

Toekomstverkenningen van de Europese veiligheidsarchitectuur

Niels van Willigen & Sabine Mengelberg¹

Samenvatting

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer hebben verzocht om een studie naar de toekomst van de Europese veiligheidsarchitectuur, met daarin aandacht voor de volgende instituties: Europese Unie (EU), Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), Raad van Europa (RvE), Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Politieke Gemeenschap (EPG).

De Europese veiligheidsarchitectuur wordt gekenmerkt door overlappende instituties die voor een deel vergelijkbare, en voor een deel verschillende mandaten en taken hebben. Sinds het einde van de Koude Oorlog hebben de instituties zich verbreed, verdiept en vergroot. Ontwikkelingen binnen die instituties zijn en worden mede bepaald door Rusland, de Verenigde Staten, en China. Daarnaast zijn er ontwikkelingen binnen de instituties zelf die de richting bepalen. In de jaren negentig van de vorige eeuw is er toenadering gezocht tot Rusland. Sinds de grootschalige Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 is daar geen sprake meer van.

De toekomst valt niet te voorspellen, maar wel voorstelbaar te maken. Daarom is er in deze studie gekozen voor de ontwikkeling van scenario's. Op basis van een assenkruis met daarop geformuleerde kernonzekerheden zijn er vier scenario's ontwikkeld.

In het eerste scenario wordt Europa gekenmerkt door een los samenwerkingsverband tussen soevereine staten, waarin nationale belangen en nationale autonomie de boventoon voeren. De ooit sterke beweging richting politieke en economische integratie is aanzienlijk afgezwakt, en veel bevoegdheden die aan Brussel waren overgedragen, zijn teruggegeven aan de lidstaten. Samenwerking gebeurt in het 'Europa van autonome samenwerking' vooral op basis van ad hoc coalities, waarbij het vinden van consensus tussen staten cruciaal is, maar zelden wordt bereikt.

In het tweede scenario is Europa een economische reus, met een leidende rol op het gebied van handel, technologie en duurzaamheid. Het exporteert hoogwaardige technologieën, trekt talent en kapitaal aan, en speelt een sleutelrol in wereldwijde handelsnetwerken. Toch wordt duidelijk dat economische macht alleen niet voldoende is om geopolitieke onafhankelijkheid te bereiken. Het scenario 'Europa als economische macht' is een voorbeeld van hoe economische kracht kan bestaan zonder strategische autonomie. De prijs die daarvoor betaald wordt, is geopolitieke afhankelijkheid van de VS voor veiligheid en van China voor onder andere grondstoffen.

Het derde scenario beschrijft een Europa dat zichzelf omgevormd heeft tot een machtige, geïntegreerde speler op het wereldtoneel. 'Europa als wereldmacht' lijkt op de andere grootmachten die de wereldpolitiek domineren; de VS, China, Rusland en India. Het fungeert als een zelfstandig machtsblok en is een balancing power in de multipolaire wereldorde. De combinatie van een goede interne samenwerking en het strategisch inzetten van hard power naar buiten toe maakt Europa

¹ Dr. Niels van Willigen is werkzaam als Universitair Hoofddocent Internationale Betrekkingen bij het Instituut voor Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Dr. Sabine Mengelberg is als Universitair Docent verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie.

weerbaar tegen externe druk en effectief in het verdedigen van zijn belangen. Het continent opereert met een heldere visie: stabiliteit en veiligheid door integratie en strategische dominantie.

In het vierde en laatste scenario is Europa sterk gefragmenteerd en het toneel van intense geopolitieke spanningen. Landen hebben zich teruggetrokken uit samenwerkingsverbanden en zijn op zoek naar overlevingsstrategieën door zich te richten op machtige staten of economische blokken, zowel binnen als buiten Europa. Het continent is verdeeld in coalities en machtsblokken, terwijl nationale regeringen zich beroepen op soevereiniteit en zelfbeschikking om hun positie te rechtvaardigen. De focus ligt in 'Europa als het verdeelde continent' op hard power, waarbij staten elkaar economisch en diplomatiek onder druk zetten om hun eigen belangen veilig te stellen.

In elk van de vier scenario's wordt aangegeven welke rol de vijf instituties kunnen spelen. Die rollen worden samengevat in figuur 1.

Tot slot wordt er aan het einde van de analyse een korte reflectie gegeven op hoe Rusland in het betreffende scenario al dan niet betrokken kan zijn bij de Europese veiligheidsarchitectuur en hoe de recente Trans-Atlantische ontwikkelingen gezien kunnen worden in het licht van de scenario's.

Figuur 1: samenvatting van de rol van veiligheidsinstituties in de vier scenario's				
	1: Europa van autonome samenwerking	2: Europa als economische macht	3: Europa als wereldmacht	4: Europa als het verdeelde continent
Rol van EU	Grotendeels symbolisch, gekenmerkt door een diepgaande fragmentatie en een verschuiving naar nationale prioriteiten	Economische grootmacht en mondiale leider op het gebied van technologie. Geopolitieke afhankelijk van anderen	Sterk samenwerkingsverband met een grote focus op militaire veiligheid en met een heldere geopolitieke strategie	Irrelevant; de EU is verworden tot een zwakke verzameling van autonoom opererende staten
Rol van NAVO	Ernstig verzwakt, gekenmerkt door de versplintering van Europa en de verschoven focus van de Verenigde Staten naar Azië	Zorgt voor de collectieve verdediging en afschrikking, met de VS als steunpilaar (ondanks de oriëntatie op Azië).	Belangrijk platform voor samenwerking tussen Europa en Noord-Amerika op basis van strategische gelijkwaardigheid. Er is een sterke Europese pijler binnen de NAVO	Irrelevant, de NAVO bestaat formeel nog, maar is een uitgeholde institutie
Rol van OVSE	Gemarginaliseerd, gekenmerkt door diepgaande fragmentatie tussen westerse deelnemende	Sleutelrol als forum voor dialoog en samenwerking op het gebied van brede veiligheid	Relevante speler op het gebied van multilaterale diplomatie, mensenrechten, en democratie. De focus	Forum voor multilaterale diplomatieke rituelen zonder een substantiële bijdrage te

	landen en Rusland	De focus ligt op de humanitaire dimensie	ligt op de politiek-militaire dimensie	leveren aan coöperatieve veiligheid
Rol van RvE	Verzwakt, gekenmerkt door de verschuiving naar nationale soevereiniteit en de afname van multilaterale samenwerking	Belangrijk forum voor dialoog en samenwerking op het gebied van mensenrechten, de rechtsstaat en democratische waarden	Essentiële rol als bewaker van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat	Sterk verzwakt door de fragmentatie in Europa, de afname van multilaterale samenwerking en de focus op <i>hard power</i>
Rol van EPG	Los verband van soevereine staten dat zich vooral richt op pragmatische samenwerking en dialoog	Belangrijk platform voor brede samenwerking tussen EU en niet-EU-lidstaten	Flexibel en dynamisch samenwerkingsverband en een forum voor politieke dialoog tussen EU en niet-EU landen. Wordt vooral gebruikt als strategisch instrument van de EU	Irrelevant, een diplomatiek toneelstuk tussen EU en niet-EU lidstaten.

1 Inleiding²

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer hebben verzocht om een studie naar de toekomst van de Europese veiligheidsarchitectuur, met daarin aandacht voor de volgende instituties: Europese Unie (EU), Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), Raad van Europa (RvE), Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Politieke Gemeenschap (EPG).³

Conform het programma van eisen is het doel van dit onderzoeksverslag om de leden van beide commissies inzicht te verschaffen in de potentieel toekomstige rollen en ontwikkelrichtingen van de hierboven genoemde instituties binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. De mogelijke effecten van deze ontwikkelrichtingen op de Europese veiligheidsarchitectuur worden ook in kaart gebracht.

Dit onderzoeksverslag begint met een korte beschrijving van de Europese veiligheidsarchitectuur waarvan de vijf instituties deel uitmaken. In de derde paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen binnen de EU, NAVO, OVSE, RvE, en EPG beschreven. De focus ligt daarbij op processen van integratie en fragmentatie enerzijds, en anderzijds op de rol die het gebruik van *hard power* en *soft power* binnen de instituties spelen. Vervolgens worden er vier scenario's gepresenteerd die van toepassing kunnen zijn op Europese veiligheidsarchitectuur in de komende 5 tot 10 jaar. Per scenario worden de potentieel toekomstige rollen van de vijf instituties besproken. Bij de scenario-ontwikkeling is er onder andere gekeken naar de dominante beleidsontwikkelingen

² De auteurs danken Gillis Oostdijk voor de feedback op de scenario's en adviezen bij de scenario-ontwikkeling. Ook danken zij Benjamin Kester voor het kritisch meelesen, het controleren van het notenapparaat, en het ontwikkelen van de figuur met de vier scenario's. Tot slot, dank aan de studenten van de Masteropleiding Military Strategic Studies aan de Nederlandse Defensie Academie voor de feedback op de scenario's.

³ Er wordt verwezen naar instituties en niet naar organisaties, omdat de Europese Politieke Gemeenschap formeel geen organisatie is.

binnen de instituties, de dynamiek tussen de lidstaten van de instituties en de positie en rollen van belangrijke externe partijen zoals de Verenigde Staten (VS), Rusland, en China. Ook de interactie en samenwerkingsverbanden tussen de instituties worden meegenomen in de analyse. Tot slot wordt er aan het einde van ieder scenario een korte reflectie gegeven op hoe Rusland in het betreffende scenario al dan niet betrokken kan zijn bij de Europese veiligheidsarchitectuur.

2 De Europese veiligheidsarchitectuur

De Europese veiligheidsarchitectuur bestaat uit een verzameling van politieke en institutionele structuren die zijn ontworpen om vrede, veiligheid en welvaart in Europa te waarborgen.⁴ In de meest abstracte betekenis spreken we van een Europese veiligheidsgemeenschap, waarin organisaties zoals de NAVO en de EU een rol spelen, maar ook gemeenschappelijke normen en waarden met betrekking tot de internationale rechtsorde. De architectuur is sterk gevormd door de historische context; eerst de Koude Oorlog en na 1990 het post-Koude Oorlog tijdperk waarin de instituties zich verder hebben verdiept en uitgebreid.⁵ Binnen de veiligheidsarchitectuur staan de EU, de NAVO, de RvE en de OVSE centraal. Daarbij is de EU met 27 landen de kleinste organisatie die zich bovendien beperkt tot continentaal Europa. De NAVO, met 32 leden, is breder opgezet en kent de VS, Canada en het Verenigd Koninkrijk (VK) als leden, terwijl de RvE (46 leden) verscheidene niet-EU lidstaten zoals Turkije en Oekraïne heeft (en tot 2022 ook Rusland). Met 57 deelnemende landen is de OVSE de grootste organisatie van de vier en spreidt zich uit over het gehele noordelijk halfrond.⁶ De meest recent opgerichte politieke institutie die relevant is voor de Europese veiligheidsarchitectuur is de EPG, waarvan de lijst van deelnemende landen bijna geheel overlapt met die van de RvE.⁷

2.1 Kenmerken

De Europese veiligheidsarchitectuur wordt gekenmerkt door overlappende instituties die voor een deel vergelijkbare, en voor een deel verschillende mandaten en taken hebben.⁸ Het is een regionale multilaterale orde waarin tegelijkertijd ruimte is voor bilaterale initiatieven en ad hoc samenwerkingsverbanden van staten die verder willen gaan in de samenwerking.⁹ ‘Veiligheid’ wordt

⁴ Veiligheid en welvaart zijn nauw verweven in de Europese veiligheidsarchitectuur. Dat verklaart onder andere waarom de NAVO, dat vooral een militair bondgenootschap is, ook een mandaat heeft om economische samenwerking te bevorderen. Noord-Atlantisch Verdrag, artikel 2, getekend op 4 april 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.

⁵ De Europese Gemeenschap ontwikkelde zich tot de EU en de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa werd de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Daarnaast zijn de EU, de NAVO, en de RvE flink gegroeid in ledenaantal.

⁶ De OVSE is een regionale veiligheidsorganisatie in de zin van hoofdstuk VIII van het VN-Handvest (artikel 52, lid 1): Verenigde Naties, *Handvest van de Verenigde Naties*, artikel 52, lid 1: ‘Niets in dit Handvest sluit het bestaan uit van regionale regelingen of organen ter behandeling van zodanige zaken betreffende de handhaving van internationale vrede en veiligheid als in aanmerking komen voor regionaal optreden, mits zodanige regelingen of organen en hun werkzaamheden in overeenstemming zijn met de Doeleinden en Beginselen van de Verenigde Naties’.

⁷ EPG-deelnemer Kosovo is geen lid van de RvE, maar heeft het lidmaatschap wel aangevraagd. Voor context, zie: Sergio Cantone, “Serbia Angry After Kosovo Gets Closer to Joining Council of Europe,” *Euronews*, 17 april, 2024, <https://www.euronews.com/2024/04/17/serbia-angry-after-kosovo-gets-closer-to-joining-council-of-europe>.

⁸ Sabine Mengelberg, “Permanent Change? The Paths of Change of the European Security Organizations” (proefschrift, Universiteit Leiden, maart 2021), <https://hdl.handle.net/1887/3160749>.

⁹ Hierbij kan gedacht worden aan de vergaande militaire samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse landmacht, de Frans-Britse Combined Joint Expeditionary Force (CJEF), of de Joint Expeditionary Force (JEF) Zie (op volgorde van benoeming): “Samenwerken in grondoptreden,” Ministerie van Defensie,

ruim opgevat. Het veiligheidsbegrip heeft zich sterk verbreed in de jaren negentig van de vorige eeuw. Waar het in de Koude Oorlog voornamelijk nationale en territoriale veiligheid betrof die met vooral militaire middelen moest worden gegarandeerd, is het begrip verbreed en omvat het economische, ecologische, rechtstatelijke en humanitaire dimensies.¹⁰ De brede veiligheidsopvatting maakt dat een organisatie zoals de RvE, die zich vooral met de rechtsstaat en mensenrechten bezighoudt, ook een fundamentele rol speelt in de veiligheidsarchitectuur.

Een belangrijk kenmerk van de Europese veiligheidsarchitectuur is dat het zich niet beperkt tot de landen in continentaal Europa. Dat wordt geïllustreerd door het brede lidmaatschap van de RvE en vooral de OVSE, dat zich uitstrekt tot Noord-Amerika en Azië. Daarnaast maakt het collectieve veiligheidssysteem van de Verenigde Naties (VN) integraal onderdeel uit van de Europese veiligheidsarchitectuur. De VN-Veiligheidsraad heeft de primaire taak om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen en regionale organisaties, waaronder dus ook de Europese instituties, zijn gebonden aan de collectieve veiligheidsnormen zoals die zijn opgesteld in het VN-Handvest.¹¹ In de praktijk betekent dit dat regionale organisaties een mandaat van de VN-Veiligheidsraad nodig hebben indien zij militair geweld willen inzetten (bijvoorbeeld in de vorm van een crisismanagement operatie). Ook voor collectieve zelfverdediging is de VN van belang; de NAVO en de EU hebben het recht zichzelf te verdedigen op basis van artikel 51 van het VN-Handvest.¹²

2.2 De invloed van Rusland, VS en China

2.2.1. Rusland

De Europese veiligheidsagenda en het beleid worden in grote mate mede bepaald door landen en ontwikkelingen buiten Europa. Dichtbij huis is het vooral Rusland dat de veiligheidsbelangen van Europa direct beïnvloed. Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat dit niet pas met de Russische aanvallen op Oekraïne in 2014 en 2022 is begonnen. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 werd Rusland als opvolgerstaat een belangrijk onderdeel van de Europese veiligheidsarchitectuur. Het verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten (CFE-verdrag, 1990), de oprichting van de OVSE in 1994,

[https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/samenwerking-grondoptreden#:~:text=Verschillende%20Nederlandse%20en%20Duitse%20landmachtenheden,ook%20op%20meer%20gebieden%20inzetbaar; Paul O'Neill, "CJEF: A Solution in Search of a Problem?," RUSI, 10 maart, 2023, https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/cjef-solution-search-problem; mr. drs. C. Homan, "De Joint Expeditionary Force," Militaire Spectator, 16 december, 2024, https://militairespectator.nl/artikelen/de-joint-expeditionary-force.](https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/samenwerking-grondoptreden#:~:text=Verschillende%20Nederlandse%20en%20Duitse%20landmachtenheden,ook%20op%20meer%20gebieden%20inzetbaar; Paul O'Neill, 'CJEF: A Solution in Search of a Problem?', RUSI, 10 maart, 2023, https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/cjef-solution-search-problem; mr. drs. C. Homan, 'De Joint Expeditionary Force,' Militaire Spectator, 16 december, 2024, https://militairespectator.nl/artikelen/de-joint-expeditionary-force.)

¹⁰ De voorloper van de OVSE, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) definieerde veiligheid al in 1975 breder dan destijds gebruikelijk was. De drie zogenoemde 'manden' of 'dimensies' van veiligheid zijn in CVSE/OVSE verband: politiek-militair, economisch-ecologisch, humanitair (zie: "Who we are," OSCE, <https://www.osce.org/whatistheosce>). Zie voor meer achtergrondinformatie over het brede veiligheidsbegrip: Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner Publishers, 1998).

¹¹ Tegelijkertijd wordt het vormen van regionale organisaties aangemoedigd in het VN-Handvest, zie supra, noot 6.

¹² Artikel 51 van het VN-Handvest geeft VN-lidstaten het recht om zich individueel of collectief te verdedigen wanneer zij worden aangevallen: 'Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad te worden gebracht en tasten op geen enkele wijze de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad ingevolge dit Handvest aan om op enigerlei tijdstip over te gaan tot zulk optreden als hij nodig acht voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid.' Verenigde Naties, *Handvest van de Verenigde Naties*, artikel 51.

het lidmaatschap van Rusland van de RvE in 1996, de verscheidene NAVO-initiatieven waaronder het partnerschap voor de vrede (1994), de NAVO-Rusland stichtingsakte (1997) en de NAVO-Rusland Raad (2002) zijn een paar belangrijke voorbeelden van hoe Rusland meedeed als coöperatieve veiligheidspartner in de nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur.¹³

Die architectuur vloeide onder meer voort uit het Handvest van Parijs (1990).¹⁴ Het Handvest werd ondertekend door 34 landen, waaronder de VS, de Sovjet-Unie en de andere landen van het Warschaupact, alsook bijna alle Europese staten, met als doel het bevorderen van stabiliteit, veiligheid en samenwerking in Europa na de val van de Berlijnse Muur. Het markeerde daarmee het einde van de Koude Oorlog en stelde een nieuw raamwerk vast voor een bredere Europese samenwerking, waarin landen afspraken maakten over veiligheid en hun steun betuigden voor democratie, mensenrechten en de principes van de rechtsstaat.

Tegelijkertijd zaten er vanaf het ontstaan al haarscheurtjes in de nieuwe veiligheidsarchitectuur. Hoewel landen zich konden verenigen achter de door de toenmalige Amerikaanse president George Bush Senior geuite ambitie om 'A Europe whole and free' te vormen, werd er verschillend gedacht over hoe dat Europa er precies uit zou moeten zien.¹⁵ De leider van de Sovjet-Unie, Michail Gorbatsjov, sprak sinds 1986 over een 'gemeenschappelijk huis' in Europa waar de Sovjet-Unie deel van uit zou moeten maken.¹⁶ Dit gemeenschappelijk huis zou onder andere inhouden dat het Warschau Pact en de NAVO verdwenen. Zo ver kwam het niet en in plaats daarvan werd de NAVO uitgebreid met Oost- en Midden Europese landen en oriënteerde Rusland zich na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het verdwijnen van het Warschau Pact op alternatieve veiligheidsstructuren. In 1992 werd de *Collective Security Treaty Organization* (CSTO) opgericht. Deze collectieve verdedigingsorganisatie bestaat uit Rusland en vijf andere voormalige Sovjetstaten.¹⁷ Rusland is ook lid van de *Shanghai Treaty Organisation* (SCO), een politieke, economische en veiligheidsalliantie die werd opgericht in 2001 en inmiddels bestaat uit acht leden.¹⁸

Ondanks het uitblijven van een 'gemeenschappelijk huis' werd er structureel samengewerkt tussen het Westen en Rusland. Rusland steunde de VS in de *war on terror* en leverde logistieke

¹³ Coöperatieve veiligheid verwijst naar een samenwerkingsverband van landen waarin gezamenlijke veiligheidsdoelen worden nagestreefd. De OVSE is een voorbeeld van een institutie die zich bezighoudt met coöperatieve veiligheid. Het begrip collectieve veiligheid verwijst naar het principe waarbij landen gezamenlijk instaan voor elkaars veiligheid en zoals dat in 1945 geregeld is in het Handvest van de Verenigde Naties. Collectieve verdediging is een overeenkomst waarin landen zich verplichten om elkaar te verdedigen tegen militaire agressie, zoals bijvoorbeeld in NAVO-verband is afgesproken.

¹⁴ Handvest van Parijs, OSCE, 19-21 november, 1990, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>.

¹⁵ "A Whole Europe, A Free Europe," *Voices of Democracy: The U.S. Oratory Project*, <https://voicesofdemocracy.umd.edu/a-whole-europe-a-free-europe/>.

¹⁶ Marie-Pierre Rey, "Europe is our Common Home': A study of Gorbachev's diplomatic concept," *Cold War History* 4, no. 2 (2004): 33–65, <https://doi.org/10.1080/14682740412331391805>

¹⁷ De CSTO bestaat naast Rusland uit Armenië, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan, en Belarus. Armenië heeft zijn deelname in februari 2024 'bevroren' en kondigde in juni 2024 aan dat het zich zal terugtrekken uit de organisatie. Dit vanwege onvrede over het uitblijven van Russische steun in het gewapend conflict met Azerbeidzjan. Zie: Areg Kochinyan, "Armenia Leaving Russian-Lead CSTO?," *Friedrich Naumann Stiftung*, 25 juli, 2024, <https://www.freiheit.org/de/suedkaukasus/armenia-leaving-russian-lead-csto>

¹⁸ De SCO kwam voort uit de Shanghai Five (1996), een samenwerkingsverband van China, Rusland, Kazachstan, Kirgizië en Tadzjikistan. Deze landen besloten samen te werken om grensgeschillen te beslechten en wederzijds vertrouwen te creëren. In 2001 groeide dit samenwerkingsverband uit tot de SCO, waar nu ook Oezbekistan (2001), India en Pakistan (2017) lid van zijn. De SCO houdt zich bezig met coöperatieve veiligheid en is geen collectieve verdedigingsorganisatie. Zie voor meer informatie: "General information," *The Shanghai Cooperation Organisation*, <https://eng.sectsc.org/20170109/192193.html>.

ondersteuning voor de Amerikaanse operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan.¹⁹ Ook via de NAVO-Rusland Raad werd op dit gebied samengewerkt.²⁰ Op het nucleaire niveau waren er ontwapeningsverdragen tussen Rusland en de VS (INF, START, SORT, en New START) en het Nunn-Lugar initiatief.²¹ Deze verdragen leverden een belangrijke bijdrage aan de Europese veiligheid. Rusland was daarnaast een tijd lang een *peacekeeping* partner van de NAVO: in zowel Bosnië-Herzegovina als Kosovo leverde Rusland troepen voor de stabilisatiemissies SFOR en KFOR.²² Ook was er sprake van samenwerking in de piraterijbestrijding rond de hoorn van Afrika.²³

De samenwerking met Rusland kwam steeds meer onder druk te staan. Belangrijke momenten van conflict tussen Oost en West waren: de Kosovo oorlog (1999), de Irak oorlog (2003), en de Georgië oorlog (2008). Conflictbronnen van meer structurele aard waren de uitbreiding van de NAVO (en in mindere mate die van de EU), Amerikaanse plannen voor een raketschild in Europa, en een steeds autocratischer wordend Rusland.²⁴ De invasie van de Krim, de hybride bemoeienis van Rusland met de Oekraïense provincies Donetsk en Loehansk, en het neerhalen van vlucht MH17 in 2014 verslechterde de relatie tussen Oost en West verder. Met de grootschalige Russische invasie van Oekraïne eind februari 2022 en de toenemende hybride oorlogvoering met het Westen werd de relatie met Rusland fundamenteel herijkt.²⁵ Uitgebreide Europese en Amerikaanse sanctiepakketten en een versnelde heroriëntatie van de NAVO op afschrikking en territoriale verdediging volgden.

2.2.2 De Verenigde Staten

Maar niet alleen Rusland heeft een grote invloed op de Europese veiligheidsarchitectuur. Een andere belangrijke externe factor is de VS: Europa is voor een groot deel afhankelijk van de VS om zijn veiligheid te organiseren. De VS levert een aanzienlijk deel van de militaire capaciteiten binnen de NAVO, variërend van nucleaire afschrikking tot strategische *enablers* zoals transportvliegtuigen, satellieten en inlichtingen. Ondanks recente verhogingen van de defensiebudgetten zijn er grote achterstanden in de paraatheid van veel Europese krijgsmachten. De militaire hulp aan Oekraïne rust voor een groot deel op Amerikaanse voorraden en Amerikaanse wapensystemen. Met de turbulente start van het tweede presidentschap van Donald Trump valt te bezien in welke mate de VS nog betrokken willen blijven bij de Europese veiligheid. Het wegvallen van de VS zou een fundamentele verandering betekenen die de architectuur diepgaand zou wijzigen.

¹⁹ "International Contributions to the War Against Terrorism and Operation Enduring Freedom," George W. Bush White House, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/march11/coalitioncontributions.html>

²⁰ "NATO-Russia Council Practical cooperation factsheet," NAVO, november, 2012, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2012_11/20121204_121128-NRC-factsheet.pdf

²¹ Voor volledige versies van de verdragen zie: "Treaties & Agreements," Arms Control Association, <https://www.armscontrol.org/treaties>.

²² "NATO and Russia: Partners in Peacekeeping," NAVO, <https://www.nato.int/docu/presskit/010219/brocheng.pdf>

²³ "NATO and Russia seek to strengthen cooperation to counter piracy," NAVO, 27 maart, 2012, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_85557.htm?selectedLocale=en; "NATO and Russian Federation in Counter Piracy Exercise At Sea," NAVO, 26 februari, 2013, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_98853.htm

²⁴ Voor een historisch onderzoek naar het debat over NAVO-uitbreiding in relatie tot Rusland, zie: Mary Elise Sarotte, *Not One Inch : America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate* (Yale University Press, 2021).

²⁵ Kees Versteegh, "Onderzoekers: de Russische sabotage schuift op naar het Westen, ook richting Nederland," NRC, 18 december, 2024, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/12/18/onderzoekers-de-russische-sabotage-schuift-op-naar-het-westen-ook-richting-nederland-a4877102>

2.2.3 China

Ook ontwikkelingen in geografisch verafgelegen regio's beïnvloeden de veiligheid van Europa. Een goed voorbeeld is de Indo-Pacific; een essentiële regio voor Europa vanwege economische en geopolitieke belangen. Binnen deze regio is vooral China van belang waar het gaat om de Europese veiligheid. China heeft zich in toenemende mate ontwikkeld als de toeleverancier van hoogwaardige producten en leverancier van eindfabrikaten. Het Mondiale Zuiden wordt door Beijing gezien als leverancier van grondstoffen en het Mondiale Noorden, waaronder Europa, als afzetmarkt. China is ook een belangrijke leverancier van cruciale grondstoffen voor de energietransitie. De EU Indo-Pacific strategie uit 2021 heeft als doel om de betrokkenheid van Europa in de regio te versterken. China wordt gezien als een belangrijke partner, maar ook als economische rivaal. Vanwege die reden heeft de EU het *Global Gateway* initiatief gelanceerd, dat bedoeld is als strategisch alternatief en concurrent voor China's *Belt and Road* initiatief.²⁶ Ook de NAVO oriënteert zich in toenemende mate strategisch op de Indo-Pacific; in het strategisch concept van 2022 wordt verwezen naar de uitdagingen (en kansen) in de Indo-Pacific voor de Trans-Atlantische veiligheid. China wordt expliciet genoemd als 'uitdaging' voor de 'belangen, veiligheid, en waarden' van de NAVO.²⁷ De partnerschappen die de NAVO is aangegaan met Australië, Japan, Zuid-Korea en Nieuw Zeeland kunnen in dat licht worden gezien.

2.3 Samenwerking tussen instituties

Tot slot dient vermeld te worden dat samenwerking tussen de instituties in de laatste jaren flink in belang is toegenomen. Vooral tussen de NAVO en de EU. Deze samenwerking richt zich onder andere op crisisbeheersing, piraterijbestrijding, het tegengaan van cyberdreiging, het optreden tegen hybride dreigingen en het inzetten op maatschappelijke weerbaarheid.²⁸ De organisaties identificeerden samen 74 prioriteiten en houden de voortgang bij in tweejaarlijkse vooruitgangsrapportages.³⁰ Een goed voorbeeld van samenwerking op defensiegebied is het Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) project van de EU. Eén van de doelen hiervan is onder andere om de militaire mobiliteit te vergroten, wat tegelijkertijd bijdraagt aan de doelstellingen van de NAVO. Bovendien nemen Canada, het VK, Noorwegen en de VS deel aan het militaire mobiliteitsproject. De samenwerking tussen de EU en de NAVO werd verder versterkt in oktober 2024, toen er een nieuwe *Task Force* voor de versterking van de samenwerking werd aangekondigd.³¹ Tegelijkertijd zijn er belangrijke hindernissen te nemen in de samenwerking. Een obstakel in de samenwerking tussen de

²⁶ "Global Gateway," European Commission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

²⁷ "NATO 2022 Strategic Concept," NAVO, 29 juni, 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/>. De RvE, de OVSE en de EPG hebben geen expliciete Indo-Pacific strategie; wat te verklaren is uit het mandaat van deze organisaties.

²⁸ Dick Zandee, Sico van der Meer en Adája Stoetman, "Countering hybrid threats: Steps for improving EU-NATO cooperation," *Clingendael*, oktober, 2021, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-10/countering-hybrid-threats.pdf>; "Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization," NAVO, Europese Commissie en Europese raad, 8 juli, 2016, https://www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_133163.htm.

³⁰ "Ninth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017," NAVO en Europese Raad, 3 juni, 2024, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240613-progress-report-nr9-EU-NATO.pdf; Sabine Mengelberg, "EU en NAVO; concurrerend of complementair?," *Militaire Spectator*, maart 2022, https://militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/militaire_spectator_3_2022_mengelberg_0.pdf.

³¹ "Meeting between NATO Secretary General Mark Rutte and President of the European Commission Ursula von der Leyen," NAVO, 29 oktober, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_230151.htm?selectedLocale=en

NAVO en de EU is en blijft de kwestie tussen NAVO-lidstaat Turkije en EU-lidstaat Cyprus. Zo erkent Turkije de Republiek Cyprus niet en blokkeert het Cypriotische deelname aan EU-NAVO-overleg en – operaties.

De EU werkt ook samen met de OVSE, bijvoorbeeld op het gebied van eerlijke en vrije verkiezingen, mensenrechten en vrijheid van de media. De EU is bovendien een belangrijke financier van de OVSE.³² Een soortgelijk samenwerkingsverband bestaat er tussen de EU en de RvE. Tijdens de topontmoeting van staatshoofden en regeringsleiders in 2023 verklaarde de RvE dat de EU de belangrijkste institutionele partner van de RvE is.³³ De RvE en de OVSE weten elkaar ook te vinden: beide organisaties beogen immers vrede en stabiliteit in de lidstaten te bevorderen door middel van democratie, mensenrechten en rechtsorde.³⁴ De NAVO werkt ook samen met de OVSE en de RvE, waarbij democratie en veiligheid aan elkaar worden verbonden.³⁵ De EPG, tot slot, kent geen formele samenwerkingsverbanden, omdat het een diplomatiek forum is en geen formele internationale organisatie.

De Europese veiligheidsarchitectuur staat voor belangrijke uitdagingen door geopolitieke spanningen en nieuwe dreigingen. Het versterken van samenwerking en samenhang binnen en tussen de instituties is cruciaal om een gezamenlijke en coherente benadering van veiligheid te waarborgen. In dit licht is het belangrijk om te kijken naar de ontwikkelrichtingen binnen de Europese veiligheidsinstituties.

3. Welke ontwikkelrichtingen zijn er waar te nemen in de vijf instituties?

In deze paragraaf worden kort de ontwikkelrichtingen van de vijf instituties beschreven. Daarbij wordt vooral gekeken naar de veiligheidsdimensie van deze instituties en naar de ontwikkelingen van de afgelopen 15 jaar. Per institutie wordt door middel van een tekst box beknopt aangegeven welke fundamentele discussies er binnen de instituties worden gevoerd over de belangrijkste ontwikkelrichtingen.

3.1 De Europese Unie

De EU is nog een relatief jonge veiligheidsorganisatie. De EU richt zich pas sinds de jaren '90 op een gezamenlijk veiligheids- en defensiebeleid, met als destijds belangrijkste mijlpaal de oprichting van

³² “Partnerships: The European Union,” OSCE, <https://www.osce.org/partnerships/european-union#:~:text=Since%20the%20beginning%20of%20the%20Helsinki%20process%2C%20the,and%20the%20EU%20has%20both%20broadened%20and%20deepened.>

³³ “The European Union and the Council of Europe,” EEAS, https://www.eeas.europa.eu/council-europe/european-union-and-council-europe_en?s=51#5479

³⁴ “Partnerships: The Council of Europe,” OSCE, <https://www.osce.org/partnerships/111482>.

³⁵ “Relations with the OSCE,” NAVO, 31 juli 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49911.htm#:~:text=NATO%20and%20the%20OSCE%20cooperate%20at%20both%20the,light%20weapons%3B%20counter-terrorism%3B%20promoting%20the%20Women%2C%20Peace%20an;Agreements%20concluded%20by%20the%20Council%20of%20Europe%20with%20other%20international%20intergovernmental%20organisations%20or%20public%20international%20institutions, Council of Europe, <https://rm.coe.int/09000016806bdf0b#page=16&zoom=100,92,556>; Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, “Closing remarks at the 75th anniversaries of the Council of Europe and NATO as pillars of democratic security,” Chamber of Deputies, Rome, 11 november, 2024, <https://rm.coe.int/the-75th-anniversaries-of-the-council-of-europe-and-nato-/1680b27bc4>; “NATO’s Policy Guidelines on Counter-Terrorism,” NAVO, 10 juli, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_228154.htm?selectedLocale=en

het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) in het Verdrag van Maastricht (1993).³⁶ Dit beleid stelde de EU in staat om zich actiever te bemoeien met veiligheidskwesties, maar de focus lag voornamelijk op brede veiligheid: diplomatie en economische samenwerking. De EU had weinig instrumenten om snel te reageren op crisissituaties, en het (intergouvernementele) besluitvormingsproces was traag door de noodzaak van unanieme goedkeuring van lidstaten. De EU bleef brede veiligheidsinstrumenten gebruiken en werd getypeerd als een normatieve macht.³⁷ De crisisbeheersingsmissies, die de EU sinds 2003 uitzond, waren voornamelijk civiel van aard. De missies die een militaire component hadden, vonden plaats in het lagere geweldsspectrum. Een voorbeeld is de EU Military Assistance Mission (EUMAM) die helpt om de Oekraïense strijdkrachten te trainen. Met meer dan 40 GBVB-missies sinds 2003 is de EU inmiddels een grote speler waar het gaat om vredesoperaties.

De afgelopen jaren is de EU een steeds grotere actor geworden op het gebied van Europese veiligheid en defensie. Het verdrag van Lissabon (2007) versterkte de mogelijkheden van de EU om een samenhangender en effectiever veiligheidsbeleid te voeren. De institutionele basis werd versterkt door onder andere de functie van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid te creëren en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) op te richten.³⁸ Het Verdrag van Lissabon introduceerde ook artikel 42.7 dat een wederzijdse bijstandsclausule formuleert waarin EU-landen zich verplichten elkaar bij te staan in het geval één van de lidstaten wordt aangevallen.

Sindsdien zijn er verscheidene initiatieven genomen om de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van defensie te bevorderen en de Europese veiligheidsinspanningen te coördineren. De *Global Strategy* van 2016 en het Strategisch Kompas uit 2022 geven richting aan de ambities van de EU. Initiatieven zoals PESCO, de *European Peace Facility* (EPF), en het Europees Defensie Fonds (EDF) hebben als doel om de lidstaten nauwer te laten samenwerken op veiligheids- en defensiegebied. In het Strategisch Kompas werd onder andere een *EU Rapid Deployment Capacity* van vijfduizend troepen voorgesteld.³⁹ Tevens wordt ingezet op de ontwikkeling van het defensiebeleid in het maritieme, cyber- en ruimtedomein, en intensivering van de samenwerking tussen EU en NAVO.

De grootschalige Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 gaf een sterke impuls aan het GVDB. Er werden 16 sanctiepakketten aangenomen en via het EPF hebben EU-lidstaten steun gegeven aan

³⁶ Destijds werd het nog *Europees Veiligheids- en Defensie Beleid* (EVDB) genoemd. Sinds het verdrag van Lissabon wordt er over het GVDB gesproken. Het GVDB maakt deel uit van het bredere Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) dat ook dateert uit 1993. Zie voor meer informatie: Oliver Krentz, "Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid," *Europees Parlement*, april, 2024, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/159/gemeenschappelijk-veiligheids-en-defensiebeleid>

³⁷ Normative Power Europe is een concept ontwikkeld door Ian Manners, dat verwijst naar de unieke manier waarop de Europese Unie (EU) invloed uitoefent in de wereld door normen en waarden te verspreiden, in plaats van militaire of economische macht. Ian Manners, "Normative power Europe: a contradiction in terms?," *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (2002): 235-258.

³⁸ In het Verdrag van Amsterdam (1999) werd er al een Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid gecreëerd. De Hoge Vertegenwoordiger heeft onder het Verdrag van Lissabon echter meer bevoegdheden en is bovendien vicevoorzitter van de Europese Commissie. "Background: The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy / The European External Action Service," secretariaat-generaal van de Raad, november, 2009, https://www.consilium.europa.eu/media/31133/background-highrepresentative_en.pdf.

³⁹ "European Union Rapid Deployment capacity," EEAS, oktober, 2023 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/2023-10-EU-Rapid-Deployment-Capacity_EN.pdf

Oekraïne.⁴⁰ In oktober 2023 namen het Europees Parlement en de Raad een programma aan dat meer Europese samenwerking stimuleert op het gebied van het aankopen van militaire middelen: *The European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* (EDIRPA). In dezelfde maand zag ook de *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP) het levenslicht. Met deze richtlijn werd beoogd om de productie en levering van munitie aan Oekraïne door EU-lidstaten beter te regelen. Meer recent presenteerde de EU de *European Defence Industrial Strategy* (EDIS) en de daarmee samenhangende *European Defence Industrial Programme* (EDIP).⁴¹

Eén van de belangrijkste ambities, voor het eerst expliciet verwoord in de *Global Strategy*, is om 'strategisch autonoom' te worden.⁴² In het verlengde van de ambitie van strategische autonomie spraken Europese Commissie voorzitter Ursula Von der Leyen en Hoge Vertegenwoordiger Josep Borrell over de noodzaak dat de EU een geopolitieke actor zou moeten worden.⁴³ De Versailles verklaring van 2022 riep op tot meer Europese investeringen in defensie, het reduceren van energie afhankelijkheid en investeringen in een sterke economische basis.⁴⁴

Strategische autonomie betekent onder andere dat Europa minder economisch afhankelijk van China wil worden. In dat licht moet het Europese alternatief voor het Chinese *Belt and Road Initiative*, de *Global Gateway*, beschouwd worden. Strategische autonomie betekent echter vooral dat de EU minder afhankelijk is van de VS op veiligheidsgebied. Deze discussie was aanvankelijk vooral gericht op crisismangement operaties. De EU zou ook in het hogere geweldsspectrum moeten kunnen optreden op het moment dat de VS niet mee zouden doen.

Die discussie is sinds de start van Trump's tweede presidentschap in een stroomversnelling gekomen. Strategische autonomie wordt in toenemende mate gezien in het licht van afschrikking en territoriale verdediging nu de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid minder zeker lijkt. In maart 2025 lanceerde de Europese Commissie een ambitieus programma waarin financiële ruimte wordt gecreëerd voor de herbewapening van Europa: ReArm Europe.⁴⁵ Op 19 maart verscheen het Witboek

⁴⁰ "EU military support to Ukraine," Europese Commissie, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_en; "European Peace Facility," Europese Commissie, https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en. Voor de totale steun van Europese landen aan Oekraïne (ook niet-EPF gerelateerd) zie: "Ukraine Support Tracker," Kiel Instituut, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

⁴¹ "EDIRPA: Procuring together defence capabilities", Europese Commissie: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edirpa-addressing-capability-gaps_en; "ASAP Regulation Proposal", Europese Commissie: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/defence-eu500-million-and-new-measures-urgently-boost-eu-defence-industry-capacities-ammunition-2023-05-03_en; EDIS: Our common defence industrial strategy: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en;

⁴² Zie voor een overzicht hoe het concept strategische autonomie zich in de EU heeft ontwikkeld: "EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity," Europees Parlement, 8 juli, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589)

⁴³ Ursula von der Leyen U, "Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme," Brussel, 27 november, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/speech_19_6408/SPEECH_19_6408_EN.pdf; Josep Borrell, "Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine," Group d'Études Géopolitiques, 24 maart, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en

⁴⁴ "Versailles declaration: strengthening European sovereignty and reducing strategic dependencies," EEAS, 15 maart, 2022, https://www.eeas.europa.eu/delegations/russia/versailles-declaration-strengthening-european-sovereignty-and-reducing-strategic-dependencies_en?s=177#:~:text=During%20the%20informal%20European%20Council%20meeting%20in%20Versailles,EU%20citizens%2C%20values%2C%20democracies%20and%20the%20European%20model.

⁴⁵ "Press statement by President von der Leyen on the defence package", European Commission, 4 March 2025: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_673

voor Europese Defensie. Daarin identificeert de Europese Commissie capaciteitsdoelstellingen, investeringsbehoefte en mogelijkheden om concurrentiekracht van de Europese defensie industrie te versterken.⁴⁶ Hoewel de planning voor *ReArm Europe* en het Witboek vorig jaar startte, is de urgentie door de afnemende betrokkenheid van de VS alleen maar groter geworden. Beide plannen staan nu bekend als 'Gereedheid 2030'; over vijf jaar zou Europa een geloofwaardige defensiemacht moeten zijn.

De geopolitieke oriëntatie van de EU blijkt ook uit de versnelling in het toekennen van de status van kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de EU aan landen die tot de EU willen behoren. De Russische invasie van Oekraïne in 2022 heeft geleid tot een hernieuwde focus op uitbreiding als middel om stabiliteit en veiligheid in Europa te bevorderen. In juni 2022 kregen Oekraïne en Moldavië de status van kandidaat-lidstaat toegekend, terwijl Georgië volgde in december 2023.⁵⁰ Daarnaast heeft de EU stappen ondernomen om de toetredingsprocessen van landen op de Westelijke Balkan te versnellen. In juli 2022 begonnen de toetredingsonderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië. In december 2022 werd Bosnië en Herzegovina de status van kandidaat-lidstaat toegekend, onder voorwaarde dat het land bepaalde hervormingen doorvoert. Kosovo heeft in december 2022 een verzoek om EU-lidmaatschap ingediend. Dat is nog niet gehonoreerd, maar de EU stemde in met visumliberalisering voor Kosovo, van kracht vanaf 1 januari 2024. Hoewel deze processen nog jaren kunnen duren, en hoewel de kandidaat landen nog steeds verplicht zijn aan de toetredingscriteria te voldoen, zijn geopolitieke overwegingen een belangrijke verklaring voor de versnelde honorering van de kandidaatsstatus.⁵¹

De EU heeft haar wereldwijde positie versterkt door strategische partnerschappen aan te gaan of te intensiveren met belangrijke internationale actoren zoals India, Indonesië, Japan, en Zuid-Afrika. Daarnaast speelt de EU een actieve rol binnen internationale organisaties zoals de VN waarmee het haar multilaterale invloed vergroot. De *Global Gateway* speelt hierin een belangrijke rol. Het initiatief heeft als doel de connectiviteit en samenwerking met niet-lidstaten te verbeteren door investeringen in infrastructuur, digitale technologie en duurzame ontwikkeling. Hiermee positioneert de EU zich als een partner in internationale economische en geopolitieke samenwerking.

Ondanks de geopolitieke ambities blijft de EU vooralsnog sterk afhankelijk van de VS voor militaire bescherming, en haar besluitvormingsproces op het gebied van veiligheid is nog steeds complex en vaak langzaam door de noodzaak van unanieme goedkeuring. Er is ook sprake van fragmentatie in de EU. De opkomst van nationalisme, populisme en euroscepticisme maakt dat in veel lidstaten politieke partijen zich verzetten tegen verdere Europese integratie. Deze partijen benadrukken de nationale soevereiniteit en zien de EU als een bedreiging voor hun nationale identiteit, belangen en beleidsvrijheid. De *Brexit* is een duidelijk voorbeeld van hoe nationalisme de Europese eenheid kan doorbreken. Het vertrek van een grote lidstaat heeft niet alleen de EU verzwakt op veiligheidsgebied, maar ook aangetoond dat Europese integratie geen vanzelfsprekendheid is. Een minder extreem voorbeeld zijn de intensievere grenscontroles die onder andere in de Schengenlanden Frankrijk,

⁴⁶ 'Commissie presenteert Witboek voor Europese Defensie en het ReArm Europe Plan/Readiness 2030', European Commission, 19 Maart 2025: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793

⁵⁰ Het toetredingsproces voor Georgië is in de zomer van 2024 weer stopgezet, vanwege een wet die vrijheid van non-gouvernementele organisaties ernstig inperkt: Jorit Verkerk, "Toetredingsproces Georgië tot de Europese Unie voorlopig stopgezet vanwege 'Russische' wet," *NRC*, 9 juli, 2024, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/07/09/toetredingsproces-georgie-tot-de-europese-unie-voorlopig-stopgezet-vanwege-russische-wet-a4859164#:~:text=De%20Europese%20Raad%20heeft%20eind%20vorige%20maand%20besloten,een%20evenement%20in%20Tbilisi%2C%20meldt%20onder%20meer%20Politico.>

⁵¹ Giselle Bosse, "Has the EU Really Become More Geopolitical? Rethinking the Security-Values Nexus in EU Enlargement," *European Democracy Hub*, 21 mei, 2024, [https://europeandemocracyhub.epd.eu/has-the-eu-really-become-more-geopolitical/.](https://europeandemocracyhub.epd.eu/has-the-eu-really-become-more-geopolitical/)

Duitsland, Denemarken en Nederland zijn ingevoerd. Het is toegestaan onder de bepalingen van het Verdrag van Schengen, maar het feit dat lidstaten er gebruik van maken is een teken dat zij nationale belangen (in dit geval controle over migratie) laten prevaleren. Ook de vluchtelingen crisis van 2015 legde bloot hoe verschillend lidstaten zich kunnen opstellen over een onderwerp dat uiteindelijk heel Europa aangaat. Waar sommige landen bereid waren vluchtelingen op te nemen, voerden andere juist een streng beleid en weigerden zij quota. Deze verdeeldheid maakt het moeilijk om gezamenlijke oplossingen te vinden voor grensoverschrijdende uitdagingen, zoals migratie, maar ook bijvoorbeeld op de thema's klimaatverandering en energieveiligheid.

Op veiligheidsgebied is er ook sprake van fragmentatie. Qua internationale veiligheidsbeleving bestaan er grote verschillen; Oost-Europese landen zijn vooral gericht op de dreiging van Rusland, terwijl landen in Zuid-Europa veel meer gericht zijn op Afrika en het Midden-Oosten. Deze landen ervaren internationale veiligheid vaak als een kwestie van grensbeheer en humanitaire crises.⁵² Verder pleiten landen als Frankrijk en (in mindere mate) Duitsland regelmatig voor een zelfstandigere Europese defensiecapaciteit, waarbij minder wordt vertrouwd op de NAVO onder leiderschap van de VS. Maar andere lidstaten, zoals Polen en de Baltische Staten, hechten sterker aan het Trans-Atlantische bondgenootschap en zien NAVO en Amerikaanse steun als essentieel voor hun veiligheid.

Samenvattend: de EU heeft zich steeds meer ontwikkeld als een veiligheidsactor, ook op defensiegebied. Onder druk van verscheidene crises, waaronder de eurocrisis en de COVID-crisis is de EU verder geïntegreerd. Ook op defensie- en veiligheidsgebied zijn nieuwe stappen gezet; zo hebben de EU-lidstaten vergaande sanctiepakketten aangenomen tegen Rusland en laat het recent aangenomen programma 'Gereedheid 2030' zien dat de EU een actor op het gebied van defensie wil zijn. De EU heeft de ambitie om strategisch autonoom te worden en een geopolitieke speler te zijn die *hard power* kan uitoefenen. Daartegenover staat dat er aanzienlijke verschillen blijven bestaan tussen lidstaten over de invulling van deze ambities en de prioriteiten op het gebied van internationale veiligheid. Daarnaast is er een risico van fragmentatie door de opkomst van nationalisme en populisme.

Tekst box 1: fundamentele discussies binnen de EU⁵⁴

Veiligheid en defensie – Er wordt gedebatteerd over het versterken van Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. Daarbij wordt gekeken naar zowel traditionele als hybride dreigingen en de Russische invasie van Oekraïne in 2022 speelt daarin een grote rol. Een belangrijke bijdrage in de discussie wordt geleverd door het in oktober 2024 gepubliceerde rapport van Sauli Niinistö. Recent is er een nieuwe impuls aan de discussie gegeven door de toenemende zorgen over het afnemen van Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid.

Economie en concurrentievermogen – Er vindt een fundamentele discussie plaats over de toekomst van het Europese concurrentievermogen en de uitbouw van de interne markt met bijvoorbeeld een

⁵² Michel Kerres en Rik Rutten, "Nederland is ditmaal niet de boosdoener op de EU-top: overleg toont scheurtjes", *NRC*, 21 maart 2025, <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/21/nederland-is-ditmaal-niet-de-boosdoener-op-de-eu-top-overleg-toont-scheurtjes-a4887166>

⁵⁴ Kysia Hekster, "'Sink or swim' voor de Europese Unie: defensie staat centraal op top," *NOS*, 2 februari, 2025, <https://nos.nl/artikel/2554263-sink-or-swim-voor-de-europese-unie-defensie-staat-centraal-op-top>; Sauli Niinistö, "Safer Together: Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness," *Europese Commissie*, 26 november, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf; Mario Draghi, "The future of European competitiveness," september, 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

kapitaalmarktunie. Het in september 2024 gepubliceerde rapport van Mario Draghi over de toekomst van het Europese concurrentievermogen is hierin richtinggevend. Een welvarend Europa is cruciaal voor de Europese veiligheid.

Uitbreiding en kandidaat-lidstaten – De toetreding van nieuwe landen zoals Oekraïne, Moldavië en de Westelijke Balkan, en de voorwaarden waaraan zij moeten voldoen zijn onderwerp van discussie. Dit wordt in toenemende mate besproken binnen de context van geopolitieke ontwikkelingen.

3.2 De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

De NAVO is een defensieve alliantie, gericht op collectieve verdediging en afschrikking, een crisis management organisatie, een coöperatieve veiligheidsorganisatie, én een waardengemeenschap. In de jaren '90 van de vorige eeuw ontwikkelde de organisatie zich vooral langs de lijnen van de drie laatstgenoemde kenmerken. Als crisismanagement operatie was het bondgenootschap actief in onder andere Bosnië-Herzegovina en Kosovo. Zelfs na 9/11, toen het collectieve verdedigingsartikel (artikel 5) voor de eerste keer in de geschiedenis werd ingeroepen, bleef de nadruk liggen op crisisbeheersingsoperaties buiten het verdragsgebied, zoals met de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Met het *Partnership for Peace* programma en de NAVO-Rusland Raad beoogde het bondgenootschap gezamenlijke veiligheidsbelangen met het voormalige Warschaupact na te streven waardoor het ervaring opdeed met coöperatieve veiligheid. De decennia lange samenwerking maakt van de NAVO ook een gemeenschap op basis van waarden die democratieën delen.⁵⁵ Tegelijkertijd breidde de NAVO flink uit. In 1990 bestond de organisatie uit 16 landen; na de uitbreidingrondes in 1999, 2004, 2009, 2023 en 2024 is de NAVO verdubbeld naar 32 lidstaten. De laatste twee toetredingen, Finland en Zweden, zijn een direct gevolg van de Russische invasie van Oekraïne in 2022.

Het meest recente strategische concept van de NAVO, dat op 29 juni 2022 in Madrid werd goedgekeurd, vormt een trendbreuk met de ontwikkeling van de organisatie in de afgelopen 30 jaar en legt de nadruk op afschrikking en verdediging. Artikel 5 is de afgelopen jaren weer centraal komen te staan en de interpretatie daarvan is ook uitgebreid. In 2014 werd een cyberaanval als mogelijke reden om artikel V in te roepen erkend en in 2016 gebeurde hetzelfde met betrekking tot hybride aanvallen.⁵⁶ Het strategische concept identificeerde terrorisme en Rusland als de belangrijkste dreigingen en China werd, voor het eerst, betiteld als uitdaging.⁵⁷ De nadruk op afschrikking en territoriale verdediging is ook terug te vinden in het *Concept For Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Region* (DDA) uit 2020.⁵⁸ In het verlengde van de nieuwe strategische oriëntatie versterkte de NAVO zijn *forward deployment* langs de grenzen met Rusland. In Madrid werd ook besloten tot het

⁵⁵ Voor een deel is dat terug te vinden in artikel 1 en 2 van het Noord-Atlantisch Verdrag, artikel 1 en 2, getekend op 4 april 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.

⁵⁶ "Wales Summit Declaration," NAVO, 5 september, 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm; "Countering hybrid threats," NAVO, 7 mei, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm#:~:text=Since%202016%2C%20the%20Alliance%20has%20publicly%20stated%20that,invoke%20Article%205%20of%20the%20North%20Atlantic%20Treaty.

⁵⁷ "NATO 2022 Strategic Concept," NAVO, 29 juni, 2022, <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>.

⁵⁸ Stephen Covington, "NATO's Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area (DDA)," *Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School*, 2 augustus, 2023, [https://www.belfercenter.org/publication/natos-concept-deterrence-and-defence-euro-atlantic-area-dda#:~:text=The%202020%20Concept%20for%20Deterrence%20and%20Defence%20of,operations%20to%20maintain%20readiness%20and%20cohesion%20among%20Allies.](https://www.belfercenter.org/publication/natos-concept-deterrence-and-defence-euro-atlantic-area-dda#:~:text=The%202020%20Concept%20for%20Deterrence%20and%20Defence%20of,operations%20to%20maintain%20readiness%20and%20cohesion%20among%20Allies.;); "Deterrence and defence," NAVO, 13 december 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm

opzetten van het nieuwe NATO Force Model (NFM) met als doel eenheden te kunnen opschalen wanneer dat nodig is om de afschrikking te versterken. Doelstelling van dit model is ongeveer 300.000 troepen beschikbaar te krijgen met een snelle reactietijd. Ook zette de NAVO het *NATO Innovation Fund* (NIF) en de *NATO's Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) op die beide bedoeld zijn om militaire innovatie aan te jagen.

Hoewel de NAVO collectieve middelen heeft, zijn deze zeer beperkt. Het zijn de individuele NAVO-lidstaten die, in overeenstemming met artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag, verantwoordelijk zijn om een adequate krijgsmacht in stand te houden.⁵⁹ In het licht van de oorlog in Oekraïne en Amerikaanse druk om de verdeling van de financiële lasten tussen Europa en de VS meer in balans te brengen hebben individuele NAVO-landen hun defensiebudgetten sterk verhoogd. In 2024 voldeden de Europese landen voor het eerst gezamenlijk aan de NAVO-richtlijn dat 2 procent van het BNP aan defensie moet worden uitgegeven.⁶⁰ Maar er zijn grote verschillen tussen de individuele landen en in 2024 voldeden naar schatting 9 van de 32 lidstaten nog niet aan de norm.⁶¹ Nederland kwam voor het eerst in lange tijd boven de 2 procent en legt de NAVO-norm wettelijk vast.

Als organisatie is de NAVO (beperkt) betrokken bij de steun aan Oekraïne; zeker in vergelijking met de EU. Met het Comprehensive Assistance Package wordt er voor 800 miljoen euro aan niet-letale steun gegeven, en recent is het NATO Security Assistance and Training for Ukraine (NSATU) opgezet dat vanuit Wiesbaden de donaties van individuele NAVO-leden en de training aan Oekraïense militairen zal coördineren.⁶² Op het niveau van de individuele NAVO-lidstaten daarentegen, is er sprake van substantiële financiële, letale en niet-letale steun.⁶³

Net als bij de EU hebben geopolitieke ontwikkelingen de NAVO versterkt als organisatie. Er wordt gesproken over een wederopstanding van de NAVO nadat deze in 2019 'hersendood' werd verklaard door de Franse president Emmanuel Macron. De eenheid die de NAVO tot voor kort heeft laten zien in het kader van de oorlog in Oekraïne en de uitbreiding met Finland en Zweden worden genoemd als factoren die de NAVO hebben versterkt. Het klassieke mechanisme van een externe dreiging die interne eenheid bevordert is hier van toepassing.

Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die duiden op fragmentatie. Sinds de oprichting van de NAVO heeft deze te maken gehad met crises.⁶⁴ De noodzakelijke consensus die nodig is voor het nemen van besluiten is soms ver te zoeken. Dat is versterkt door de uitbreiding van het bondgenootschap, waardoor er sprake is van meer heterogeniteit. Een voorbeeld van verdeeldheid is hoe verschillend er wordt gedacht over de relatie met China. De VS zien China vooral als een strategische rivaal en benadrukken de noodzaak om tegenwicht te bieden aan Chinese invloed op gebieden zoals technologie, handel en militaire expansie in de Indo-Pacific. Dit perspectief wordt gedeeld door landen zoals het VK en Canada. Veel Europese NAVO-lidstaten hanteren echter een meer

⁵⁹ Noord-Atlantisch Verdrag, artikel 3, getekend op 4 april 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm: Teneinde de doelstellingen van dit Verdrag beter te verwezenlijken zullen de partijen, ieder voor zich en gezamenlijk, hun individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan handhaven en ontwikkelen door voortdurend en op doelmatige wijze zichzelf te versterken en elkander hulp te verlenen.

⁶⁰ ANP, "“Europese landen gaan voor het eerst 2 procent-norm NAVO halen,” *BNR*, 14 maart, 2024, <https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10542985/europese-landen-gaan-voor-het-eerst-2-procent-norm-navo-halen>

⁶¹ "Defense Expenditure of NATO Countries (2014-2024)," NAVO, 17 juni, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_226465.htm

⁶² "NATO's response to Russia's invasion of Ukraine," NAVO, 3 oktober, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm

⁶³ Kiel Instituut, <https://www.ifw-kiel.de/>.

⁶⁴ Wallace Thies, *Why NATO Endures* (Cambridge University Press, 2009).

genuanceerde benadering. Duitsland en Frankrijk erkennen de uitdagingen die China vormt, maar benadrukken tegelijkertijd het belang van economische samenwerking. Duitsland, met zijn grote handelsbetrekkingen met China, is voorzichtig om de relatie niet te zeer te verstoren. Frankrijk benadrukt strategische autonomie en zoekt een balans tussen concurrentie en samenwerking, met de nadruk op gedeelde mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering. De uitspraak van de Franse president Macron over Taiwan in april 2023 is een goede illustratie van deze positie. Macron waarschuwde dat Europa moet voorkomen betrokken te raken bij conflicten die Europa niet aangaan.⁶⁶ Hieruit blijkt ook een verschil in opvatting tussen Frankrijk en de VS over de taken en rol van de NAVO meer in algemene zin.

Ook is er een verschil in perceptie ten aanzien van de rol en het takenpakket van de NAVO. Historisch gezien is de NAVO voor de VS een cruciaal instrument voor het handhaven van Trans-Atlantische veiligheid en het uitbreiden van Amerikaanse invloed. De VS benadrukken collectieve defensie, zoals vastgelegd in Artikel 5, en dringen vaak aan op hogere defensie-uitgaven van Europese bondgenoten. Europese leden zoals het VK en Nederland, maar vooral ook Oost-Europese bondgenoten zoals Polen en de Baltische Staten, zijn zeer Trans-Atlantisch gericht. Nederland heeft de NAVO historisch als hoeksteen van het defensie- en veiligheidsbeleid beschouwd. Frankrijk, daarentegen, heeft een onafhankelijker benadering gevolgd. Onder president Charles de Gaulle trok Frankrijk zich in 1966 tijdelijk terug uit de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO, deels om een autonome defensiecapaciteit te behouden. Hoewel Frankrijk sinds 2009 is teruggekeerd, blijft het land kritisch op de NAVO vanwege haar afhankelijkheid van Amerikaanse leiding. Italië en Spanje zijn twee bondgenoten die dichtbij de Franse positie zitten, terwijl Duitsland meer een middenpositie inneemt.

De herverkiezing van Trump brengt verdere onzekerheden en verdeeldheid met zich mee. Trumps kritische houding tegenover het bondgenootschap tijdens zijn eerste ambtstermijn leidde al tot spanningen binnen de alliantie. De president heeft toen herhaaldelijk vraagtekens gezet bij de waarde van de NAVO voor de VS en heeft gesuggereerd om de NAVO te verlaten.⁶⁷ Trump zette bondgenoten onder druk om meer te investeren in defensie. Hoewel deze druk, samen met de Russische inval in Oekraïne in 2022, leidde tot een stijging van de defensie-uitgaven door Europese landen, is discussie over *burden sharing* niet beslecht. Met de toename van het aantal Europese NAVO-landen dat de 2 procent BNP haalt, is er meer balans binnen het bondgenootschap, maar inmiddels is de discussie al gestart of er niet méér dan 2 procent aan defensie moet worden uitgegeven om de afschrikking en territoriale verdediging op orde te hebben.⁶⁸ Bovendien halen niet alle NAVO lidstaten de 2 procent norm, omdat zij economisch onvoldoende sterk staan of omdat zij de financiering van veiligheid anders willen inkleden dan alleen met militair materieel.⁶⁹ De eerste maanden van het tweede presidentschap van Trump hebben er bovendien toe geleid dat er in de Europese hoofdsteden grote zorgen zijn ontstaan over de Amerikaanse betrokkenheid bij de NAVO.

⁶⁶ Giorgio Leali, "Je ne regrette rien: Macron defends his comments on not being US 'vassal' over Taiwan," *Politico*, 12 april, 2023, <https://www.politico.eu/article/je-ne-regrette-rien-macron-doubles-down-on-taiwan-comments-les-echos-us-backlash-from-white-house/>; Jan van der Made, "Macron says EU must follow its own course, avoid getting caught up in Taiwan issue," *Radio France Internationale*, 9 april, 2023, <https://www.rfi.fr/en/international/20230409-macron-says-that-the-eu-must-follow-its-own-course-and-avoid-getting-caught-up-in-the-taiwan-issue>

⁶⁷ "Trump confirms he threatened to withdraw from NATO," *Atlantic Council*, 23 augustus, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/trump-confirms-he-threatened-to-withdraw-from-nato/>

⁶⁸ Mark Rutte, "To prevent war, NATO must spend more," *Brussels*, 12 december, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_231348.htm; NOS, "VVD: defensie-uitgaven opvoeren naar minimaal 3,5 procent van bbp", <https://nos.nl/artikel/2560124-vvd-defensie-uitgaven-opvoeren-naar-minimaal-3-5-procent-van-bb>

⁶⁹ "Veldkamp legt druk op landen die NAVO-norm niet halen: 'Ze moeten meer doen'," *BNR*, 4 december, 2024, <https://www.bnr.nl/nieuws/nieuws-politiek/10562076/veldkamp-legt-druk-op-landen-die-navo-norm-niet-halen-ze-moeten-meer-doen>.

De discussie over *burden sharing* lijkt plaats te maken voor een discussie over *burden shifting* waarbij ervan wordt uitgegaan dat Europese NAVO-landen (eventueel samen met Canada) taken van de VS zullen moeten overnemen.

Samenvattend: sinds de jaren '90 richtte de NAVO zich vooral op crisismanagement en coöperatieve veiligheid, maar in het strategische concept van 2022 ligt de nadruk op afschrikking en territoriale verdediging. De oorlog in Oekraïne en NAVO-uitbreiding naar 32 leden versterkten de eenheid, terwijl Europese defensiebudgetten stegen. Toch bestaan er interne spanningen door verschillen in bijvoorbeeld dreigingspercepties en visies op China. De nieuwe termijn van Trump als president van de VS brengt heeft gezorgd voor grote onzekerheid en dreigt het bondgenootschap te verzwakken.

Tekst box 2: fundamentele discussies binnen de NAVO⁷⁰

Collectieve verdediging en afschrikking – De vraag hoe de NAVO haar collectieve verdediging en afschrikking moet versterken domineert de discussies binnen de organisatie. Daarbij gaat het niet alleen over klassieke dreigingen, maar ook over hybride dreigingen.

De oorlog in Oekraïne – De oorlog in Oekraïne neemt een centrale plaats in binnen discussies over de toekomst van de organisatie. Het verloop en de uitkomst van de oorlog is bepalend voor hoe de het bondgenootschap zich de komende jaren ontwikkelt.

Defensiebudgetten en lastenverdeling – De discussie over eerlijke bijdragen van lidstaten, met name over het halen van de doelstelling om 2% van het BBP aan defensie uit te geven, duurt voort. Er wordt inmiddels gesproken over hogere percentages dan 2%. Hieraan gekoppeld is de discussie over de afhankelijkheid van Europese NAVO-landen van de VS en de onzekerheid over de aard en omvang van de Amerikaanse bedrage aan de Europese veiligheid in de nabije toekomst.

De rol van de NAVO in de wereld – Besprekingen gaan over de betrokkenheid van de NAVO buiten het Euro-Atlantische gebied, inclusief samenwerkingen met partnerlanden in de Indo-Pacific en reacties op wereldwijde conflicten ver buiten het NAVO-territorium.

Relatie met China en Rusland – De organisatie zoekt naar een balans tussen afschrikking en diplomatie met Rusland en houdt zich bezig met de groeiende invloed van China op mondiale veiligheid.

3.3 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De OVSE is een pan-Europese organisatie met een aanzienlijk groter aantal deelnemende landen dan de EU en de NAVO.⁷¹ Ook anders dan de NAVO en de EU heeft de OVSE geen militaire component, terwijl het wel een belangrijke bijdrage levert aan de vrede en veiligheid in Europa. In tegenstelling

⁷⁰ "NATO Warfighting Capstone Concept," NAVO, 2021, <https://www.act.nato.int/our-work/nato-warfighting-capstone-concept/>; "Mission report: 24th Annual parliamentary transatlantic forum," NAVO Parlementaire Assemblee, 9-12 december, 2024, <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2025-01/213%20FOR%2024%20E%20Forum%20Report.pdf>; Mark Rutte, "To prevent war, NATO must spend more," Brussels, 12 december, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_231348.htm; Rym Momtaz, "Taking the pulse: Would freezing Ukraine's NATO Membership process advance peace?" *Carnegie Endowment*, 21 november, 2024, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/11/taking-the-pulse-would-freezing-ukraines-nato-membership-process-advance-peace?lang=en>

⁷¹ Formeel wordt er in de OVSE gesproken over 'deelnemende landen' in plaats van lidstaten. Dit vanwege het ontbreken van internationale rechtspersoonlijkheid voor de organisatie.

tot de NAVO en de EU zijn de OVSE-afspraken politiek van aard en niet juridisch bindend. Besluiten vinden bovendien plaats op basis van consensus. Deze vereiste werd vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw een probleem, omdat er binnen het OVSE-territorium conflicten ontstonden zoals op de Balkan.⁷² Om te zorgen dat bij het conflict betrokken landen besluiten niet konden tegenhouden, werd er in 1992 tot een consensus-minus-één regel besloten. Deze regel bood de mogelijkheid om politieke maatregelen te nemen tegen een niet-meewerkende OVSE-staat.

De OVSE is gebaseerd op het concept van coöperatieve veiligheid, anders dan het concept van collectieve veiligheid waarop de VN is gebaseerd. Bij coöperatieve veiligheid ontbreekt de verplichting om binnen het systeem maatregelen (eventueel zelfs met geweld) te ondernemen tegen een agressor. Coöperatieve veiligheid is gebaseerd op vreedzame geschillenbeslechting. Voor beide organisaties geldt het principe van ondeelbare en allesomvattende veiligheid. Ondeelbare veiligheid impliceert dat veiligheid als het ware niet te delen is tussen staten, oftewel: onveiligheid voor de ene staat betekent ook onveiligheid voor de andere staat. Allesomvattende veiligheid betekent veiligheid die niet alleen terugslaat op het militaire domein (smalle veiligheid), maar alle beleidsgebieden omvat (brede veiligheid).

Het OVSE mandaat omvat drie beleidsdimensies (of 'manden') die politiek-militaire, economische en mensenrechtelijke domeinen bestrijken. Het doel van de mensenrechtelijke dimensie is het bevorderen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden. De activiteiten richten zich op de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van de media, veiligheid voor journalisten, vrijheid van vereniging, bevordering van de rechtsstaat (waaronder een verbod op foltering en de doodstraf), antidiscriminatie en het bevorderen van de rechten van minderheden (zoals die van de Roma en de Sinti in OVSE-staten). En tot slot als één van de meest zichtbare activiteiten van de OVSE: het monitoren van verkiezingen.⁷³

Het doel van de politiek-militaire dimensie is het vergroten van de transparantie en het vertrouwen tussen de landen. Deze activiteiten omvatten onder andere vertrouwenwekkende maatregelen op het terrein van militaire veiligheid zoals inzicht geven in elkaars kalenders voor militaire oefeningen, samenwerking op het gebied van politie, wapenbeheersing (met uitsluiting van kernwapens), monitoren van grenzen, strijd tegen het terrorisme en het voorkomen en oplossen van conflicten op lokaal en regionaal niveau.⁷⁴

Het doel van de economische en milieudimensie is het vergroten van de stabiliteit door het bevorderen van economische welvaart. Deze activiteiten richten zich onder andere op het bevorderen van economisch goed bestuur, transport, migratie, watermanagement, klimaatverandering, duurzaamheid en milieubescherming, maar ook het tegengaan van georganiseerde criminaliteit (waaronder witwasactiviteiten) en van de financiering van terrorisme.⁷⁵

De OVSE beleefde haar hoogtijdagen net na het einde van de Koude Oorlog. Zowel westerse landen als Rusland, die de OVSE zag als tegenhanger van de uitbreidende NAVO en de EU, hebben langere tijd geprobeerd de OVSE te versterken. Van beide kanten zijn er altijd landen voorstander geweest om de OVSE in het centrum van de Europese veiligheidsarchitectuur te plaatsen en als middel om samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid tussen het Westen en de voormalige Sovjet-

⁷² De conflicten op de Balkan vormen een reeks van etnische conflicten van 1991 tot 1999 die ontstonden toen Joegoslavië uiteenviel. Een van de grootste conflicten was die in de deelrepubliek Bosnië-Herzegovina waar de Servische bevolkingsgroep zich tegen afscheiding verzette.

⁷³ "What is the human dimension," OSCE, <https://www.osce.org/odihr/what-is-the-human-dimension>.

⁷⁴ "Overview of the politico-military dimension," OSCE, <https://www.osce.org/fsc/14050>.

⁷⁵ "OSCE Economic and Environmental Dimension Commitments: Reference Manual 2019," OSCE, <https://www.osce.org/secretariat/436910>.

Unie te realiseren. Tegelijkertijd ontwikkelde de OVSE zich vooral tot een mensenrechtenorganisatie, tot ontevredenheid van Rusland. Rusland heeft altijd prioriteit willen geven aan de politiek-militaire dimensie van de OVSE. Toen de OVSE, mede door de toenemende invloed van de uitbreidende en op het gebied van het buitenlandbeleid steeds sterker georganiseerde EU, meer nadruk ging leggen op de humanitaire dimensie, verloor Rusland zijn interesse in de organisatie. Rusland beschouwde de OVSE steeds meer als een mensenrechteninstrument van westerse staten. Ook het feit dat de meeste OVSE-missies in de voormalige Sovjet-Unie plaatsvonden, leidde tot een bekoeld enthousiasme van Rusland, waardoor de steun van Rusland afnam. Andere factoren die daarin een rol speelden zijn de vele mensenrechteninitiatieven en het werk van de autonome OVSE-organisaties: de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM), Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODHIR) en de Speciale Vertegenwoordiger voor Mediavrijheid (RFOM).⁷⁶

Met de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 verdiepte de crisis. De invasie schond alle beginselen van de Slotakte van Helsinki en polariseerde de organisatie verder.⁷⁷ Terwijl westerse landen Rusland fel veroordeelden, werd de beschuldiging van Rusland dat de OVSE vooral een prowesterse organisatie is luider. Besluiten die tegen de belangen van Rusland ingingen konden niet meer genomen worden; dat leidde onder andere tot de beëindiging van de Speciale Monitoring Missie in Oekraïne.⁷⁸ Tijdens de jaarlijkse Ministeriële Raad is het schisma tussen Rusland en de EU en NAVO lidstaten overduidelijk aanwezig. Bij de bijeenkomsten in 2023 en 2024 verlieten de Baltische staten en Polen de vergadering wanneer de Russische minister van buitenlandse zaken, Lavrov, ten tonele verscheen en andersom.⁷⁹

Hoewel de OVSE zich momenteel in een diepe crisis bevindt, heeft de organisatie een unieke meerwaarde als inclusieve veiligheidsorganisatie. Als enige van de vijf instituties houdt het een essentieel communicatiekanaal open tussen Rusland en westerse landen.⁸⁰ Dit is juist belangrijk in tijden van crisis en geopolitieke spanningen, omdat de OVSE, net als de CVSE in de Koude Oorlog, als forum kan dienen om escalaties te voorkomen en diplomatieke oplossingen te bevorderen. Daarnaast kan Rusland op deze manier blijvend worden aangesproken op mensenrechten, democratie en andere afspraken zoals vastgelegd in de Helsinki Slotakte en het Handvest van Parijs.⁸¹ Tevens kan de OVSE een rol spelen wanneer er een wapenstilstand of zelfs vredesverdrag is gesloten tussen Rusland en Oekraïne. Hoewel de OVSE in eerste instantie geen leidende rol zal spelen in het opstarten van of bemiddelen tussen partijen in geval van een wapenstilstand- of vredesonderhandelingen, zou de OVSE een wapenstilstand kunnen monitoren, technische adviezen en capaciteiten kunnen bieden.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld de jaarlijkse rapportages van ODHIR waarin schendingen van mensenrechten worden geapporteerd in alle OVSE deelnemende staten: "Interim reports on reported violations of international humanitarian law and international human rights law in Ukraine," OSCE, <https://www.osce.org/odihr/537287>.

⁷⁷ De Slotakte van Helsinki ligt aan de basis van de CVSE/OVSE. Gesloten in 1975 legde het de CVSE/OVSE principes vast zoals respect voor grenzen, soevereiniteit, mensenrechten en samenwerking op economisch en wetenschappelijk vlak. Hoewel niet juridisch bindend, had het een grote politieke en morele impact.

⁷⁸ "OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (closed)," OSCE, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine-closed>.

⁷⁹ Euronews with AP, "Baltic countries boycott OSCE meeting over Russian invitation," *Euronews*, 28 november, 2023, <https://www.euronews.com/2023/11/28/baltic-countries-boycott-osce-meeting-over-russian-invitation>; Christopher Scicluna, "Western states assail Russia's Lavrov over Ukraine at OSCE meeting," *Reuters*, 5 december, 2024, <https://www.reuters.com/world/uss-blinken-russias-lavrov-face-off-osce-meeting-malta-2024-12-05/>

⁸⁰ Rusland heeft zijn deelname aan de Parlementaire Assemblee van de OVSE opgeschort, maar dat geldt niet voor de gehele organisatie.

⁸¹ Karsten Jung, "A New Concert for Europe: Security and Order After the War," *The Washington Quarterly* 46, no. 1 (2023): 25-43.

Samenvattend: de OVSE is niet de organisatie die geopolitieke spanning tussen staten kan beëindigen, maar biedt wel een alternatief voor de *hard power* instrumenten van de NAVO en (in mindere mate) de EU. De OVSE is juist daardoor de organisatie die een dialoog kan bewerkstelligen tussen conflicterende partijen als inclusieve veiligheidsorganisatie. Tegelijkertijd heeft de Russische invasie van Oekraïne, anders dan het geval is bij de NAVO en de EU, de fragmentatie bevorderd: Rusland staat lijnrecht tegenover de westerse deelnemende landen en de crisis binnen de OVSE heeft zich verdiept.

Tekst box 3: fundamentele discussies binnen de OVSE⁸²

Toekomst en relevantie van de OVSE – Er wordt gediscussieerd over de rol en het mandaat van de OVSE; ook in relatie tot de EU, NAVO en RvE. Vooral de EU heeft veel taken die met die van de OVSE overlappen. Discussies gaan onder andere over hoe de OVSE als multilaterale organisatie relevant kan blijven en multilateralisme kan bevorderen in een tijd waarin bilaterale en minilaterale akkoorden steeds aantrekkelijker lijken te worden.

De OVSE en geopolitiek – In discussies over de OVSE in het veranderde geopolitieke landschap staat de relatie met Rusland centraal. Hoewel de OVSE wordt gezien als een organisatie in crisis, wordt het ook gezien als een mogelijke sleutelorganisatie bij het vormgeven van een nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur. Dat laatste vooral vanwege de grote diversiteit aan deelnemende landen, waaronder Rusland.

Functioneren van de OVSE – De besluitvorming binnen de OVSE wordt al jarenlang verlamd door de slechte relatie tussen Rusland en het Westen. Er is een discussie gaande over hoe die besluitvorming vlot getrokken kan worden. Ook wordt er nagedacht over het moderniseren van de organisatie.

De oorlog in Oekraïne – Er wordt nagedacht over welke rol de OVSE kan spelen in het geval er een wapenstilstand en/of vredesverdrag komt tussen Rusland en Oekraïne. Naast een mogelijke rol in monitoring van een wapenstilstand zou de OVSE kunnen worden uitgenodigd om bij te dragen aan allerlei post-conflict en wederopbouw processen.

3.4 De Raad van Europa

Net als de OVSE is de RvE een pan-Europese organisatie die zich richt op brede veiligheid. Na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog waren er plannen om Europa te verenigen op basis van een waardengemeenschap die zich zou richten op het bevorderen en het bewaken van mensenrechten en democratie door middel van een gemeenschappelijke institutionele en juridische structuur, gebaseerd op het idee van een Verenigde Staten van Europa. Zo'n Verenigde Staten van Europa kwam er uiteindelijk niet; in plaats daarvan werd in 1949 de RvE opgericht. De RvE is een intergouvernementele organisatie, waar besluitvorming door de lidstaten meestal op basis van

⁸² Walter Kemp, "Crisis and opportunity for the OSCE," *Security and Human Rights Monitor*, 20 maart, 2024, <https://www.shrmonitor.org/crisis-and-opportunity-for-the-osce>; Maria Branea, "Workshop report: The OSCE and its role in strengthening European security architecture," *The European Leadership Network*, juli 2024, <https://europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2024/08/ELN-OSCE-workshop-report-July-2024-2.pdf>; Peter Jones, "Ukraine, peace and the forgotten security organisation," *RUSI*, 29 november 2024, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/ukraine-peace-and-forgotten-security-organisation>

consensus wordt genomen.⁸³ In tegenstelling tot de OVSE zijn de gemaakte afspraken die worden omgezet in verdragen juridisch bindend. Tegelijkertijd beschikt de RvE slechts in beperkte mate over instrumenten om de juridische afspraken af te dwingen wanneer een lidstaat niet meewerkt. De RvE kan via het Comité van Ministers politieke druk uitoefenen en in extreme gevallen een lidstaat schorsen.

De belangrijkste doelstellingen van de RvE zijn het bevorderen van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Een belangrijk instrument van de RvE zijn de meer dan 200 verdragen, deelakkoorden, conventies en protocollen gericht op het bevorderen van de eenheid tussen de lidstaten en de waardengemeenschap. Daar kunnen staten zowel politiek als juridisch op worden aangesproken. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn daar belangrijk in. Het EHRM is een onafhankelijk gerechtshof dat in 1959 is opgericht om toezicht te houden op de naleving van het EVRM. Het functioneert onafhankelijk van de lidstaten en andere organen van de RvE. Het Hof behandelt klachten van individuen, groepen en staten over mogelijke schendingen van het EVRM door lidstaten. De lidstaten van de RvE zijn verplicht de uitspraken van het Hof te respecteren en uit te voeren. De RvE, via zijn Comité van Ministers, houdt toezicht op de naleving van deze uitspraken.

De RvE onderscheidt zich van de OVSE onder andere door het uitgebreide juridische raamwerk. Onderdeel hiervan is de mogelijkheid om het lidmaatschap van staten te beëindigen als zij ernstige schendingen van de fundamentele waarden en beginselen van de organisatie begaan.⁸⁴ In het geval van Rusland is de RvE daartoe voor de tweede keer in haar geschiedenis over gegaan naar aanleiding van de invasie van februari 2022.⁸⁵ Deze beslissing markeerde een keerpunt in de geschiedenis van de RvE, aangezien Rusland een prominent lid was sinds 1996. Al in 2014 was het stemrecht van Rusland in de Parlementaire Assemblee van de RvE ontnomen, maar Rusland bleef wel lid en kreeg het stemrecht terug in 2019.⁸⁶ Het beëindigen van het Russische lidmaatschap benadrukte de vastberadenheid van de organisatie om haar kernwaarden van democratie, mensenrechten en rechtsstaat te handhaven. Tegelijkertijd heeft deze schorsing ook nadelige consequenties. De RvE was de enige organisatie waar met Rusland op basis van juridisch bindende instrumenten werd samengewerkt. Russische burgers hebben sinds het roeyement bovendien geen toegang meer tot het EHRM.⁸⁷ Datzelfde dreigt te gebeuren in het geval van Azerbeidzjan: vanwege het verdrijven van Armeniërs in de enclave Nagorno-Karabach werd het land begin 2024 het stemrecht in de Parlementaire Assemblee ontnomen.⁸⁸

Met het ontbreken van een militaire dimensie, zoals bij de NAVO en (in mindere mate) bij de EU en OVSE, is de RvE wellicht de minst zichtbare organisatie binnen de Europese veiligheidsarchitectuur.

⁸³ Er kan ook op basis van twee derde meerderheid besloten worden.

⁸⁴ Dat kan op basis van artikel 8 van de Raad van Europa, zie: Statuut van de Raad van Europa, artikel 8, ondertekend op 5 mei, 1949, https://wetten.overheid.nl/BWBV0005506/2015-06-16#Verdrag_1.

⁸⁵ Op 15 maart 2022 stelde de Parlementaire Assemblee van de RvE dat Rusland geen lid kon blijven van de organisatie. Op dezelfde dag liet de Russische regering weten terug te treden uit de RvE en dat het terug zou treden uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een dag later nam het Comité van Ministers het formele besluit om Rusland uit de RvE te zetten. Ybo Buruma, "Rusland uit de Raad van Europa," *Nederlands Juristenblad*, 5 april, 2022, <https://www.njb.nl/blogs/rusland-uit-de-raad-van-europa/>.

⁸⁶ "“Good news for Russian civil society” – Russia to stay in the Council of Europe," German Federal Foreign Office, 25 juni, 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/internationale-organisationen/russia-council-of-europe-2229670>.

⁸⁷ Konstantin Baranov en Yuri Dzhibladze, "Don't let Russia leave the Council of Europe," *Open Democracy*, 13 december, 2018, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/don-t-let-russia-leave-council-of-europe/>.

⁸⁸ Lucas Brouwers en Wilmer Heck, "Raad van Europa ontnemt Azerbeidzjan stemrecht, mogelijk roeyement," *NRC*, 24 januari, 2024, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/01/24/raad-van-europa-straft-azerbeidzjan-mogelijk-roeyering-a4188044>.

Toch speelt de organisatie een belangrijke rol, vooral op het gebied van brede veiligheid. De RvE werkt op dat gebied nauw samen met de VN, de EU en de OVSE, zoals bij de wederopbouw van Bosnië-Herzegovina en Kosovo na de Balkanoorlogen van de jaren negentig van de vorige eeuw in de vorm van verkiezingswaarneming, het tegengaan van georganiseerde criminaliteit en corruptie, en het trainen van personeel voor gevangenissen, openbare ministeries en de rechterlijke macht. Ook levert de RvE een belangrijke bijdrage aan de strijd tegen terrorisme, georganiseerde criminaliteit en cybercrime. In december 2024 formuleerden de EU en de RvE nieuwe prioriteiten in hun samenwerking voor 2025. Die prioriteiten richten zich onder andere op het effectieve functioneren van het Europese mensenrechtenstelsel, steun aan Oekraïne, en EU-uitbreiding. De twee organisaties hebben gezamenlijk programma's waarin kandidaat EU-leden worden ondersteund in het behalen van de toetredingseisen op het gebied van de democratie, mensenrechten en rechtsstaat.⁸⁹

De oorlog in Oekraïne heeft, net als in het geval van de NAVO en de EU, over het algemeen een positieve impact gehad op de eenheid van de organisatie. Steun aan Oekraïne, het verantwoording laten afleggen door Rusland, en rechtvaardigheid voor Oekraïne zijn tot topprioriteit verklaard door de RvE.⁹⁰ De RvE werkt in Oekraïne onder andere aan het versterken van de weerbaarheid van publieke instituties door democratisering en het opbouwen van de rechtsstaat, het tegengaan van corruptie en ondermijning, de bescherming van de rechten van de burger en het versterken van de rechterlijke macht.⁹¹ Deze eenheid was mogelijk vanwege de uitsluiting van Rusland. Het succes van de RvE hangt namelijk sterk af van de mate waarin de lidstaten zich committeren aan de gezamenlijke democratische en rechtstatelijke waarden.

Ondanks de relatieve eenheid ten opzichte van de oorlog in Oekraïne, kent de RvE verdeeldheid op verschillende andere vlakken. Deze fragmentatie komt voort uit uiteenlopende politieke standpunten, nationale belangen, en de groeiende kloof tussen landen met verschillende opvattingen over mensenrechten, democratie, en rechtstatelijkheid. Het monitoren van mensenrechtenschendingen en het democratisch gehalte in de lidstaten door de RvE en vooral het EHRM wordt niet zelden gezien als ongewenste inmenging in nationale aangelegenheden door de lidstaten. Sommige lidstaten hebben naar aanleiding van kritiek van de RvE op Rusland, vanwege de invasie van de Krim in 2014 en de oorlog in Oekraïne in 2022, en op Turkije, vanwege de inperking van de persvrijheid en het onder druk staan van de rechtstatelijkheid, bedreigd met het verlaten van de organisatie en hebben financiële bijdragen achtergehouden.⁹² De druk op de rechtstatelijkheid in Polen en Hongarije heeft ook voor crises gezorgd en de RvE is niet altijd in staat geweest om een gecoördineerde reactie te formuleren op democratische erosie.⁹³

Samenvattend: als intergouvernementele organisatie met een sterk bindend mensenrechtenmechanisme is de RvE een belangrijke actor in het handhaven van de democratische waarden, rechtsstaat en mensenrechten in Europa, hoewel haar vermogen om sancties af te dwingen beperkt is. Het systeem van juridische instrumenten, zoals het EHRM, stelt de organisatie in staat om

⁸⁹ "EU Priorities for cooperation with the Council of Europe adopted for the next two years," EEAS, 18 december, 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/eu-priorities-cooperation-council-europe-adopted-next-two-years_en.

⁹⁰ "The Council of Europe at a glance," Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/the-council-of-europe-at-a-glance>.

⁹¹ "Council of Europe Action Plan for Ukraine "Resilience, Recovery and Reconstruction" 2023-2026," Council of Europe, 29 november, 2022, <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-eng/1680aa8280>.

⁹² Yuri Dzhiladze, "The Council of Europe must react to violations by members – starting with Russia," *Open Democracy*, 24 juni, 2021, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/the-council-of-europe-must-react-to-violations-by-members-starting-with-russia/>

⁹³ Emre Turkut, "The Venice Commission and Rule of Law Backsliding in Turkey, Poland and Hungary," *European Convention on Human Rights Law Review* 2, no. 2 (2021): 209-240, <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10028>.

landen juridisch verantwoordelijk te houden voor schendingen, maar de uitvoering van haar uitspraken hangt af van de bereidwilligheid van lidstaten om samen te werken. Desondanks blijft de RvE een belangrijke speler in de Europese veiligheids- en rechtsorde, ondanks uitdagingen van interne verdeeldheid en politieke druk. Tot slot biedt de RvE als pan-Europese organisatie een juridisch raamwerk waar ook burgers een beroep op kunnen doen in staten die (nog) geen lid zijn van de EU.

Tekst box 4: fundamentele discussies binnen de RvE⁹⁴

Democratie, mensenrechten en rechtsstaat – De Raad van Europa bewaakt deze fundamentele waarden en discussieert over hoe ze bevordert kunnen worden binnen lidstaten, vooral in landen waar de rechtsstaat onder druk staat. Meer in algemene zin vinden er discussies plaats over hoe om te gaan met democratische erosie en is er een discussie gestart over een actieplan om democratie te revitaliseren.

Reactie op autoritaire tendensen in Europa – De Raad van Europa debatteert over hoe om te gaan met lidstaten die democratische normen en mensenrechten schenden, zoals in het geval van Hongarije en Turkije. De Reykjavik top van 16-17 mei 2023 was belangrijk in dit verband. Het was pas de vierde topbijeenkomst van de organisatie en had tot doel de kernwaarden van de RvE (democratie, mensenrechten en de rechtsstaat) te versterken en te beschermen, vooral in het licht van de Russische agressie tegen Oekraïne.

De rol van de Raad van Europa in het geopolitieke landschap – De organisatie zoekt naar haar plaats naast de EU en de OVSE, en hoe zij een unieke rol kan blijven spelen in de bescherming van fundamentele rechten en tegelijkertijd de dialoog open probeert te houden. De ontwikkeling van de oorlog in Oekraïne staat hierin centraal.

3.5 De Europese Politieke Gemeenschap

In vergelijking met de andere vier instituties is de EPG een vreemde eend in de bijt. De EPG kwam tot stand op initiatief van de Franse president Emmanuel Macron en op 6 oktober 2022 werd in Praag de eerste top gehouden.⁹⁵ Het doel van de EPG is het bijdragen aan meer veiligheid en verbondenheid tussen EU-lidstaten én niet-EU-lidstaten door een forum te bieden voor bilaterale en multilaterale ontmoetingen.⁹⁶ De doelstelling van de EPG is het bevorderen van politieke dialoog en samenwerking om kwesties van gemeenschappelijk belang te bespreken en het versterken van de veiligheid, stabiliteit en welvaart van het Europese continent.⁹⁷ Het idee achter de oprichting van de EPG is

⁹⁴ “Secretary General calls for stronger democracy and dialogue in address to Parliamentary Assembly,” Council of Europe, 28 januari, 2025, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-calls-for-stronger-democracy-and-dialogue-in-address-to-parliamentary-assembly>; “Assembly President regrets Georgian delegation’s decision to withdraw from Parliamentary Assembly,” Council of Europe, 20 januari, 2025, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/assembly-president-regrets-georgian-delegation-s-decision-to-withdraw-from-pace>; “Xavier Bettel: “The Council of Europe must be a platform for dialogue”,” Council of Europe, 27 januari, 2025, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/xavier-bettel-the-council-of-europe-must-be-a-platform-for-dialogue->; “Fourth Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe,” Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/cm/reykjavik-summit>

⁹⁵ Sindsdien zijn er 5 bijeenkomsten geweest, de laatste in november 2024 in Boedapest.

⁹⁶ In november 2024 waren er 47 deelnemende staten aanwezig. Rusland en Wit-Rusland worden niet uitgenodigd.

⁹⁷ Tijdens de Europese Raad van 23 en 24 juni 2022 spraken de regeringsleiders en staatshoofden van de EU hun steun uit voor de EPG en kwalificeerden het initiatief als een ‘platform voor samenwerking’. Sissy Martinez

driedig: het benadrukken van Europese geopolitieke samenwerking in het licht van de oorlog in Oekraïne; het aanpakken van de uitbreidingsvermoeidheid door een extra platform te bieden voor samenwerking tussen EU-lidstaten en EU-kandidaat-lidstaten; en het creëren van een forum voor uitwisseling met niet-EU-leden. Die laatste groep is divers met onder andere IJsland en het VK, maar ook bijvoorbeeld Armenië, Azerbeidzjan en Turkije.

Tijdens de vijf bijeenkomsten die tot nu toe zijn gehouden lag de focus vooral op de geopolitieke uitdagingen waar Europa mee te maken heeft en de oorlog in Oekraïne in het bijzonder. Zo wordt de Oekraïense president Volodymyr Zelenski uitgenodigd voor de bijeenkomsten en mocht ook de oppositieleider van Wit-Rusland aanschuiven bij de top in het VK.⁹⁸ Maar ook andere onderwerpen, waaronder energie (zoals energieonafhankelijkheid van Rusland), vrede en veiligheid, migratie, klimaat en economie, komen aan bod.⁹⁹ Sinds de tweede bijeenkomst zijn ook de leiders van de EU-instellingen aanwezig op de bijeenkomsten.

Samenvattend: de EPG is geen internationale organisatie, maar een platform voor overleg en politieke dialoog tussen EU- en niet-EU-leden. Daarbij staat veiligheid centraal en het forum wordt gebruikt om *best practices* uit te wisselen en gezamenlijke strategieën te ontwikkelen om onder andere veiligheidsuitdagingen aan te pakken.

Tekst box 5: fundamentele discussies binnen de EPG¹⁰⁰

Doel en institutionele toekomst van de EPG – Er is een voortdurende discussie over de doelstellingen van de EPG en of het een informeel overlegforum blijft, of dat het zich zou moeten ontwikkelen tot

en Mathieu Droin, “The European Political Community: A successful test?” *EPC Observatory*, 11 oktober, 2022, <https://epc-observatory.info/document/the-european-political-community-a-successful-test/>

⁹⁸ Annemarie Kas, “Voor Starmer is top met bijna vijftig Europese leiders een ‘reset’ met de EU”, *NRC*, 18 juli, 2024, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/07/18/voor-starmer-is-top-een-reset-met-de-eu-a4860142>

⁹⁹ Lada Vetrini en Sabina de Silva, “The European Political Community: Informality as a key to success,” *Foundation for European Progressive Studies*, december, 2023, <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2024/02/The-European-Political-Community-FINAL.pdf>

¹⁰⁰ Franz Mayer, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer en Shahin Vallée, “Enlarging and deepening: Giving substance to the European Political Community,” *Bruegel*, 22 september, 2022, <https://www.bruegel.org/policy-brief/enlarging-and-deepening-giving-substance-european-political-community>; Florent Marciacq, “Less is more: time to re-purpose the European Political Community?” *The Progressive Post*, 15 juli, 2024, <https://feps-europe.eu/less-is-more-time-to-re-purpose-the-european-political-community/>; Thierry Chopin, Sébastien Maillard en Lukáš Macek, “The European Political Community: A new anchoring to the European Union,” *Jacques Delors Institute*, 18 mei, 2022, <https://institutdelors.eu/en/publications/la-communaute-politique-europeenne/>; Luigi Scazzieri, “Can the European Political Community survive?” *Centre for European Reform*, 17 oktober, 2023, <https://www.cer.eu/insights/can-european-political-community-survive>; Marta Mucznik, “The European Political Community: Time to invest in the power of democracies,” *European Policy Centre*, 4 oktober, 2022, <https://www.epc.eu/en/publications/The-European-Political-Community-Time-to-invest-in-the-power-of-democ~4b12c0>

een formele institutie binnen het Europese politieke landschap. Dat laatste zou bijvoorbeeld gebeuren als de institutie een budget krijgt toegewezen en er een secretariaat wordt opgericht.

Relatie met de EU en andere instellingen – Er wordt besproken hoe de EPG zich zou moeten verhouden tot de EU (en in mindere mate de andere Europese instituties) en of het een aanvulling of alternatief moet zijn voor EU-uitbreiding.

Europese veiligheid en geopolitiek – De EPG richt zich op samenwerking rond defensie, energiezekerheid, en geopolitieke stabiliteit, vooral in de context van de oorlog in Oekraïne en bredere dreigingen voor de veiligheid van Europa. Er wordt discussie gevoerd over hoe dit het beste kan worden georganiseerd.

Democratie en rechtsstaat – Het brede palet van deelnemende landen maakt dat de EPG niet alleen bestaat uit democratische rechtsstaten. Er is discussie over de mate waarin de EPG een op waarden gebaseerde institutie zou moeten zijn, waarin democratie, mensenrechten en de rechtsstaat centraal staan. In praktijk lijkt het erop dat geopolitieke belangen de doorslag geven in deze discussies.

4. Scenario's

4.1. Het nut van scenario's

De onzekerheid in de internationale betrekkingen is toegenomen en daarmee is het verkennen van meerdere toekomstbeelden noodzakelijk. Scenario's zijn er niet om de toekomst mee te voorspellen; scenario's maken de toekomst wel voorstelbaar. Het doel is om het denken te stimuleren en te prikkelen en zo strategische keuzes te onderbouwen en handelingsperspectieven te definiëren.

Het ontwikkelen van werkbare scenario's betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden; theoretisch zijn er immers talloze scenario's te bedenken. Ter afbakening is er op basis van het onderzoek naar de mandaten, rollen en ontwikkelrichtingen van de vijf instituties gekozen voor twee specifieke kernonzekerheden. Dit zijn 'integratie versus fragmentatie' en '*hard power versus soft power*'.

Na een toelichting van de twee specifieke kernonzekerheden worden hieronder vier mogelijke toekomstbeelden van de Europese veiligheidsarchitectuur beschreven. De scenario's kunnen gebruikt worden bij het bepalen van de strategische koers van Nederland binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. De scenario's zijn bewust gericht op de uitersten van de twee kernonzekerheden. Geen van de hieronder beschreven scenario's zal waarschijnlijk volledig werkelijkheid worden. De realiteit zal er dus ergens tussenin liggen. Echter, door de scenario's sterk aan te zetten worden de mogelijke ontwikkelrichtingen van de Europese veiligheidsarchitectuur duidelijker en wordt het ook daarmee ook inzichtelijker welke kant Nederland al dan niet op zou willen gaan. De scenario's bieden de bredere context waarbinnen Nederland beleidsopties ontwikkelt en uitvoert.

Tot slot is het belangrijk om te vermelden dat de vier scenario's uitgaan van brede veiligheid. De Europese veiligheidsarchitectuur wordt mede bepaald en vormgegeven door economische, sociale en culturele factoren en niet alleen door een militaire dimensie. Om te weten welke rol de vijf instituties kunnen spelen is het dus belangrijk om de ontwikkelingen in Europa in brede zin te kennen.

4.2. Assenkruis met twee dimensies

De effectiviteit van de Europese veiligheidsarchitectuur hangt samen met hoe de mondiale verhoudingen zich ontwikkelen. Die worden in toenemende mate gekenmerkt door rivaliteit en conflict, waarbij grootmachten een grotere rol opeisen en internationale instituties zwakker zijn geworden.¹⁰¹ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt in dit verband over 'een fragmenterende wereldorde'.¹⁰² De door het Den Haag Centrum voor Strategische Studies opgestelde Strategische Monitor wijst erop dat de liberale wereldorde wordt uitgedaagd 'door de samenwerkingsverbanden van niet-westerse landen'.¹⁰³ De Strategische Monitor van Clingendael spreekt stelt dat multilateralisme plaats maakt voor 'wisselende coalities en minilateralisme'.¹⁰⁴ Er is sprake van veranderende mondiale verhoudingen waarin naast de VS ook India, China, en Rusland zich doen gelden. In de competitie tussen grootmachten speelt militaire macht (en andere dwingende machtsvormen zoals economische sancties) een steeds grotere rol. Eén van de uitingen daarvan is dat de rol van kernwapens is toegenomen; alle negen kernmachten moderniseren hun arsenalen en/of breiden die uit.¹⁰⁶ In bredere zin is er mondiaal sprake van een nieuwe wapenwedloop waarin landen ook hun conventionele middelen uitbreiden en moderniseren.

Bij de ontwikkeling van de scenario's is er vanuit gegaan dat de hierboven genoemde mondiale trends van confrontatie, fragmentatie en dwingende vormen van machtsuitoefening zich doorzetten. Er is ook vanuit gegaan dat de ontwikkelrichtingen die zijn beschreven in paragraaf drie zich door zullen zetten. Op basis van die ontwikkelrichtingen en de context van de mondiale ontwikkelingen worden er twee kernonzekerheden gedefinieerd die bepalend zijn voor de ontwikkeling van de Europese veiligheidsarchitectuur.

De eerste kernonzekerheid is de mate van verdeeldheid binnen Europa: integratie versus fragmentatie. Integratie verwijst naar de mate waarin de Europese landen goed op elkaar zijn afgestemd en samenwerken als een coherent geheel. Een geïntegreerde veiligheidsarchitectuur betekent dat er sprake is van sterke samenwerking en coördinatie binnen de instituties en dat de instituties onderling samenwerken en taken en verantwoordelijkheden verdelen. Er is een duidelijke focus op het geheel (*Europese* veiligheid in plaats van *nationale* veiligheid), er is sprake van synergie, en de samenwerking leidt tot een resultaat dat groter is dan de som der delen. Fragmentatie is de toestand waarin de Europese landen in eerste instantie hun eigen nationale veiligheidsbelangen dienen, zonder dat er sprake is van een duidelijke samenhang of coördinatie op Europees niveau. Een gefragmenteerd Europa betekent dat er weinig tot geen samenwerking en coördinatie is binnen en tussen de instituties. Het is denkbaar dat Europese landen afzonderlijk hun veiligheidsbeleid op orde hebben, maar er is geen sprake van synergie. Fragmentatie kan ook optreden in een situatie waarin er formeel wel sprake is van samenwerking, maar er vanwege verdeelde belangen geen besluiten kunnen worden genomen.

De tweede kernonzekerheid is de mate waarin de Europese landen zich ontwikkelen tot actoren die directe vormen van macht (dwingende macht, *hard power*) uitoefenen of macht alleen op een

¹⁰¹ Volgens de ACLED Conflict Index is het politieke geweld de afgelopen vijf jaar bijna verdubbeld. "Conflict Index: December 2024," ACLED, <https://acleddata.com/conflict-index/#1733141133347-1d2e0316-667a>.

¹⁰² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), "Nederland in een fragmenterende wereldorde," 1 juli, 2024, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2024/07/01/nederland-in-een-fragmenterende-wereldorde>.

¹⁰³ Frank Bekkers, Rob de Wijk, Jesse Kommandeur en Ron Stoop, "Chaos, Orde en Machtspolitiek. HCSS Strategische Monitor 2025", *The Hague Centre for Strategic Studies*, 2025: 30, <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2025/01/HCSS-Strategische-Monitor-2025.pdf>

¹⁰⁴ Koen Aartsma, Liam Klein, Chiara Schrader, "Geopolitiek Changement op het wereldtoneel. Een foresightstudie," *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, 2025: 7, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-01/Clingendael_Strategische_Monitor_2025_2030.pdf

¹⁰⁶ Hans Kristensen en Matt Korda, "World nuclear forces," in *Sipri Yearbook 2024* (Oxford University Press, 2024), 272-367.

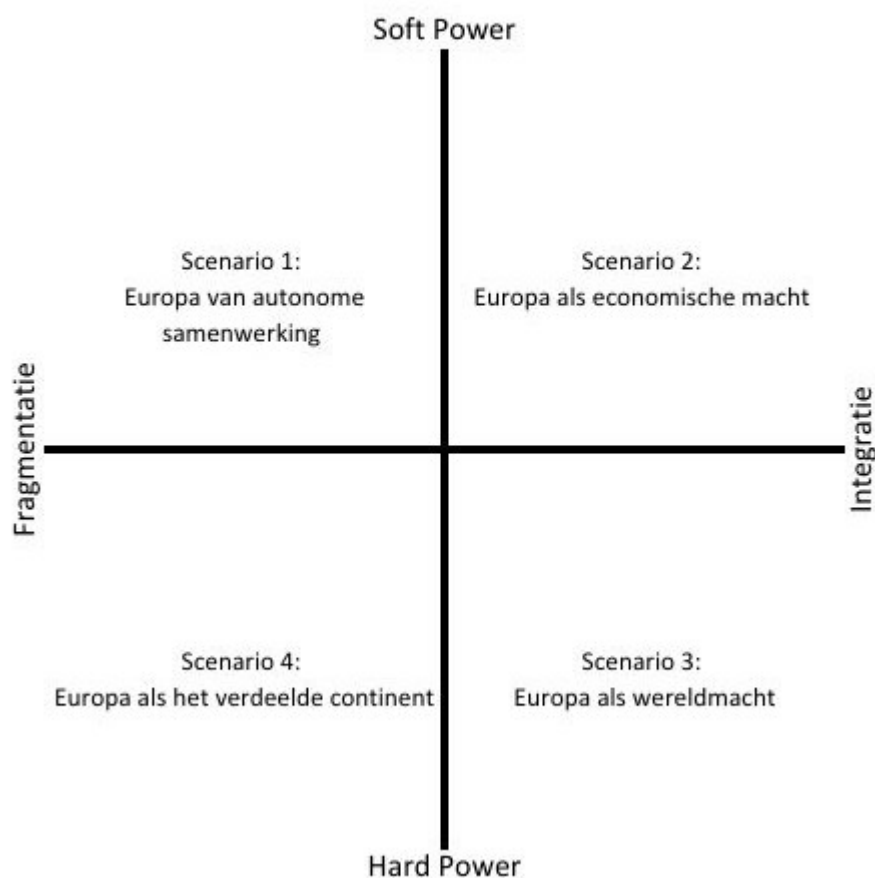
indirecte manier kunnen uitoefenen (de macht van aantrekkingskracht, *soft power*.)¹⁰⁷ *Hard power* is gericht op dwingende controle, zoals economische dwangmaatregelen (bijvoorbeeld sancties), het dreigen met militair geweld, en het uitoefenen van militair geweld. Ook hybride oorlogsvoering hoort hierbij.¹⁰⁸ Grootmachten zoals de VS worden automatisch geassocieerd met *hard power*. *Soft power* is gericht op beïnvloeding via samenwerking, culturele aantrekkingskracht, normen, en diplomatie. Net als directe machtsuitoefening is het een strategisch instrument. De EU wordt vaak geassocieerd met *soft power*; vooral het beeld van de EU als 'normatieve macht' is wijdverspreid. *Soft power* en *hard power* kunnen onafhankelijk van elkaar bestaan, maar beide machtsvormen kunnen elkaar wel versterken.

Er worden dus twee fundamentele bewegingen gemaakt binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. Het is onmogelijk om met zekerheid vast te stellen hoe dit in de toekomst verder zal ontwikkelen. Daarom is de as integratie versus fragmentatie de eerste kernonzekerheid. De tweede kernonzekerheid is een politiek gevoerd op basis van *soft power* enerzijds en een politiek gebaseerd op *hard power* anderzijds. Welke vier scenario's zijn denkbaar? Hieronder werken we vier scenario's uit en per scenario wordt vervolgens de mogelijke rol van de vijf instituties beschreven.

¹⁰⁷ Joseph Nye Jr., *Soft power: The means to success in world politics* (PublicAffairs, 2004); Joseph Nye Jr. en Jack Goldsmith, "The Future of Power," *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 64, no. 3 (2011): 45-52.

¹⁰⁸ David van Weel, Ruben Brekelmans en Gijs Tuinman, "Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen," brief van het Ministerie van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 december, 2024, <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-4d71970461e379036c2ec182e4342a890373966e/pdf>

Figuur 2: Vier scenario's voor de toekomst van de Europese Veiligheidsarchitectuur



4.2.1 Scenario 1: Europa van autonome samenwerking

In 2035 wordt Europa gekenmerkt door losse samenwerkingsverbanden tussen soevereine staten, waarin nationale belangen en autonomie de boventoon voeren. De ooit sterke beweging richting economische en politieke integratie is aanzienlijk afgezwakt. Door de opkomst van nationalisme en populisme zijn veel bevoegdheden die aan supranationale instituties waren overgedragen, teruggegeven aan de lidstaten. De nadruk ligt op het gebruik van *soft power* om de Europese positie in de wereld te bepalen. Europa is zich steeds bewuster geworden van zijn zwakke militaire en geopolitieke macht, en richt zich daarom noodzakelijkerwijs op strategische, niet-dwingende vormen van invloed. Het actief inzetten van beïnvloedingscampagnes wordt daarmee niet geschuwd. Maar vanwege de sterke fragmentatie gebeurt dit op het niveau van individuele Europese landen in plaats van op Europees niveau.

Europese supranationale instellingen zijn verzwakt en de nadruk ligt op nationale soevereiniteit. Dit leidt tot een versnippering van het beleid, waarbij Europese landen voornamelijk op intergouvernementeel niveau samenwerken. De interne markt is niet langer zo geïntegreerd als voorheen, en veel landen hebben hun eigen bilaterale handelsverdragen en nationale valuta's hersteld, wat de interne economische stabiliteit verder bemoeilijkt. In plaats van gezamenlijke

economische initiatieven zoals de euro of een kapitaalmarktunie, hebben landen hun eigen nationale strategieën ontwikkeld om economische groei te bevorderen.

Door een gebrek aan samenwerking is de Europese industrie weggezakt en onder meer de auto- en staalindustrieën zijn grotendeels verdwenen. Nieuwe innovatieve bedrijven krijgen geen kans en start ups vertrekken massaal naar het buitenland. Economisch is Europa afhankelijk geworden van buitenlandse grootmachten. China heeft de economische infrastructuur van Europa in zijn greep via strategische investeringen in vitale sectoren zoals energie, technologie, en transport. Via grootschalige projecten, zoals een Europese uitbreiding van de *Belt and Road Initiative*, heeft China Europa economisch verslaafd gemaakt aan goedkoop krediet en cruciale grondstoffen. Deze afhankelijkheid maakt dat Europese landen nauwelijks politiek tegenwicht durven bieden aan de geopolitieke ambities van Beijing. Zo kon Europa geen vuist maken middels sancties toen China in 2027 Taiwan annexeerde. China dreigde namelijk, onder aankondiging van sancties, cruciale grondstoffen niet meer te leveren.

Op veiligheidsgebied heeft Europa een versnipperde aanpak. In plaats van een gezamenlijk defensiebeleid is er sprake van nationale strategieën. Nationale legers opereren onafhankelijk en zijn niet geïntegreerd binnen een Europees kader. Dit leidt tot inefficiëntie en een verminderde weerbaarheid tegen geopolitieke dreigingen. De fragmentatie heeft ertoe geleid dat Europa zijn invloed en zelfstandigheid op het wereldtoneel definitief verloren heeft. De VS hebben hun focus gericht op Azië en hebben hun traditionele rol als bondgenoot van Europa sterk afgezwakt. China en de VS strijden om invloed in de Europese tech-industrie, terwijl Rusland de politieke verdeeldheid vergroot om zijn strategische doelen te bereiken. Europese landen worden gedwongen om zich aan te sluiten bij verschillende blokken, zonder dat ze de middelen of politieke cohesie hebben om een zelfstandige positie in te nemen. Vanwege het gebrek aan Europese samenwerking staan Europese landen er alleen voor. Politiek gezien ontbreekt het Europa aan een gezamenlijke stem. Nationalistische bewegingen hebben de overhand gekregen, aangewakkerd door economische ongelijkheid en migratiecrises. Dit heeft geleid tot een Europa waarin landen elkaar wantrouwen en samenwerking stagneert.

Het eindbeeld: in 2035 wordt Europa gekenmerkt door een los samenwerkingsverband tussen soevereine staten, waarin nationale belangen en nationale autonomie de boventoon voeren. De ooit sterke beweging richting politieke en economische integratie is aanzienlijk afgezwakt, en veel bevoegdheden die aan Brussel waren overgedragen, zijn teruggegeven aan de lidstaten. Europese samenwerking gebeurt vooral op basis van zwakke ad hoc coalities, waarbij het vinden van consensus tussen staten cruciaal is, maar zelden wordt bereikt.

4.2.1.1 De rol van de EU

In het 'Europa van autonome samenwerking' is de rol van de EU op veiligheidsgebied grotendeels symbolisch geworden, gekenmerkt door een diepgaande fragmentatie en een verschuiving naar nationale prioriteiten. Door de afbrokkeling van supranationale structuren en het herwinnen van nationale soevereiniteit door lidstaten, heeft de EU nauwelijks nog gecoördineerde zeggenschap over veiligheids- en defensiebeleid. Lidstaten hanteren individuele strategieën die vaak botsen met elkaar, wat leidt tot een gebrek aan samenhang en aanzienlijke inefficiënties in het aanpakken van gemeenschappelijke dreigingen.

De EU, ooit een belangrijk platform voor supranationale samenwerking, is gereduceerd tot een faciliterende rol bij het sluiten van ad hoc coalities tussen lidstaten. Deze coalities zijn echter vaak instabiel door wederzijds wantrouwen en conflicterende nationale belangen. Het ontbreken van een gedeelde visie en strategie - de *Global Strategy* van 2016 en het Strategisch Kompas uit 2022 hebben nooit opvolging gekregen - betekent dat de EU als geheel geen coherent beleid kan voeren in geval

van internationale crises. Dit bleek duidelijk toen China Taiwan annexeerde in 2027, en de EU er niet in slaagde om met een gezamenlijke verklaring (laat staan een gezamenlijke actie) te komen vanwege economische afhankelijkheid en politieke verdeeldheid.

Soft power is het enige middel dat de EU nog effectief in zou kunnen zetten, maar zelfs dit gebeurt vooral op nationaal niveau. Dit gebrek aan een verenigde Europese stem maakt de EU irrelevant op het wereldtoneel, terwijl externe machten zoals Rusland actief de politieke verdeeldheid binnen de EU aanwakkeren. De veiligheidssituatie wordt verder bemoeilijkt door de desinteresse van de VS in de Europese veiligheidssituatie, waardoor de Trans-Atlantische samenwerking vrijwel verdwenen is. De EU staat er alleen voor, zonder de interne cohesie of middelen om zijn waarden en belangen effectief te verdedigen.

4.2.1.2 De rol van de NAVO

In dit scenario is de rol van de NAVO ernstig verzwakt door de versplintering van Europa, de verschoven focus van de VS naar Azië, en de focus van Europese lidstaten op *soft power*. De alliantie, ooit het fundament van de Trans-Atlantische veiligheid, wordt geteisterd door een gebrek aan interne samenhang en het ontbreken van een gezamenlijke strategische visie. Sinds het Strategisch Concept van 2022 is er nooit meer een nieuwe versie gekomen. Nationale belangen van de Europese lidstaten en de VS lopen steeds vaker uiteen, waardoor de NAVO niet langer in staat is om effectief op te treden als een verenigd militair bondgenootschap. Bovendien ontbreekt het in de Europese lidstaten aan middelen om *hard power* te kunnen uitoefenen.

De verzwakking van de NAVO is nauw verweven met de terugval van Europese politieke en economische integratie. Europese lidstaten, gericht op het beschermen van hun nationale soevereiniteit, hebben hun gezamenlijke defensiebeleid grotendeels afgebouwd en opereren nu op unilaterale basis of via tijdelijke, minilaterale samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden zijn kortstondig en weinig effectief. Dit heeft geleid tot een gebrek aan militaire coördinatie binnen Europa en maakt het voor de NAVO moeilijk om grootschalige operaties uit te voeren of te reageren op bedreigingen die een verenigde reactie vereisen. De interoperabiliteit van de krijgsmachten, ooit een kernprincipe van de NAVO, is sterk verminderd door de fragmentatie van militaire standaarden en capaciteiten.

De VS, traditioneel de belangrijkste drijvende kracht achter de NAVO, hebben hun prioriteiten verlegd naar de rivaliteit met China in de Indo-Pacific. Het vervangen van de van oudsher Amerikaanse *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) door een Europeaan in 2025, was het begin van een aanzienlijke vermindering van Amerikaanse militaire aanwezigheid en investeringen in Europa. Hoewel de VS formeel lid blijven van de NAVO, heeft hun verminderde betrokkenheid geleid tot een machtsvacuüm dat door andere actoren, zoals Rusland en China, wordt benut in de vorm van hybride aanvallen. De Europese lidstaten van de NAVO richten zich in hun onderlinge samenwerking vooral op *soft power* waarmee de NAVO nog nauwelijks een militaire actor van betekenis is.

Binnen de NAVO zelf is de cohesie sterk afgenomen. Lidstaten met uiteenlopende veiligheidsprioriteiten - variërend van de verdediging tegen Russische agressie in Oost-Europa tot het bestrijden van terrorisme in Zuid-Europa - slagen er nauwelijks in consensus te bereiken over gezamenlijk beleid. De NAVO is verre van een waardengemeenschap; verscheidene lidstaten zijn afgegleden richting een autocratisch bestuur. Dit gebrek aan eenheid heeft de geloofwaardigheid van de NAVO aangetast, waardoor tegenstanders minder terughoudend zijn geworden om de alliantie uit te dagen. Bovendien maakt de toegenomen economische afhankelijkheid van China het voor veel Europese lidstaten moeilijk om zich volledig achter NAVO-strategieën te scharen, uit angst voor economische repercuussies.

4.2.1.3 De rol van de OVSE

In 'het Europa van de autonome samenwerking' is de OVSE uitgehold door de toenemende fragmentatie van Europa en de focus van landen op nationale belangen en autonomie. De OVSE, ooit een belangrijk platform voor dialoog en conflictpreventie, heeft haar invloed grotendeels verloren door het ontbreken van politieke wil en samenwerking tussen haar leden. De groeiende verdeeldheid tussen Europese staten en de structureel slechte relaties tussen westerse landen en Rusland hebben de effectiviteit en legitimiteit van de organisatie sterk beperkt.

De OVSE kampt nog steeds met structurele zwaktes door het ontbreken van juridisch bindende bevoegdheden en een gebrek aan consensus onder de deelnemende landen. Veel landen beschouwen de organisatie niet langer als een essentieel instrument voor regionale stabiliteit, maar eerder als een symbolisch forum met beperkte praktische waarde. Deze stagnatie wordt versterkt door het feit dat conflicten in Europa steeds vaker bilateraal of via ad hoc coalities worden aangepakt, in plaats van via multilaterale instellingen zoals de OVSE.

De rol van de OVSE in conflictpreventie en monitoring is zwaar onder druk komen te staan. De veldmissies van de OVSE, die vroeger cruciaal waren voor het monitoren van naleving van wapenstilstanden en mensenrechten, zijn allemaal beëindigd. Rusland, dat strategisch gebruikmaakt van de politieke verdeeldheid binnen de organisatie, blokkeert regelmatig OVSE-initiatieven en ondermijnt daarmee de geloofwaardigheid van de organisatie. Tegelijkertijd missen de Europese landen de gedeelde strategie én de middelen om de OVSE effectief te ondersteunen.

In een wereld waarin geopolitieke spanningen de boventoon voeren en multilaterale samenwerking is afgebrokkeld, is de OVSE in 2035 grotendeels gemarginaliseerd. Zonder krachtige gezamenlijke steun van haar deelnemende landen functioneert de organisatie voornamelijk als een platform voor het uitwisselen van politieke standpunten, zonder de macht of middelen om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de veiligheid en stabiliteit in Europa.

4.2.1.4 De rol van de RvE

De RvE is in het eerste scenario een weinig invloedrijke organisatie geworden, verzwakt door de verschuiving naar nationale soevereiniteit en de afname van multilaterale samenwerking in Europa. Oorspronkelijk opgericht om de mensenrechten en de democratische normen in Europa te waarborgen, heeft de RvE moeite om deze rol te vervullen in een continent dat gekenmerkt wordt door politieke fragmentatie en een groeiende afstand tussen lidstaten.

Door de opkomst van nationalistische en populistische bewegingen in veel lidstaten wordt de nadruk gelegd op nationale belangen in plaats van op gezamenlijke Europese waarden. De RvE, die afhankelijk is van de bereidheid van landen om zich aan gezamenlijke principes te houden, heeft daardoor steeds meer moeite om landen ter verantwoording te roepen wanneer ze de rechtsstaat of mensenrechten schenden. In plaats van gezamenlijke Europese normen, opereren landen steeds meer volgens eigen nationale belangen, wat leidt tot een afname van de effectiviteit van de RvE.

De organisatie kampt ook met een gebrek aan politieke steun en middelen. Nationale regeringen geven steeds minder prioriteit aan de RvE, aangezien andere, meer pragmatische samenwerkingsverbanden of bilaterale overeenkomsten als effectiever worden gezien. In dit scenario is de RvE in wezen een overblijfsel van een eerder tijdperk, met een nog maar beperkte rol in het bevorderen van mensenrechten en democratie, terwijl lidstaten zich steeds meer richten op hun eigen belangen. De organisatie heeft zijn relevantie als brede veiligheidsactor verloren in een Europa dat gekenmerkt wordt door verdeeldheid en een afname van gezamenlijke Europese waarden.

4.2.1.5 De rol van de EPG

Tot slot is de EPG in het eerste scenario een los verband van soevereine staten dat zich vooral richt op pragmatische samenwerking en dialoog, maar zonder een sterk institutioneel kader of juridisch bindende verplichtingen. Oorspronkelijk bedoeld als platform voor politieke coördinatie tussen Europese landen binnen en buiten de EU, weerspiegelt de EPG nu vooral de fragmentatie van Europa en de nadruk op nationale autonomie. De organisatie fungeert voornamelijk als een forum waar landen met uiteenlopende belangen elkaar ontmoeten, maar het ontbreekt aan concrete resultaten en een gezamenlijke strategische visie.

De EPG speelt een marginale rol in het aanpakken van veiligheids- en geopolitieke uitdagingen. Nationale belangen domineren de agenda, en er is weinig bereidheid onder de lidstaten om soevereiniteit op te geven voor gezamenlijke actie. Hoewel de EPG bijdraagt aan diplomatieke uitwisseling, leidt het ontbreken van afdwingbare afspraken tot vrijblijvendheid. De EPG is sterk afhankelijk van ad hoc bijeenkomsten en het bereiken van consensus, maar politieke verdeeldheid en wantrouwen tussen lidstaten, gevoed door nationale belangen en verschillen in prioriteiten, maken het lastig om gezamenlijke beslissingen te nemen. Dit beperkt de organisatie tot een diplomatiek platform zonder uitvoerende macht of invloed op het beleid.

4.2.1.6 Concluderend

Dit scenario kan realiteit worden wanneer Europa onder druk van nationalistische en populistische politieke ontwikkelingen fragmenteert en niet in staat is om een geopolitieke speler van betekenis te worden. In feite is er in dit scenario geen sprake meer van een Europese veiligheidsarchitectuur zoals we die nu kennen. De fragmentatie heeft ervoor gezorgd dat sommige landen relaties met Rusland zullen aangaan, terwijl andere dat niet zullen doen. Dit vergroot de verdeeldheid in Europa. In dit scenario is het daarom lastig voor te stellen dat er sprake is van een veiligheidsarchitectuur waarin zinvol en structureel Europees overleg plaatsvindt met Rusland.

4.2.2 Scenario 2: Europa als economische macht

In dit scenario voor Europa in 2035 tekent zich een ontwikkeling af waarin integratie en *soft power* hand in hand gaan, resulterend in een vanuit een economisch perspectief welvarend en goed samenwerkend continent. Integratie vindt vooral plaats op het economische vlak. Veiligheid wordt breed gedefinieerd, maar richt zich vooral op niet-militaire aspecten. *Soft power* manifesteert zich door subtiele diplomatieke beïnvloeding op Europees niveau. Besluitvormingsprocessen worden gevormd door intensieve multilaterale overlegstructuren, gedeelde kennisprogramma's, diplomatieke netwerken en culturele uitwisselingsprogramma's. Ad hoc coalities, minilaterale samenwerkingsverbanden en bilaterale overeenkomsten zijn goed in te passen in de bredere Europese veiligheidsarchitectuur.

Europa's economische invloed is in 2035 gebaseerd op zijn vermogen om zich te profileren als wereldleider in technologie en innovatie. Door massale investeringen in duurzame energiebronnen, slimme steden en kunstmatige intelligentie door middel van publiek-private partnerschappen heeft Europa zijn industrieën gemoderniseerd en kan het de concurrentie met andere grootmachten op economisch vlak aan. Steden zoals Londen, Parijs, Berlijn, Stockholm en Amsterdam zijn centra van innovatie, en Europese bedrijven domineren de wereldmarkt voor klimaatvriendelijke technologieën. De trend waarin de economische groei van Europa structureel achterbleef bij die van China en de VS is doorbroken. Europa heeft een eigen industriepolitiek opgetuigd waarmee de Europese markt effectief beschermd kan worden.

Toch vertaalt deze economische macht zich niet naar geopolitieke invloed op veiligheidsgebied. Verschillen in nationale belangen verhinderen een gezamenlijk standpunt over geopolitieke en strategische kwesties en vergaande defensiesamenwerking. Terwijl sommige landen pleiten voor een nauwere samenwerking, kiezen anderen ervoor hun eigen koers te varen, wat het continent kwetsbaar maakt voor geopolitieke druk. Er is in dit scenario geen sprake van een substantiële integratie op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid.

Ondanks zijn economische kracht blijft het continent geopolitiek afhankelijk van de VS doordat een gebrek aan politieke samenhang en samenwerking op het gebied van defensie het bereiken van strategische autonomie belemmert. Zonder een sterke gezamenlijke strategie op het gebied van buitenlands beleid en defensie zijn Europese landen afhankelijk van externe mogelijkheden voor veiligheid en stabiliteit. De VS blijven de belangrijkste garantie voor de territoriale verdediging en afschrikking, inclusief de aanwezigheid van Amerikaanse militairen en een nucleaire paraplu. Dat is nodig, want in haar eentje weet Europa geen antwoord te formuleren op de geopolitieke ambities van Rusland.

Tegelijkertijd heeft China een aanzienlijke economische invloed gekregen door grootschalige investeringen in Europese infrastructuur en technologie. Veel landen hebben hun kritieke sectoren verbonden met Chinese toeleveringsketens en financiële stromen, wat hun geopolitieke speelruimte beperkt. Deze afhankelijkheid heeft ertoe geleid dat Europese staten terughoudend zijn in het innemen van een eenduidige positie in internationale conflicten waarin China een rol speelt. Ondanks de investeringen in alternatieve energiebronnen en de ontwikkeling van een eigen digitale infrastructuur, blijft Europa voor veel cruciale componenten afhankelijk van China. De technologische afhankelijkheid is bijvoorbeeld niet volledig opgelost. Ook blijft de EU afhankelijk van China voor de levering van grondstoffen die nodig zijn voor de productie van bijvoorbeeld batterijen en zonnepanelen. Deze grondstoffen zijn cruciaal voor de energietransitie, en China blijft de belangrijkste leverancier. Europa heeft weliswaar in eigen mijnbouw geïnvesteerd, maar het is moeilijk om de enorme vraag naar deze materialen op korte termijn zelf te dekken.

Sociaal en cultureel zijn Europeanen verder naar elkaar toegegroeid. De sterke interne markt zorgt ervoor dat burgers reizen en werken in andere Europese landen en daarmee vindt ook culturele uitwisseling en de bevordering van sociale banden tussen burgers plaats. Deze intensievere interactie heeft geleid tot een groter draagvlak voor Europese samenwerking en daarmee ook een grotere legitimiteit voor deze samenwerking. Cultureel is Europa wereldwijd een zwaargewicht en oefent het aanzienlijke *soft power* uit door zijn rijke erfgoed, innovatie in de creatieve sector en invloedrijke waarden.

Het eindbeeld: in 2035 is Europa een economische reus, met een leidende rol op het gebied van handel, technologie en duurzaamheid. Het exporteert hoogwaardige technologieën, trekt talent en kapitaal aan, en speelt een sleutelrol in wereldwijde handelsnetwerken. Toch wordt duidelijk dat economische macht alleen niet voldoende is om geopolitieke onafhankelijkheid te bereiken. Het scenario 'Europa als economische macht' is een voorbeeld van hoe economische kracht kan bestaan zonder strategische autonomie. De prijs die daarvoor betaald wordt is geopolitieke afhankelijkheid van de VS voor veiligheid en van China voor noodzakelijke economische samenwerking.

4.2.2.1 De rol van de EU

Dit scenario biedt meer kansen voor de EU dan het eerste scenario; de EU heeft zich ontwikkeld tot een economische grootmacht en mondiale leider in technologie. Maar deze economische macht leidt niet automatisch tot strategische autonomie op veiligheidsgebied. De EU onderscheidt zich vooral door haar inzet op *soft power* en economische integratie, met intensieve multilaterale overlegstructuren, culturele uitwisselingsprogramma's en diplomatieke netwerken als belangrijkste

instrumenten. Deze aanpak bevordert interne cohesie en versterkt het internationale imago van Europa als een welvarend en samenwerkend continent. Echter, op veiligheids- en defensiegebied blijft de EU kwetsbaar en afhankelijk.

De economische focus van de EU heeft geleid tot aanzienlijke investeringen in duurzame energie, slimme steden en innovatieve technologieën, waardoor Europese steden mondiale centra van innovatie zijn geworden. Deze economische kracht wordt echter niet ondersteund door een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. In die domeinen blijven nationale belangen domineren, wat leidt tot verdeeldheid over geopolitieke en strategische kwesties. Hoewel sommige lidstaten pleiten voor versterkte defensiesamenwerking, kiezen de meeste voor nationale autonomie. Dit gebrek aan eenheid maakt de EU vatbaar voor geopolitieke druk en verhindert een gecoördineerde reactie op internationale veiligheidsuitdagingen.

Geopolitiek blijft Europa afhankelijk van de VS voor zijn veiligheid en stabiliteit. Ondanks het toegenomen belang van Azië, waarborgen de VS de territoriale verdediging van Europa via militaire aanwezigheid en een nucleaire paraplu. Zonder een gezamenlijke strategie op het gebied van defensie en buitenlands beleid blijft het bereiken van strategische autonomie voor de EU buiten bereik. Tegelijkertijd vormt de groeiende economische invloed van China een uitdaging. Chinese investeringen in Europese infrastructuur en technologie versterken de afhankelijkheid van de EU, wat het nemen van eenduidige geopolitieke posities bemoeilijkt. Deze afhankelijkheid strekt zich uit tot cruciale grondstoffen zoals zeldzame aardmetalen, essentieel voor de energietransitie en digitale infrastructuur.

Ondanks deze beperkingen is de EU erin geslaagd haar interne cohesie te versterken door economische, sociale en culturele samenwerking. Burgers profiteren van een sterke interne markt en intensieve uitwisseling, wat bijdraagt aan een groter draagvlak voor Europese samenwerking. *Soft power* blijft een belangrijk instrument, waarmee de EU invloed uitoefent via diplomatie, cultuur en waarden. In essentie blijft Europa een economische reus, maar de zwakke integratie op veiligheidsgebied maakt duidelijk dat economische macht alleen niet voldoende is voor geopolitieke onafhankelijkheid. Hierdoor blijft de EU in 2035 verdeeld en afhankelijk, zowel van de VS voor veiligheid als van China voor essentiële grondstoffen en technologie.

4.2.2.2 De rol van de NAVO

De NAVO blijft in dit scenario, ondanks de economische voorspoed van het continent, onmisbaar voor de territoriale verdediging en geopolitieke stabiliteit van Europa. De organisatie functioneert als het belangrijkste platform voor collectieve verdediging en afschrikking, met de VS als drijvende kracht achter de militaire capaciteiten en strategische beslissingen. De economische kracht van de EU heeft zich niet vertaald naar strategische autonomie, waardoor de NAVO haar traditionele positie als Trans-Atlantisch bondgenootschap behoudt. Europese landen blijven sterk afhankelijk van de Amerikaanse militaire aanwezigheid, geavanceerde technologieën en de nucleaire paraplu. Dit geldt vooral in het licht van geopolitieke druk van rivaliserende grootmachten zoals Rusland en China.

In een Europa dat economisch bloeit maar verdeeld blijft over defensiesamenwerking, neemt de NAVO de rol van hoeder van veiligheid en stabiliteit op zich, terwijl de interne uitdagingen van een gediversifieerd Europa de cohesie van het bondgenootschap constant testen. De economische voorspoed van Europa heeft ervoor gezorgd dat de discussie over *burden sharing* kon worden beëindigd. Na een aanvankelijk turbulent begin van het tweede presidentschap van Trump, is de Trans-Atlantische relatie in rustiger vaarwater gekomen op basis van een transactionele afspraak waarin Europa in feite de bescherming van de VS 'koopt'.

De NAVO wordt geconfronteerd met een complexe geopolitieke dynamiek. Enerzijds versterken de VS hun invloed binnen het bondgenootschap op transactionele wijze. Anderzijds zorgt de groeiende economische invloed van China in Europa voor spanningen. Chinese investeringen in strategische infrastructuur en technologieën in Europese landen leiden tot uiteenlopende belangen binnen de NAVO, waarbij sommige lidstaten terughoudend zijn om een harde lijn tegen China te volgen. Dit ondermijnt de mogelijkheid van de NAVO om op te treden als een uniforme strategische actor in conflicten waarin China betrokken is.

4.2.2.3 De rol van de OVSE

In het tweede scenario speelt de OVSE een sleutelrol als forum voor dialoog en samenwerking op het gebied van veiligheid, mensenrechten en conflictpreventie in een Europa dat economisch bloeit, maar geopolitiek verdeeld blijft. Als breedste regionale veiligheidsorganisatie, met 57 deelnemende staten, biedt de OVSE een unieke ruimte waarin Europese landen, de VS, Rusland en Centraal-Aziatische staten samenwerken aan gemeenschappelijke uitdagingen, ondanks politieke spanningen en uiteenlopende belangen.

De OVSE richt zich op het bevorderen van veiligheid via een brede benadering die nog steeds militaire, politieke, economische en menselijke dimensies omvat. In een Europa waar de economische integratie en *soft power* sterk zijn ontwikkeld, maar strategische autonomie ontbreekt, levert de OVSE een bijdrage aan stabiliteit door haar traditionele instrumenten, zoals het monitoren van wapenbeheersingsakkoorden, verkiezingswaarnemingen en conflictbemiddeling. Vooral in gebieden waar conflicten smeulen of bevroren blijven, speelt de organisatie een essentiële rol als bemiddelaar en waarnemer.

In een tijd van hybride dreigingen en technologische afhankelijkheden heeft de OVSE haar capaciteiten sterk uitgebreid naar nieuwe domeinen, zoals cyberveiligheid en de aanpak van desinformatie. Door het bevorderen van regionale samenwerking en het delen van expertise helpt de organisatie landen om weerbaarder te worden tegen niet-traditionele bedreigingen. Tegelijkertijd blijft de OVSE een belangrijke speler in het ondersteunen van democratie en mensenrechten, met programma's die zich richten op het versterken van de rechtsstaat en het beschermen van fundamentele vrijheden. Daarmee ligt de focus van de OVSE nog steeds vooral op de humanitaire dimensie.

4.2.2.4 De rol van de RvE

In dit scenario is de RvE belangrijk voor het bevorderen van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Het biedt wat die onderwerpen betreft een belangrijk forum voor dialoog en samenwerking tussen Europese landen. In een continent dat economisch steeds sterker wordt, blijft de RvE de morele en juridische fundamenten voor deze samenwerking leveren, waarbij het de bescherming van mensenrechten en de bevordering van de rechtsstaat en democratische waarden centraal stelt.

De RvE heeft zijn kernmissie versterkt door te investeren in programma's gericht op het bevorderen van de rechtsstaat en het beschermen van fundamentele vrijheden. Dit blijkt cruciaal in een tijd waarin nationale belangen en economische afhankelijkheden, zoals van China, het Europese vermogen om één lijn te trekken in geopolitieke kwesties onder druk zetten. Via het EVRM en het bredere juridische instrumentarium blijft de RvE een waakhond voor individuele vrijheden en een baken van democratische normen, zelfs in lidstaten waar de druk op deze waarden toeneemt. In dit scenario werkt de RvE nauw samen met andere Europese organisaties om de fundamenten van de Europese samenwerking te waarborgen, zelfs wanneer geopolitieke uitdagingen en economische afhankelijkheden Europa kwetsbaar maken.

4.2.2.5 De rol van de EPG

De EPG is in het tweede scenario een belangrijk platform voor brede samenwerking en dialoog tussen Europese landen, zowel binnen als buiten de EU. De EPG, opgericht als reactie op geopolitieke instabiliteit en de behoefte aan een inclusiever kader, biedt een flexibele structuur waar landen met verschillende ambities en prioriteiten samenwerken aan gemeenschappelijke uitdagingen. Deze gemeenschap versterkt de samenhang in een Europa dat economisch bloeit maar waarin geopolitieke afhankelijkheden en veiligheidskwesaties blijvende verdeeldheid veroorzaken.

De EPG fungeert als brug tussen de EU en niet-EU-lidstaten waarbij het zich richt op strategische samenwerking in gebieden zoals energiezekerheid, klimaatbeleid, infrastructuur en digitale transitie. Door inclusieve dialogen en pragmatische samenwerking stelt de EPG landen in staat om gezamenlijk te reageren op uitdagingen zonder de complexiteit van volledige EU-integratie. Dit maakt het een waardevol instrument voor landen die nauwere banden met Europa zoeken, maar geen lidmaatschap van de EU ambiëren of kunnen realiseren.

In een Europa dat economisch leidend is, maar geopolitiek afhankelijk blijft van externe mogendheden zoals de VS en China, biedt de EPG een platform voor samenwerking dat gebaseerd is op gedeelde belangen en waarden. Het versterkt de Europese *soft power* en bevordert inclusiviteit, maar blijft beperkt in zijn invloed op harde veiligheidsvraagstukken. Toch levert de EPG een essentiële bijdrage aan meer verenigd en veerkrachtiger Europa, waar economische kracht en culturele samenwerking centraal staan.

4.2.2.6 Concluderend

Dit scenario is denkbaar wanneer Europa in staat is om een *soft power* van betekenis te blijven. Als Europa in staat is de economische concurrentiestrijd aan te gaan met onder andere de VS en China, en deze landen Europa blijven zien als een aantrekkelijke handelspartner. In dit scenario is er sprake van een Europese veiligheidsarchitectuur die lijkt op de architectuur zoals we die nu kennen. Als Rusland weer een rol zou spelen in de Europese veiligheidsarchitectuur, dan is dat het meest waarschijnlijk via de OVSE. De OVSE is de enige institutie waar Rusland nog aan deelneemt. Als coöperatieve veiligheidsorganisatie is de OVSE bovendien het meest waarschijnlijke platform voor overleg.

4.2.3 Scenario 3: Europa als wereldmacht

In dit scenario is er sprake van vergaande politieke, militaire en economische integratie in Europa en zijn soevereine bevoegdheden in grote mate overgedragen aan Brussel. In 2035 wordt er veel supranationaal samengewerkt op basis van gedeelde belangen. Het idee van de Europese veiligheidsgemeenschap is versterkt en tegelijkertijd vernauwd tot een smaller veiligheidsbegrip gericht op militaire veiligheid. Europese waarden en *soft power* spelen een rol, maar het behartigen van belangen door middel van *hard power* voert de boventoon. Europa is in staat gebleken om een geopolitieke speler te worden. De Europese instituties zijn verder geïntegreerd op veiligheidsgebied; er is sprake van een volwassen defensie unie.

In feite kan er gesproken worden van Europa als wereldmacht. Europa is strategisch autonoom en is strategisch onafhankelijk van de VS. Gedreven door de gedachte dat eendracht macht scheidt, hebben de Europese landen hun economische, technologische en militaire krachten gebundeld. De geopolitieke druk heeft integratie afgedwongen; in het bijzonder naar aanleiding van de sterk verminderde Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid. Deze integratie stelt Europa in staat om externe dreigingen af te weren en geopolitieke druk te weerstaan. De Trans-Atlantische

relatie met de VS is minder diepgaand dan vroeger, maar tegelijkertijd evenwichtiger en gelijkwaardiger geworden. Europa opereert strategisch militair autonoom, maar werkt samen met de VS wanneer er sprake is van gedeelde belangen. Tegelijkertijd weet Europa tegenwicht te bieden aan China's economische invloed en de geopolitieke ambities van Rusland door middel van strategische investeringen in defensie, de industrie, de energiesector en grondstoffen en geloofwaardige afschrikking.

De Europese supranationale instituties hebben het primaat over kwesties van vrede en veiligheid; buitenlands en defensiebeleid wordt niet meer bepaald door de lidstaten. Er zijn geïntegreerde Europese commandosystemen en krijgsmachten staan onder centraal Europees bevel, met gespecialiseerde eenheden voor cyberoorlogvoering, ruimte veiligheid en hybride dreigingen. Nationale legers zijn daartoe omgevormd tot (complementaire) componenten van een supranationale structuur. Cyberveiligheid en inlichtingenvergaring zijn volledig geïntegreerd binnen de EU, met snelle en gecoördineerde responsmogelijkheden tegen aanvallen. Daarmee is er sprake van veerkracht tegen hybride dreigingen. Europa heeft militaire technologie en kunstmatige intelligentie tot speerpunten van zijn defensiebeleid gemaakt, wat ervoor zorgt dat het andere grootmachten kan bijhouden in de mondiale wapenwedloop.

De *hard power* uit zich ook in een Europees kernwapen dat door een Europese *commander in chief* kan worden ingezet. Er is sprake van een bloeiende Europese defensie industrie en Europa is een geopolitieke speler die bereid is zijn belangen te verdedigen. Het heeft de poging van de VS om Groenland te kopen succesvol gepareerd. Vanwege de prominente rol van machtspolitiek in de wereld stelt Europa daarin belangen vaak boven waarden als er een keuze moet worden gemaakt. Daarmee is Europa veel minder een *soft power* geworden en maakt het net als andere grootmachten veel vaker 'vuile handen'. De herbewapening van Europa heeft ervoor gezorgd dat het een belangrijke factor is geworden in de mondiale wapenwedloop.

Ook op andere terreinen dan defensie is de integratie uitgebreid. Economisch gezien is Europa verder geïntegreerd. Europa is meegegaan met de mondiale trend van toenemende economische protectie, maar doet dit op Europees niveau, waardoor het zijn positie als economische grootmacht heeft kunnen handhaven. De interne markt heeft zich uitgebreid tot onder andere de kapitaalmarkt en het aangaan van gezamenlijke leningen (*eurombonds*) is heel normaal geworden. Daarmee heeft Europa wel grote schulden opgebouwd; vooral vanwege de noodzaak om flink te investeren in defensie. Europa kan zich dat permitteren, omdat het zich heeft ontwikkeld tot een leider op het gebied van innovatie en technologie. Vanaf 2025 heeft Europa geïnvesteerd in strategische sectoren, waaronder AI, *quantum computing* en groene technologie. Hierdoor is Europa ook digitaal autonoom geworden. Het *European Cloud Network* garandeert veilige en efficiënte gegevensopslag binnen de EU. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door een aantal succesvolle voormalig start ups die zijn uitgegroeid tot grote Europese techbedrijven. De interne markt is verder verdiept en er is sprake van een volwaardige kapitaalmarktunie. In sociaal en cultureel opzicht zijn de Europeanen verder naar elkaar toegegroeid.

De scheidslijnen tussen Noord/Zuid/Oost/West zijn niet verdwenen, maar spelen geen grote rol van betekenis meer. De paar landen die niet mee willen gaan in de uitbouw van een defensie unie hebben *opt outs* bedongen. Via ad hoc coalities, kopgroepen en coalities van bereidwilligen, is de defensie unie stap voor stap uitgebouwd. Deze coalities fungeren als aanjagers voor initiatieven binnen de EU.

Het eindbeeld: in 2035 heeft Europa zichzelf omgevormd tot een machtige, geïntegreerde speler op het wereldtoneel. Europa lijkt op de andere grootmachten die de wereldpolitiek domineren; de VS, China, Rusland en India. Het fungeert als een zelfstandig machtsblok en is een *balancing power* in de multipolaire wereldorde. Een van de gevolgen is dat het regelmatig harde machtsbelangen laat prevaleren boven waarden. De combinatie van een goede interne samenwerking en het strategisch

inzetten van *hard power* naar buiten toe maakt Europa weerbaar tegen externe druk en effectief in het verdedigen van zijn belangen. Het continent opereert met een heldere visie: stabiliteit en veiligheid door integratie en strategische dominantie.

4.2.3.1 De rol van de EU

In dit scenario is de EU uitgegroeid tot een samenwerkingsverband met een sterke focus op militaire veiligheid en met een heldere geopolitieke strategie. Door vergaande integratie op politiek, economisch en militair gebied hebben de soevereine lidstaten die mee wilden gaan in de vorming van een defensie unie hun bevoegdheden grotendeels overgedragen aan Brussel. De EU functioneert als een strategisch autonoom machtsblok, onafhankelijk van de VS, maar werkt samen waar gedeelde belangen dit vereisen. Tegelijkertijd biedt Europa effectief tegenwicht aan de economische invloed van China en de geopolitieke ambities van Rusland, dankzij strategische investeringen in defensie, technologie en grondstoffen, evenals geloofwaardige afschrikking.

De veiligheidsstructuur van de EU is supranationaal geworden, met een geïntegreerde Europese krijgsmacht onder centraal bevel. Deze krijgsmacht beschikt naast klassieke eenheden van landmacht, luchtmacht en marine ook over gespecialiseerde eenheden voor cyberoorlogvoering, ruimteveiligheid en hybride dreigingen, waarmee Europa robuust kan reageren op dreigingen. Nationale legers zijn omgevormd tot modulaire onderdelen binnen de Europese supranationale structuur, wat leidt tot een hoge mate van efficiëntie en interoperabiliteit. Cyberveiligheid en inlichtingenvergaring zijn volledig geïntegreerd binnen de EU, waardoor snelle en gecoördineerde reacties mogelijk zijn. De nadruk op militaire technologie en kunstmatige intelligentie stelt Europa in staat om mee te gaan in de mondiale wapenwedloop, terwijl een Europees kernwapen onder centraal gezag de ultieme afschrikking biedt.

De *hard power* van de EU wordt verder versterkt door een bloeiende defensie-industrie. Hoewel Europese waarden nog steeds een rol spelen, prevaleert het behartigen van belangen boven idealen, met machtspolitiek als leidend principe. Dit pragmatische veiligheidsbeleid stelt Europa in staat om zijn belangen krachtig te verdedigen en stabiliteit te waarborgen in een wereld gekenmerkt door rivaliteit tussen grootmachten.

4.2.3.2 De rol van de NAVO

In scenario 3, Europa als wereldmacht, heeft de NAVO een transformatie doorgemaakt binnen een geopolitieke context waarin de EU is uitgegroeid tot een strategisch autonome wereldmacht. Hoewel de EU nu over een geïntegreerd defensieapparaat beschikt en strategisch onafhankelijk optreedt, blijft de NAVO bestaan als platform voor samenwerking tussen Europa en Noord-Amerika. De organisatie functioneert voornamelijk als een kader voor multilaterale coördinatie op het gebied van gedeelde veiligheidsbelangen, maar haar rol is aanzienlijk veranderd en beperkt ten opzichte van het verleden.

De NAVO is een alliantie geworden, waarbij de Trans-Atlantische relatie tussen Europa en de Verenigde Staten evenwichtig en wederzijds afhankelijk is. Europese lidstaten hebben door hun militaire integratie en capaciteitsopbouw binnen de EU een grotere bijdrage geleverd aan collectieve defensie, waardoor de asymmetrie met de VS is verdwenen. In plaats van *burden sharing* heeft er *burden shifting* plaatsgevonden. *Burden shifting* betekende een herverdeling van verantwoordelijkheden binnen de NAVO, waarbij Europa strategisch autonoom is, maar nog steeds samenwerkt met de VS in situaties waarin de belangen van beide machtsblokken samenkomen. Via de NAVO wordt informatie gedeeld en interoperabiliteit gegarandeerd tussen de EU en niet-EU leden. Deze hernieuwde focus op een select aantal gezamenlijke doelen helpt de alliantie een samenhangende rol te behouden ondanks de grotere zelfstandigheid van de EU.

4.2.3.3 De rol van de OVSE

In het derde scenario, 'Europa als wereldmacht', is de OVSE een relevante speler op het gebied van multilaterale diplomatie en conflictpreventie, maar met een veranderde rol door de toegenomen macht en strategische autonomie van de EU. De OVSE is een van de weinige multilaterale instituties die een bredere groep landen, waaronder landen die niet lid zijn van de NAVO en/of de EU, bij elkaar brengt voor samenwerking op het gebied van veiligheid, mensenrechten en democratie. In dit scenario is de OVSE, net als met de CVSE tijdens de Koude Oorlog, de organisatie waarmee Rusland betrokken wordt in de Europese veiligheidsarchitectuur. Met Rusland worden banden onderhouden wanneer dat voor zowel Europa als Rusland van belang is.

De OVSE heeft zijn focus verlegd van de humanitaire dimensie naar de politiek-militaire dimensie. De rol van de OVSE als forum en bemiddelaar is onmisbaar voor het afwenden van conflicten tussen westerse en Euraziatische landen die anders mogelijk zouden escaleren. De OVSE is actief in de bemiddeling van regionale conflicten, wapenbeheersing en het opbouwen van vertrouwen tussen rivaliserende landen. In het geopolitieke landschap van 2035 biedt de OVSE een uniek platform voor diplomatieke samenwerking en het behoud van stabiliteit in Europa en daarbuiten, en blijft daarmee een essentieel element in het bevorderen van vreedzame internationale betrekkingen.

4.2.3.4 De rol van de RvE

In het derde scenario, 'Europa als wereldmacht', heeft de RvE een essentiële rol als bewaker van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, in een tijd waarin machtspolitiek en geopolitieke rivaliteit de internationale arena domineren. Hoewel de EU zich heeft ontwikkeld tot een strategisch autonome wereldmacht met een focus op *hard power*, blijft de RvE een belangrijk tegenwicht bieden door waarden en normen te promoten die verder reiken dan puur economische en militaire belangen.

De RvE bewaakt zijn positie als de hoeder van juridische en ethische standaarden in Europa, met het EVRM als centraal instrument. Het toezicht houden op de naleving van het EVRM blijft een kerntaak, waarbij het EHRM landen verantwoordelijk houdt voor schendingen en een platform biedt voor rechtsbescherming. Het EHRM blijft een onafhankelijk forum waar individuen en staten geschillen kunnen beslechten over mensenrechten, zelfs in een context waarin sommige Europese landen ervoor kiezen om waarden (al dan niet tijdelijk) ondergeschikt te maken aan strategische belangen.

4.2.3.5 De rol van de EPG

In het derde scenario, 'Europa als wereldmacht', heeft de EPG zich ontwikkeld tot een flexibel en dynamisch samenwerkingsverband dat landen binnen en buiten de EU verbindt op basis van gedeelde belangen en strategische doelen. De EPG fungeert als een forum voor politieke dialoog, samenwerking en coördinatie tussen de EU, haar buurlanden en andere betrokken staten, met als doel stabiliteit, veiligheid en samenwerking in het bredere Europese continent te bevorderen. In een tijd waarin de EU zich heeft ontwikkeld tot een strategisch autonome wereldmacht, biedt de EPG een platform voor inclusieve samenwerking met landen die (nog) geen deel uitmaken van de EU. Het forum stelt deze landen in staat om te participeren in gesprekken over kritieke kwesties zoals energiezekerheid, migratiebeheer, cyberveiligheid en regionale stabiliteit, zonder de verplichtingen van volledig EU-lidmaatschap.

De EPG is vooral een strategisch instrument voor de EU om invloed uit te oefenen in haar nabije omgeving en de geopolitieke druk van rivaliserende grootmachten zoals Rusland en China te weerstaan. Tegelijkertijd biedt de EPG niet-EU-landen een kans om actief betrokken te zijn bij Europese beleidsvorming, wat helpt om politieke verdeeldheid te overbruggen. Hoewel de EPG geen

bevoegdheden heeft op het gebied van defensie, versterkt het de diplomatieke banden tussen deelnemende landen en bevordert het een gezamenlijke strategische visie. In deze rol is de EPG een waardevolle aanvulling op de meer geïntegreerde structuren van de EU en NAVO.

4.2.3.6 Concluderend

De voorstelbaarheid van dit scenario wordt bepaald door de mate waarin Europa in staat is een grote stap te maken in de richting van een defensie unie. Als de geopolitieke ontwikkelingen Europa dwingen om verder te integreren en machtspolitieke middelen in te zetten, is het denkbaar dat dit scenario zich ontvouwt. Er is dan sprake van een veiligheidsarchitectuur die vooral is gebaseerd op *hard power* en machtsbelangen. Als Rusland weer een rol zou spelen in de Europese veiligheidsarchitectuur, dan is dat het meest waarschijnlijk via de OVSE. De nadruk zal dan liggen op de politiek-militaire dimensie.

4.2.4 Scenario 4: Europa als het verdeelde continent

In dit scenario is er sprake van grote autonomie van de Europese staten en fragmentatie op het Europese niveau. In 2035 hebben landen een grote mate van autonomie en hanteren een klassieke opvatting van soevereiniteit: 'niet bemoeien met elkaars interne aangelegenheden'. Gezamenlijke instituties met een supranationaal karakter zijn grotendeels uitgehold en multilaterale samenwerking wordt gekenmerkt door intergouvernementele processen waarin besluiten alleen door consensus of met unanimititeit worden genomen. Op veiligheidsgebied is het idee van Europa als een 'veiligheidsgemeenschap' verdwenen. Veiligheid wordt smal gedefinieerd als nationale en militaire veiligheid en de focus ligt bij de inzet van *hard power*; ook tussen Europese staten onderling.

Europa is sterk gefragmenteerd en het toneel van intense geopolitieke spanningen. Er is sprake van economische afhankelijkheid van grootmachten. Economisch zwakkere staten in Europa richten zich op machtige externe spelers zoals India, China, Rusland, en de VS, in ruil voor economische en politieke steun. Dit leidt tot een verdeeld Europa, waarbij sommige landen dicht bij Eurazië staan, terwijl anderen Trans-Atlantische banden onderhouden. Als gevolg daarvan groeien binnen Europa interne spanningen door sociale onrust, economische ongelijkheid en bestuurlijke zwakte. Sommige landen balanceren op de rand van politieke instabiliteit of kunnen gekwalificeerd worden als *failed states*. Europa is een speelbal van grootmachten geworden. Dat heeft er onder andere toe geleid dat Denemarken onder grote economische druk het gezag over Groenland heeft moeten afstaan aan de VS.

Soevereiniteit en macht gelden als kerneigenschappen van dit scenario. Staten rechtvaardigen harde acties, zoals economische sancties of handelsblokkades jegens elkaar, door te verwijzen naar zelfbeschikkingsrecht en nationale belangen. Politieke macht wordt uitgeoefend via economische machtsmiddelen, zoals toegang tot strategische grondstoffen of invloed op handelsroutes. Landen gebruiken internationale fora en bilaterale overeenkomsten om hun invloed te vergroten, vaak ten koste van andere Europese staten. Er is binnen Europa sprake van een terugkeer naar de machtspolitiek, waarbij het recht van de sterksten domineert.

In de betrekkingen tussen landen ligt de nadruk op *hard power*. Het veiligheidsbeleid is gericht op territoriale verdediging en afschrikking. Op die terreinen weten de Europese hoofdsteden elkaar nog soms wel te vinden, maar dit kost veel moeite. Aangezien het verschil in nationale belangen groter is geworden en er alleen wordt besloten op basis van consensus duren de onderhandelingen lang. Overeenkomsten zijn bovendien kwetsbaar en tijdelijk, want ze worden niet meer ondersteund door gezamenlijke waarden.

Er is sprake van afwezigheid van een gecoördineerd veiligheidsbeleid. Lidstaten vertrouwen op hun eigen defensiestructuren of sluiten bilaterale militaire overeenkomsten. De dienstplicht en/of opkomstplicht is in de meeste Europese landen weer ingevoerd, omdat Europese landen onvoldoende vertrouwen hebben in elkaar. Geopolitieke verdeeldheid binnen Europa maakt het onmogelijk om gezamenlijke dreigingen, zoals cyberaanvallen of hybride oorlogsvoering, effectief te bestrijden.

Overeenkomsten en coalities worden niet meer Europa-breed gesloten, maar langs de breuklijnen tussen Noord en Zuid, en Oost en West; die zijn permanent geworden. Dat betekent dat de landen binnen de vier Europese sub regio's elkaar alleen vinden op thema's die hen het meeste aangaat en waar er sprake is van gezamenlijke vitale belangen. Er is bijvoorbeeld geen gemeenschappelijk migratiebeleid en er is geen gemeenschappelijke Europese defensie industrie gekomen. Economisch bestaat Europa uit overwegend nationale markten die gekenmerkt worden door protectionisme; de economische en monetaire unie bestaat niet meer, en de euro is weer vervangen door nationale munten. Sociaal gezien is de mobiliteit van de Europese burger flink afgenomen. Europeanen gaan nog wel bij elkaar op vakantie, maar bijvoorbeeld uitwisselingsprogramma's van scholieren en studenten zijn grotendeel afgeschaft. Zomaar studeren of werken in een andere EU-lidstaat kan niet meer. Het vrije reizen is verleden tijd. Het verdrag van Schengen is verdwenen en er zijn weer permanente grenscontroles. Cultureel wordt de verscheidenheid in Europa benadrukt.

Het eindbeeld: in 2035 is Europa sterk gefragmenteerd en het toneel van intense geopolitieke spanningen. Landen hebben zich teruggetrokken uit supranationale structuren en zijn op zoek naar overlevingsstrategieën door zich te richten op machtige staten of economische blokken, zowel binnen als buiten Europa. Het continent is verdeeld in coalities en machtsblokken, terwijl nationale regeringen zich beroepen op soevereiniteit en zelfbeschikking om hun positie te rechtvaardigen. De focus ligt op *hard power*, waarbij staten elkaar economisch en diplomatiek onder druk zetten om hun eigen belangen veilig te stellen.

4.2.4.1 De rol van de EU

In 'Europa als het verdeelde continent' is de EU geen actor van betekenis op het gebied van veiligheid, maar eerder een zwakke verzameling van autonoom opererende staten. De supranationale instituties van de EU zijn uitgehold en multilaterale samenwerking vindt plaats op basis van intergouvernementele besluitvorming die stroef verloopt. Veiligheid wordt binnen de EU primair gedefinieerd in nationale termen, met een sterke nadruk op territoriale verdediging en afschrikking. Staten vertrouwen op hun eigen defensiestructuren en sluiten bilaterale militaire overeenkomsten om hun belangen te beschermen, wat resulteert in een versnipperd veiligheidslandschap zonder coördinatie of strategische samenwerking op EU-niveau.

De geopolitieke spanningen binnen de EU worden versterkt door de economische afhankelijkheid van grootmachten zoals China, Rusland, India en de VS. Sommige landen richten zich op Eurazië, terwijl anderen de Trans-Atlantische banden behouden, wat leidt tot diepe scheidslijnen binnen het continent. Dit heeft niet alleen economische maar ook veiligheidsimplicaties, omdat staten concurreren om toegang tot strategische hulpbronnen en handelsroutes. Politieke macht wordt op harde wijze uitgeoefend via economische sancties, handelsblokkades en bilaterale akkoorden, vaak ten koste van Europese burens. Het recht van de sterksten domineert, en staten rechtvaardigen harde acties met verwijzing naar nationale belangen en zelfbeschikkingsrecht.

De fragmentatie binnen de EU belemmert een gecoördineerde aanpak van gezamenlijke dreigingen, zoals cyberaanvallen en hybride oorlogsvoering. Verschillende nationale defensiestructuren en een groeiend aantal incompatibele wapensystemen maken interoperabiliteit onhaalbaar. Dienstplicht en opkomstplicht zijn in veel landen opnieuw ingevoerd, aangezien het wederzijds vertrouwen tussen

staten verdwenen is. Overeenkomsten op veiligheidsgebied zijn ad-hoc en tijdelijk, vaak beperkt tot regionale coalities langs blijvende breuklijnen tussen Noord, Zuid, Oost en West. Hierdoor ontstaat een Europa van sub-regio's waarin landen alleen samenwerken op specifieke thema's met directe vitale belangen.

Het ontbreken van een gezamenlijk veiligheidsbeleid weerspiegelt de bredere desintegratie van de EU. De economische en monetaire unie is uiteengevallen, grenscontroles zijn permanent teruggekeerd en cultureel wordt de nadruk gelegd op nationale identiteit. Europa is in 2035 een verdeeld continent, zonder gemeenschappelijke waarden of doelen, en fungeert als speelbal van externe grootmachten. De focus op *hard power* en nationale belangen domineert, terwijl de EU als collectieve actor op het gebied van veiligheid irrelevant is geworden.

4.2.4.2 De rol van de NAVO

In het laatste scenario, 'Europa als het verdeelde continent', is de NAVO sterk verzwakt door de fragmentatie binnen Europa en de focus op *hard power*. Het bondgenootschap, dat oorspronkelijk gebaseerd was op collectieve defensie en gezamenlijke strategische belangen, wordt ondermijnd door de diepe verdeeldheid tussen haar Europese lidstaten, tussen Europa en de VS, en de verschoven focus van de VS naar de Indo-Pacific. De NAVO bestaat nog formeel, maar functioneert grotendeels als een platform voor losse bilaterale en multilaterale afspraken in plaats van een geïntegreerde defensiestructuur.

De spanningen binnen Europa hebben geleid tot een situatie waarin veel lidstaten primair hun nationale belangen nastreven, vaak in conflict met die van andere leden. De economische afhankelijkheid van grootmachten zoals China, Rusland en India verdeelt de Europese NAVO-leden verder. Sommige staten zoeken nauwere banden met Rusland en China, terwijl andere de traditionele Trans-Atlantische samenwerking met de VS proberen te behouden. Deze verdeeldheid heeft de cohesie van de alliantie verzwakt en belemmert de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategie tegen dreigingen zoals cyberaanvallen, hybride oorlogsvoering en territoriale agressie.

Op militair vlak wordt de NAVO geconfronteerd met ernstige uitdagingen. Het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen Europese lidstaten en de groeiende divergentie in wapensystemen maken interoperabiliteit bijna onmogelijk. Nationale defensiestructuren zijn gericht op zelfvoorziening, en veel landen hebben de dienstplicht opnieuw ingevoerd om hun eigen territoriale verdediging te versterken. Gecombineerde oefeningen en gezamenlijke operaties vinden niet meer plaats, en de rol van de NAVO als coördinerend mechanisme voor collectieve verdediging is gereduceerd tot symboliek. De Verenigde Staten, geconfronteerd met de verdeeldheid binnen Europa en hun eigen geopolitieke prioriteiten in de Indo-Pacific, hebben hun betrokkenheid bij de NAVO aanzienlijk verminderd, wat de alliantie verder verzwakt.

4.2.4.3 De rol van de OVSE

In het vierde en laatste scenario, 'Europa als het verdeelde continent' heeft de OVSE haar betekenis verloren als instrument voor conflictpreventie en samenwerking in Europa. In dit scenario van diepe fragmentatie is de organisatie nauwelijks in staat om nog van enige betekenis te zijn. De afwezigheid van gezamenlijke waarden en de nadruk op nationale soevereiniteit hebben de effectiviteit van de OVSE aanzienlijk ondermijnd. Geopolitieke spanningen, versterkt door de toenemende rol van *hard power* in de internationale betrekkingen hebben de cohesie binnen de OVSE verder verzwakt. Dit heeft geleid tot een afname van de bereidheid om gezamenlijk op te treden binnen de OVSE. De organisatie wordt nu vaak gezien als een forum voor diplomatieke rituelen, maar haar vermogen om daadwerkelijk conflicten op te lossen of gezamenlijk beleid te ontwikkelen is vrijwel verdwenen.

Bovendien heeft de OVSE moeite om zich aan te passen aan de moderne dreigingen, zoals cyberaanvallen, hybride oorlogsvoering en de politieke instabiliteit van sommige Europese staten. De interne verdeeldheid binnen Europa maakt het onmogelijk voor de OVSE om effectief te reageren op gezamenlijke dreigingen. De deelnemende landen zijn meer gericht op hun eigen nationale belangen, en er is weinig bereidheid om samen te werken aan coöperatieve veiligheid of om waarden zoals mensenrechten en democratie op Europees niveau te waarborgen. Het blijkt zelfs onmogelijk om vooruitgang te boeken in de politiek-militaire dimensie. De OVSE speelt een marginale rol in een Europa dat gekarakteriseerd wordt door verdeeldheid en een afname van multilaterale samenwerking.

4.2.4.4 De rol van de RvE

In het vierde en laatste scenario heeft de RvE zijn oorspronkelijke rol als hoeder van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat grotendeels verloren. De organisatie, die ooit een belangrijke rol speelde in het bevorderen van gemeenschappelijke Europese waarden, is sterk verzwakt door de fragmentatie binnen Europa en de focus op *hard power* door de lidstaten. Nationale belangen en zelfbeschikkingsrecht prevaleren boven collectieve Europese waarden, wat het functioneren van de Raad ernstig belemmert. De meest landen zijn meer gericht op hun interne aangelegenheden dan op het naleven van gemeenschappelijke normen op het gebied van mensenrechten en democratie. De versterkte politieke en sociale onrust binnen Europa, als gevolg van economische ongelijkheid en bestuurlijke zwakte, maakt het moeilijk om door de Raad van Europa gecoördineerde initiatieven te ontwikkelen.

De afwezigheid van een gezamenlijke visie op fundamentele rechten en de toenemende verdeeldheid tussen lidstaten ondermijnen de effectiviteit van de RvE. Wanneer landen zich beroepen op nationale soevereiniteit en zich minder willen laten beïnvloeden door externe instellingen, wordt de RvE meer een forum voor vrijblijvende discussies dan een plaats voor daadwerkelijke invloed of verandering. Kortom, de RvE heeft in dit scenario in 2035 aan kracht en invloed verloren, en is een nauwelijks relevante speler geworden in een steeds verder gefragmenteerd Europa, waar nationale belangen en soevereiniteit de overhand hebben.

4.2.4.5 De rol van de EPG

Tot slot is de EPG in dit scenario slechts een los netwerk van staten, zonder de capaciteit om invloedrijk te zijn in een sterk gefragmenteerd Europa. Oorspronkelijk opgezet als een forum voor brede politieke dialoog en samenwerking tussen Europese landen, is de EPG nu slechts een symbolisch platform geworden waar staten hun uiteenlopende belangen en agenda's presenteren zonder tot substantiële gezamenlijke acties te komen. De nadruk op nationale soevereiniteit en de afwezigheid van een gedeelde visie hebben de organisatie effectief uitgehold.

Met de intensivering van geopolitieke spanningen en de focus op *hard power* is de EPG niet veel meer dan een diplomatiek toneelstuk. Staten gebruiken de gemeenschap vooral om hun eigen belangen te promoten en strategische minilaterale relaties te smeden, vaak ten koste van andere Europese landen. De bijeenkomsten van de EPG zijn vooral gericht op het maken van ad-hoc en tijdelijke afspraken, zonder bindende overeenkomsten. In essentie is de EPG in 2035 een forum zonder wezenlijke betekenis. Het dient nog slechts als een oppervlakkig symbool van pan-Europese samenwerking in een continent dat wordt gedomineerd door nationale belangen, machtspolitiek en geopolitieke verdeeldheid.

4.2.4.6 Concluderend

Dit scenario kan werkelijkheid worden wanneer Europa de concurrentieslag verliest met de VS en China en zich niet weet te ontwikkelen tot een geopolitieke speler van betekenis. Net als in scenario 1 is er in feite geen sprake meer van een Europese veiligheidsarchitectuur. Rusland zou een destabiliserende rol spelen en er zou sprake zijn van de afwezigheid van een betekenisvolle dialoog.

5 Tot slot

Het werken met scenario's is een waardevolle methode voor het nadenken over mogelijke ontwikkelingen in de toekomst, maar het is belangrijk om te benadrukken dat scenario's nooit als voorspelling kunnen worden gebruikt; het zijn hulpmiddelen om het denken te stimuleren. Gegeven de huidige geopolitieke dynamiek is het van belang de scenario's periodiek te herijken. Tegelijkertijd geven ze voor nu voldoende houvast om te fungeren als denkraam om mogelijke handelingsperspectieven voor het Nederlandse beleid mee af te wegen.

Er zijn grofweg drie handelingsperspectieven of opties. Ten eerste zijn er robuuste opties. Dat zijn beleidsmaatregelen die nuttig zijn in ieder scenario. De recente investeringen die Nederland doet in defensie zijn een voorbeeld van een robuuste optie. In ieder van de vier scenario's is het van belang dat Nederland zijn defensie op orde heeft. Ten tweede heb je de start opties. Dat zijn beleidsmaatregelen die je ontwikkelt en inzet op het moment dat een bepaald scenario zich voordoet. Deze beleidsmaatregelen zijn scenario-specifiek. Een voorbeeld van een start optie is het ontwikkelen van een geruststellingsmacht (*reassurance force*) om een eventuele wapenstilstand in Oekraïne te ondersteunen. Wanneer daar dan daadwerkelijk sprake van zou zijn, kun je de beleidsmaatregel in zetten. Tot slot heb je de stop-opties; beleid dat nu wordt uitgevoerd, maar stopt of kan worden afgeschaald indien de geschetste ontwikkelingen in dat scenario zich niet lijken te manifesteren. Dat kan zowel positief als negatief zijn. Het Nederlandse twee-sporen beleid ten aanzien van de EU en NAVO kan bijvoorbeeld gestopt worden op het moment dat de NAVO (in zijn huidige vorm) zou verdwijnen.

De handelingsperspectieven laten zien dat er bij scenario analyse inherent sprake is van onzekerheid. Eén van de grote onzekerheden is de rol van Rusland in de veiligheidsarchitectuur. Zoals hierboven beschreven, zijn er vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw pogingen ondernomen om Rusland te betrekken bij die architectuur. De ontwikkeling van Rusland tot een autocratie en de grootschalige invasie van Oekraïne in februari 2022 hebben die ontwikkeling voorlopig stil gezet. De relatie met Rusland is fundamenteel herijkt en er zijn grote barrières die genomen moeten worden voordat Rusland op een betekenisvolle manier onderdeel kan uitmaken van de Europese veiligheidsarchitectuur. In twee van de vier scenario's ('Europa van autonome samenwerking' en 'Europa als het verdeelde continent') is de veiligheidsarchitectuur zoals we die nu kennen vanwege de fragmentatie feitelijk irrelevant geworden. In de twee andere scenario's ('Europa als economische macht' en 'Europa als wereldmacht') is er sprake van een veiligheidsarchitectuur gebaseerd op respectievelijk *soft power* en *hard power*. Een beperkte betrokkenheid van Rusland via de OVSE is het hoogst haalbare binnen deze scenario's.

Een potentiële dialoog met Rusland is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin Europa zich langdurig weet te verenigen. Is Europa in staat om in de relatie met Rusland een gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijke strategie met heldere doelstellingen te formuleren? Daarnaast hangt veel af van hoe Rusland zich ontwikkelt. Zolang Rusland een autocratie blijft zal een eventuele hernieuwde samenwerking aanvankelijk zeer beperkt zijn. In het beste geval kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan afspraken over wapenbeheersing en/of coördinatie in het kader van een eventuele wapenstilstand of vredesregeling tussen Rusland en Oekraïne. Een Rusland dat een

transitie doormaakt naar een democratisch politiek systeem zou echter meer mogelijkheden voor samenwerking kunnen openen. In dat geval zou een geleidelijke normalisatie van de betrekkingen mogelijk zijn, mits Rusland concrete stappen zet richting respect voor mensenrechten en internationale verdragen. Ook in dat geval is het denkbaar dat de OVSE in eerste instantie een grote rol speelt.

Een tweede grote onzekerheid is de houdbaarheid van de Trans-Atlantische relatie. Sinds de start van het tweede presidentschap van Trump in januari 2025 zijn er tal van signalen geweest die twijfel zaaien over de mate waarin Europa nog kan rekenen op de VS als bondgenoot. Tegelijkertijd is de afhankelijkheid van de VS op militaire gebied er groot. Hoewel Europa alles bij elkaar over 1,5 miljoen militairen beschikt, ontbreekt het grotendeels aan zogenoemde strategische *enablers*. Ofwel, capaciteiten die de Europese krijgsmachten in staat stellen om effectief samen op te treden, zoals inlichtingen, satellietcommunicatie, luchttransport, en commandostructuren. De afhankelijkheid van de VS komt ook tot uiting in de wapensystemen die Europa gebruikt. Volgens een recent rapport van het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) is het aandeel van de VS in de defensie importen van Europese NAVO-landen van 2020-2024 toegenomen naar 64 procent, terwijl dat in 2015-2019 nog 52 procent was.¹¹⁰

De Trans-Atlantische relatie is decennia lang een cruciale pijler van de Europese veiligheidsarchitectuur geweest. Die wordt niet zomaar vervangen door een Europees alternatief, maar er zijn recent wel degelijk stappen genomen die kunnen leiden tot een onafhankelijker Europa op defensiegebied. Enerzijds gebeurt dat in EU-verband, in de vorm van 'Gereedheid 2030', anderzijds in het kader van ad-hoc coalities van bereidwillige landen die een eventuele militaire missie voorbereiden die ingezet kan worden in het geval van een wapenstilstand in Oekraïne. Kijkend naar de veranderende rol van de VS in de Europese veiligheidsarchitectuur en de voorlopige Europese reactie daarop zijn scenario's 1, 2 en 4 minder waarschijnlijk geworden. Daarentegen lijkt scenario 3 juist iets dichterbij gekomen; dit scenario geeft zowel ruimte voor initiatieven op EU-niveau als voor ad hoc initiatieven. Hoe dit zich verder ontwikkelt zal moeten worden gezien en is deels afhankelijk van keuzes die in de Europese hoofdsteden en Brussel worden gemaakt, deels van ontwikkelingen in onder andere de VS, Rusland en China. Scenario's bieden geen zekerheid en de mogelijkheid van onverwachte, zelden voorkomende gebeurtenissen met grote impact, de zogenaamde *black swans*, blijft altijd bestaan.¹¹¹

¹¹⁰ Stockholm International Peace Research Institute, "Trends in International Arms Transfers, 2024", March 2025, https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-03/fs_2503_at_2024_0.pdf

¹¹¹ Nassim Taleb, *The black swan: The impact of the highly improbable* (Random House Trade Paperbacks, 2010).