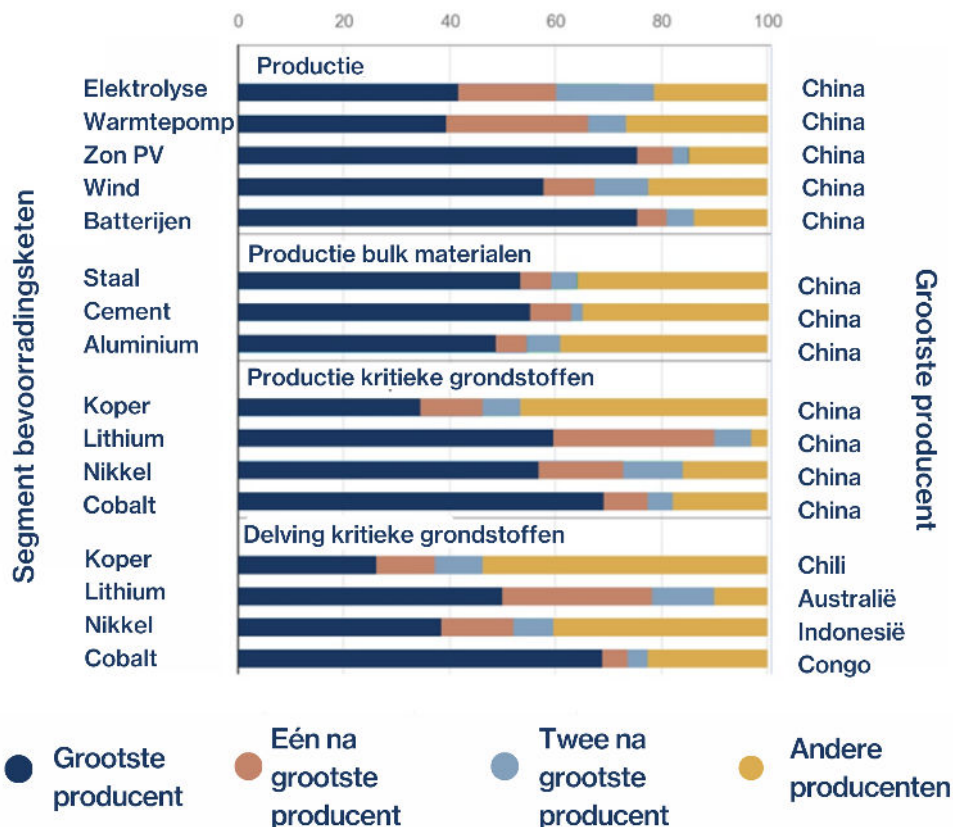
¹⁹² Government of the Netherlands, *The Netherlands and UK Expand Energy Collaboration with New Electricity Link*, 2023.

¹⁹³ Tatiana Mitrova en Vitaly Yermakov, *Russia's Energy Strategy - 2035*, 2019.

¹⁹⁴ Amanda Paul en Svitlana Taran, *Russia's Weaponisation of Grain Exports Must Not Be Tolerated*, 2023.

¹⁹⁵ Cecilia Malmström, *Will the scramble for rare earths produce a transatlantic trade accord?*, 2023; Célia Belin, Majda Ruge en Jeremy Shapiro, *How the 2024 US Presidential Election Could Affect Europe*, 2023.

¹⁹⁶ National Intelligence Council, *Climate Change and International Responses Increasing Challenges to US National Security Through 2040*, 2021.



Bron: IEA

Figuur 20: Chinese dominantie in de ketens voor koolstofarme technologieën
(Bron: IEA, 2021)

India is een opkomende macht die te maken heeft met het dubbele probleem van klimaatverandering en armoede. Het moet beleid voor ontwikkeling en adaptatie combineren. Hoe het land het politieke spel gaat spelen zal bepalen of het in de toekomst veelbelovender of bedreigender wordt voor de Nederlandse veiligheidsbelangen. In potentie kan het land een belangrijke voortrekkersrol spelen voor andere landen in het mondiale Zuiden.¹⁹⁷ In 2021 kondigde India ambities aan om in 2070 klimaatneutraal te zijn, maar de uitstoot van

¹⁹⁷ Kamy Choudhary, *How Is India Tackling Climate Change?*, 2022.

het dichtbevolkte land zal blijven stijgen door zijn inspanningen voor armoedebestrijding en economische ontwikkeling.¹⁹⁸ India heeft buitenlandse hulp en technologieoverdracht nodig om zijn uitstoot te verminderen. Op dit moment probeert de EU effectiever met India samen te werken.¹⁹⁹

Brazilië heeft dankzij zijn waterkrachtpotentieel een van de hoogste aandelen hernieuwbare energie in zijn energiemix, maar het is ook een belangrijke producent van fossiele brandstoffen. Het is 's werelds grootste exporteur van het cruciale mineraal niobium. De verkiezing van president Lula heeft geleid tot aanzienlijke vooruitgang in de inspanningen om klimaatverandering te beperken. De ontbossing van het Amazonegebied wordt teruggedrongen en de productie van hernieuwbare energie werd opgeschaald.²⁰⁰ Als deze inspanningen worden voortgezet, steunt Brazilië de komende vijf jaar de klimaatmitigatie.

De broeikasgasuitstoot van **Indonesië** is de afgelopen twee decennia sterk toegenomen. Inspanningen van de regering om het nog grotendeels op steenkool gebaseerde energiesysteem om te vormen zullen pas na de komende vijf jaar tot zichtbare resultaten leiden. In 2022 besloot Indonesië om de export van grondstoffen aan banden te leggen om de binnenlandse verwerkingssector te ontwikkelen, waarvan een groot deel in handen is van Chinese bedrijven. Het land zal de komende vijf jaar waarschijnlijk voortgaan met dit protectionisme.

Saedi-Arabië is zowel een grote olie-exporteur als een grote investeerder in groene energie.²⁰¹ Het staatsbedrijf Saudi Aramco kan ruwe olie produceren met een relatief lage koolstofvoetafdruk en heeft grootschalige reserves om als een van de laatsten in de oliemarkt te blijven.²⁰² Saoedi-Arabië investeert in een grootschalige fabriek voor de productie van groene waterstof die in 2026 aan de wereldmarkt kan leveren.²⁰³ Ryad heeft de komende 10 jaar ook \$2,5 miljard toegezegd aan het *Middle East Green Initiative* om de regionale uitstoot te verminderen.²⁰⁴

Voor **adaptatie** geldt dat gecompliceerde actoren vaak tot op zekere hoogte wereldwijde klimaatadaptatie wel ondersteunen, maar daarbij de Nederlandse en Europese belangen kunnen schaden. De meest zichtbare groep in het adaptatiedebat zijn de **kleine eilandstaten** in Oceanië en de Cariben.²⁰⁵ Zij vertegenwoordigen de landen die oneven-

¹⁹⁸ Yirong, *Does Environmental Policy Stringency Reduce CO2 Emissions?*, 2022.

¹⁹⁹ Government of India, *Cabinet Approves India's Updated Nationally Determined Contribution to Be Communicated to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2022.

²⁰⁰ Meghie Rodrigues, *How Is Brazil's President Lula Doing on Climate? Experts Rate His Performance*, 2023, pp 474-475.

²⁰¹ World Bank, *Indonesia Country Climate and Development Report*, 2023.

²⁰² Financial Times, *Saudi Aramco Bets on Being the Last Oil Major Standing*, 2023.

²⁰³ Jennifer Bell, *NEOM's Green Hydrogen Plant Will Secure Saudi Arabia's Clean Energy Transition: CEO*, 2023.

²⁰⁴ Reuters, *Saudi Arabia Commits \$2.5 Bln to Middle East Green Initiative - Crown Prince*, 2022.

²⁰⁵ UNDP, *The State of Climate Ambition: Snapshot for Small Island Developing States*, 2021.

redig zwaar getroffen worden door de klimaatcrisis. Naarmate hun situatie verslechtert, kunnen ze meer druk uitoefenen en meer eisen stellen aan de EU, zoals de erkenning van de status en acceptatie van klimaatgerelateerde migranten en/of verdergaande financiële toezeggingen.

Een andere gecompliceerde actor is **de VS**. Enerzijds hebben de EU en de VS hun bilaterale samenwerking op het gebied van adaptatie opnieuw bevestigd en zijn zij leidend bij inspanningen om de integratie van veiligheidsoverwegingen in klimaatmaatregelen te versterken. Anderzijds hebben de VS geen overeenkomst ondertekend over het recht op voedsel en hun financiële bijdragen aan de adaptatieagenda blijven ver achter bij hun doelstellingen. Onder democratisch leiderschap is te verwachten dat de VS meer steun zal bieden voor adaptatienormen, maar dat ze dit op een andere manier zullen invullen dan de EU (en Nederland). Iedereen zal een geografische focus hebben, waar die van de VS waarschijnlijk zal liggen op de Pacific en die van NL/EU op de MONA- en Sahel-regio. Inkomend Republikeins leiderschap zal de afstemming op adaptatienormen en -maatregelen bemoeilijken.²⁰⁶

China biedt grote financiële en ontwikkelingshulp, maar zijn adaptatie-inspanningen zijn niet afgestemd op de bredere internationale normen, waaronder de mensenrechten. Ook is de houding van China tegenover klimaatveiligheid dubbelzinnig. Aan de ene kant wil het land klimaat en veiligheid niet consolideren binnen de VN-Veiligheidsraad, maar gebruikt aan de andere kant klimaat binnen de Raad om het Westen te bekritisieren.

Turkije en **Tunesië** zijn belangrijk met betrekking tot groeiende (klimaatgerelateerde) migratie. Deze landen kunnen proberen de EU te chanteren met ongecontroleerde migratiestromen om verdere voordelen af te dwingen. Ook andere landen in de periferie van Europa kunnen worden benaderd om samen te werken rond het beheer van migratiestromen naar de EU.

De bredere **MONA-regio** wordt geplaagd door een hoge mate van waterstress, een laag adaptatievermogen en slecht bestuur. De regio zal zich in toenemende mate proberen aan te passen en er moet mee worden samengewerkt om overloopeffecten te voorkomen.

²⁰⁶ Ella Nilsen, *Why Republicans Can't Get out of Their Climate Bind, Even as Extreme Heat Overwhelms the US*, 2023.

Over HCSS

HCSS is een kennisinstituut dat onafhankelijk onderzoek doet. Ons doel is om op feiten gebaseerde analyses te bieden van de uitdagingen waarmee onze samenlevingen worden geconfronteerd, om het publieke debat en de publieke en private strategische besluitvorming te informeren, om zo bij te dragen aan de internationale en nationale veiligheid, in overeenstemming met liberaal-democratische waarden.

Over Clingendael

Instituut Clingendael is een onafhankelijke denktank en academie voor internationale zaken, gevestigd in Den Haag. Met onze analyses, trainingen, publicaties en evenementen willen we overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld inspireren en toerusten om bij te dragen aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld. Clingendael biedt 40 jaar topkennis en training.



The Hague Centre
for Strategic Studies



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations