

Meer Europa, minder Amerika: herijking van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie

Briefadvies | 3 juni 2025



Adviesraad Internationale Vraagstukken

De AIV is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder: Europese samenwerking, mensenrechten, internationale ontwikkeling en veiligheidsbeleid.

Aan de minister van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
+31 (0)70 348 51 08
aiv@aminbuza.nl

Aan de minister van Defensie
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Datum 3 juni 2025

Betreft AIV-briefadvies 'Meer Europa, minder Amerika: herijking van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie'

Geachte ministers,

Aan de vooravond van de NAVO-top, die voor het eerst in de geschiedenis in Nederland plaatsvindt, zien we een vertrouwensbreuk tussen de VS en de traditionele bondgenoten. De top zou het hoogtepunt moeten zijn in het jubileumjaar van 80 jaar bevrijding, de viering van de trans-Atlantische band die Europa vrede en voorspoed heeft gebracht. Inmiddels nemen de spanningen en onzekerheden toe. Europa moet versneld volledige verantwoordelijkheid nemen voor eigen veiligheid. Een trans-Atlantische veiligheidsrelatie met meer Europa en minder VS is de beste manier om te verzekeren dat de NAVO nog steeds – maar wel Europees – het fundament van onze veiligheid blijft. In elk geval is het nu noodzaak voor Europa om in hoog tempo en op effectieve wijze zijn militaire capaciteiten te versterken en daartoe investeringen aanzienlijk te verhogen, zodat ook bij verminderde Amerikaanse militaire bijdragen de nieuwe (afschrikings-) strategie van de NAVO geloofwaardig kan worden ingevuld. Tegelijkertijd en in overeenstemming daarmee moet Oekraïne effectief worden ondersteund. Dit schept een grote verantwoordelijkheid en opdracht voor onze Europese regeringen en samenlevingen.

De brede relatie met de VS verdient een afzonderlijke analyse, waar de AIV in een uitgebreid advies op in zal kunnen gaan. De AIV acht nu het juiste moment om vlak voor de NAVO-top stil te staan bij de veiligheidsdimensie daarvan. De AIV wil met dit briefadvies bijdragen aan het formuleren van realistische contouren voor een herijking van de veiligheidsrelatie met de VS. Dat dit advies zich richt op de noodzakelijke militaire capaciteiten, laat onverlet dat ook diplomatie een integraal onderdeel van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie vormt. Eensgezind diplomatiek optreden om oorlogen te voorkomen en te beëindigen behoeft zeker ook in deze tijd alle politieke aandacht. In een bredere context dienen ook belangrijke diplomatieke aspecten van veiligheid, zoals wapen-beheersing en nucleaire veiligheid – en een op termijn stabielere Europese vredesordening – een plek krijgen. Daarnaast verwijst de AIV voor de maatschappelijke veiligheidscontext ook nadrukkelijk naar het AIV-advies 'Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid'.

Er zijn meerdere momenten in de eerste maanden van 2025 aan te wijzen die voorstanders van trans-Atlantische samenwerking moeilijk te verteren vonden, maar één springt eruit: de veiligheidsconferentie van München, medio februari 2025. Bij deze gelegenheid herhaalde de Amerikaanse vicepresident Vance in weinig diplomatieke bewoordingen een decenniaoude boodschap, namelijk dat de VS niet langer voor Europese veiligheid willen zorgen én betalen.



De scherpe toon in combinatie met de schoffering van de Europese bondgenoten is nieuw, maar ook eerdere Amerikaanse regeringen wezen de NAVO-bondgenoten op de noodzaak van een *burden shift* naar Europa. Ook is al langer duidelijk dat de VS zich richten op de Indo-Pacific en hiervoor middelen vrij willen maken.

Toen Vance sprak over het gebrek aan vrijheid en democratie en poneerde dat de grootste dreiging voor Europa van binnenuit komt, bleek dit een ongedekte hoek voor Europese toehoorders. Vooral voor gastheer Duitsland, trans-Atlantisch bij uitstek, was dit voorafgaand aan de Bondsdagverkiezingen een onaangename verrassing. De onverholen afkeer van – of teleurstelling in – Europa van de Trump-regering zit diep en Europa zal zich daartoe moeten verhouden. Daar komt nog bij dat de VS voor wat betreft de oorlog in Oekraïne de eisen van agressor Rusland vaak meer lijkt te steunen dan de zorgen van Zelenski te delen. Een mogelijk verdere toenadering van de Amerikaanse regering tot Rusland valt niet uit te sluiten en onderstreept het belang van een Europees zwaartepunt in de trans-Atlantische veiligheidsrelatie. De Europeanen zijn er namelijk niet gerust op dat deze situatie hun veiligheid ten goede komt.

Zowel in Europa als in Nederland is onvoldoende geanticipeerd op de langetermijn verschuivingen die ten grondslag liggen aan het Amerikaanse beleid. Terwijl Europa profiteerde van het vredesdividend – becijferd voor Nederland op 100 miljard euro – werd de Amerikaanse roep gericht aan Europa om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen voor de veiligheid op het eigen continent veelal genegeerd. Pas vorig jaar werd door Nederland voor het eerst de NAVO-norm van 2 procent bbp gehaald, samen met 23 van de 32 NAVO-bondgenoten.

De veiligheidsrelatie met de VS kan niet los gezien worden van de veelomvattendheid en verwevenheid van trans-Atlantische relaties. Die relatie heeft eerdere schokken en belangentegenstellingen doorstaan maar is altijd verweven geweest met begrippen als waardendeling, alliantie en de lange termijn. De schok die de importheffingen op Europese en wereldwijde handel en economie teweeg hebben gebracht, illustreert de veranderde dynamiek in de relatie.

Het mondiale multilaterale systeem zoals we dat sinds de Tweede Wereldoorlog kennen en waarin Nederland en de EU veelal nauw coördineerden en samenwerkten met de VS, kraakt in zijn voegen. Vaak werd in VN-verband samen opgetrokken om toe te zien op een staakt-het-vuren of vredesovereenkomst. Op veel plekken in de wereld werd gezamenlijk de bevordering van mensenrechten en democratie bepleit. Maar ook hier lijken Nederland en Europa de VS kwijt te raken. De NAVO-top in de stad van Vrede en Recht zou juist het bondgenootschap moeten bevestigen op de waarden van internationale rechtsorde, maar helaas belicht het ook hierop de ongemakkelijke scheiding der geesten. De door president Trump genoemde mogelijke annexatie van Groenland en Canada tart niet alleen het internationale rechtssysteem, maar vooral het vertrouwen in de VS als bondgenoot. In een bredere beschouwing van de relatie met de VS behoren al deze elementen, evenals de driehoek met China en de samenwerking met *Middle Powers* in het mondiale Zuiden.

De oorlog in Oekraïne drukt ons met de neus op de feiten als het gaat om de veranderde trans-Atlantische relatie. Europa is ook hier meer en meer op zichzelf aangewezen. Het verloop en de uitkomst van de oorlog is niet alleen van belang voor de veiligheidssituatie in Europa, maar ook in hoge mate bepalend voor de toekomstige relatie met de VS. Europa wil voorkomen dat Oekraïne aan het kortste eind trekt in een onrechtvaardige overeenkomst. Oekraïne dient – zoals de AIV reeds beschreef in een in 2024 uitgebracht advies 'Oekraïne standvastigheid, weerbaarheid en perspectief' – ondersteund te worden met het oog op het versterken van haar onderhandelingspositie bij vredesonderhandelingen. Hiervoor is voortzetting van effectieve militaire steun door Europa cruciaal, zeker wanneer de Amerikaanse leverantie van militair materieel



en munitie aanzienlijk afneemt of ten einde komt. In dit licht is ook de inzet van de *coalition of the willing* bij een staakt-het-vuren of een vredesregeling medebepalend voor de toekomst van het bondgenootschap. Tegelijkertijd leert Oekraïne ons ook belangrijke lessen in moderne oorlogsvoering die van belang zijn voor de versterking van de afschrikking en verdediging in Europa. Prioritair is derhalve de komende paar jaar – ongeacht wanneer een staakt-het-vuren tot stand komt – de verdediging van Oekraïne zelf door training, levering van wapens en munitie en integratie van defensie-industrieën ter hand te nemen.

De NAVO heeft in de zomer van 2022 in het licht van de Russische agressie besloten over te gaan tot een meer geloofwaardige afschrikingsstrategie. Hoewel de kans op een grootschalige invasie door Rusland, zoals die waarop de NAVO zich voorbereidde tijdens de Koude Oorlog, niet waarschijnlijk lijkt, is de Russische dreiging reëel en laat zich bijvoorbeeld zien op terrein van hybride oorlogvoering en destabilisatie (zie AIV Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid, 2024). Het risico dat Rusland middels zogenaamde *limited probes* de geloofwaardigheid van het bondgenootschap zal kunnen testen vormt daarbij een belangrijke component. Het valt te verwachten dat dit gepaard zal gaan met sabotage en ondermijnende acties zoals Europa die sinds 2014 regelmatig ondervindt. Als meest waarschijnlijke regio voor een dergelijke escalatie wordt het grensgebied met Polen en de Baltische Staten genoemd.⁹ Vandaar dat ook direct geïnvesteerd moet worden in meer aanwezigheid in deze buurlanden.

1. De gevolgen van een (gedeeltelijke) ontkoppeling van de Amerikaanse NAVO-bijdrage

In 2020 schreef de AIV dat Europa over eigen handelingsvermogen zou moeten beschikken om veiligheidsvraagstukken zelfstandig het hoofd te bieden en niet langer alleen af te gaan op het Amerikaanse leiderschap.¹ Dit advies kreeg in februari 2024 een vervolg in het briefadvies 'Oekraïne, standvastigheid, weerbaarheid en perspectief'. In tegenstelling tot vijf jaar geleden is een oorlog op het Europese continent geen scenario meer, maar al meer dan drie jaar de harde werkelijkheid. Het AIV-advies uit 2020 dichtte de EU terecht een belangrijke rol toe voor Europese veiligheid, maar de EU kan momenteel nog niet voorzien in politieke aansturing en een militaire (plannings)structuur waaraan Europese NAVO-bondgenoten kunnen deelnemen. De AIV bepleit een versnelde Europeanisering van de NAVO in tandem met de urgente versterking van Europese veiligheids- en defensiesamenwerking zoals voorgesteld in het EU Witboek *Defence Readiness 2030* en het *ReArm Europe* plan. De onzekerheid met betrekking tot de Amerikaanse inzet voor de NAVO is reden om dit proces te versnellen.

Dat de VS zich momenteel distantiëren van hun traditionele bondgenoten betekent volgens de AIV niet dat vanuit Europa de band met de VS doorgeknipt zou moeten worden. Wel zal Europa zeer spoedig meer op eigen benen moeten gaan staan door nu wél te handelen en concrete plannen en acties te tonen waaruit blijkt dat het volledig voor zijn eigen veiligheid kan en wil zorgdragen.

Het is in Europees belang te streven naar een zakelijke trans-Atlantische band, zeker op veiligheidsterrein. De VS blijven immers het militair machtigste land van de wereld. Bovendien is Europa op korte termijn van specifieke Amerikaanse militaire bijdragen afhankelijk, aangezien de Europese landen tijd nodig zullen hebben om vervangende capaciteiten op te bouwen. Ook kan de Europese defensie-industrie (nog) niet onmiddellijk voorzien in alle equivalente capaciteiten. Hierbij moet Europa zich ook diplomatiek rekenschap geven van het feit dat ook Amerikaanse belangen actief moeten worden benoemd: een stabielere Europa en bondgenoten die ook in de toekomst op deze terreinen met hen samenwerken en hun inkopen in de VS blijven doen. Ook is de Amerikaanse aanwezigheid met troepen en hoofdkwartieren in Europa in het belang van de Amerikaanse *pivot to Asia*. Het vereist balanceerkunst om voor de korte termijn tot een nieuw trans-Atlantisch evenwicht te komen, terwijl de Europese bondgenoten zich richten op de opbouw van capaciteiten binnen de NAVO.

Europa moet tevens rekening houden met de mogelijkheid dat de VS zelf kunnen besluiten zich minder geleidelijk terug te trekken uit de NAVO of om hun inbreng binnen het bondgenootschap drastisch te verminderen. Een verminderde inzet kan veel vormen aannemen: afzien van het vervullen van de functie van SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*)², minder Amerikanen in de NAVO-hoofdkwartieren, minder VS-troepen in Europa, minder Amerikaanse deelname aan oefeningen, een kleinere bijdrage aan de NAVO-begroting enzovoort. De trans-Atlantische relatie met Canada is en blijft hoe dan ook van strategisch belang voor de bescherming van Europa, vanwege de toegang tot de Atlantische Oceaan en de ligging aan het Arctisch gebied. De AIV wijst in dit verband op de oplopende geopolitieke spanningen in het Noordpoolgebied. De toenemende spanningen in de Indo-Pacific kunnen voor de VS in elk geval aanleiding zijn om militaire middelen te moeten onttrekken die momenteel zijn toegewezen voor de verdediging



van het Europese continent. Dat is confronterend voor Europa, omdat de oorlog in Oekraïne scherp blootlegt waar de Europese capaciteiten tekortschieten zodra Amerikaanse steun wegvalt – zowel qua troepen als materieel.

Die capaciteiten zijn er, ondanks recente investeringen nog niet. Europa ontbeert nog 'massa': het voortzettingsvermogen is gering gezien de beperkte aantallen hoofdwapensystemen en munitievoorraden. Ook personele beperkingen roepen vragen op over hogere (NAVO) normen voor gereedstelling en voortzettingsvermogen.

Als zowel diplomatie als afschrikking falen, zal de NAVO zich moeten kunnen verdedigen en dat vereist voorbereiding op langdurige militaire inspanningen. De oorlog in Oekraïne toont aan dat moderne interstatelijke conflicten gepaard gaan met grootschalige verliezen op alle terreinen. Dit vertaalt zich in de noodzaak te investeren in conventionele – in toenemende mate in Europa geproduceerde – wapensystemen (artillerie, tanks, drones, luchtafweersystemen, gevechtstvliegtuigen, fregatten enzovoort), munitievoorraden, vergroting van de permanente personeelsbestanden en het garanderen van opschalingsmogelijkheden, alsmede versterking van commandovoeringsfaciliteiten.³

Essentieel is dat Europa meer investeert in de zogenaamde *strategic enablers*, die momenteel grotendeels nog door de VS worden geleverd. Sinds 1999 waarschuwen de VS al voor de onacceptabele Europese verslaving aan Amerikaanse militaire bijdragen voor Europese veiligheid, ofwel de *capability gap*. Europa had de militaire dwangoperatie tegen president Milošević in 1999 zonder Amerikaanse hulp niet kunnen uitvoeren, tenzij Europese landen bereid waren geweest om aanzienlijke verliezen te lijden. Weliswaar hebben Europese landen sindsdien hun militaire transport en *air-to-air refuelling* capaciteiten versterkt, maar voor grootschalige conflictvoering blijven (kwantitatieve) tekortkomingen bestaan. Dat geldt nog veel sterker voor hightech capaciteiten in het hogere luchtruim en in de ruimte.

Waar zit dan precies die Europese afhankelijkheid en op basis van welke afhankelijkheden zullen de Europese landen prioriteiten moeten stellen? Allereerst is Europa met name afhankelijk als het gaat om inlichtingen en verkenningscapaciteit, satellietwaarneming en satellietcommunicatie, zoals ook blijkt uit de verdediging van Oekraïne. Ook voor commandovoeringcapaciteiten is Europa in hoge mate afhankelijk van de VS. Niet onbelangrijk is bovendien dat middelen voor het uitschakelen van vijandelijke luchtverdediging (SEAD/DEAD), elektronische oorlogsvoeringssystemen en langeafstandswapens zoals kruisraketten grotendeels in Amerikaanse handen zijn. Tot slot leveren de VS de nucleaire paraplu en veel politiek gewicht. Amerikaanse militaire expertise, voortzettingsvermogen, versterkingen, communicatiemiddelen en expertise in *joint warfare* – zijnde interstatelijke oorlogvoering met grote geïntegreerde formaties op land, zee en in de lucht – vormt de 'lijm' binnen bondgenootschappelijke operaties.

Ter illustratie: zonder Amerikaanse bijdragen in de vorm van earlywarningsystemen, elektronische oorlogvoering, *signals intelligence* (SIGINT) en als onderdeel daarvan *electronic intelligence* (ELINT) middelen en geavanceerde commandovoering en luchtverdedigingsraketssystemen (*Integrated Air & Missile Defence*) zal het Europa grote moeite kosten om zich te verdedigen tegen barrages van aanvallen met vliegtuigen, drones en kruisraketten. Deze zullen grote schade kunnen toebrengen aan Europese infrastructuur. De huidige lucht- en raketverdedigingscapaciteiten schieten tekort, met name tegen tactische drones in het lagere luchtruim en tegen ballistische en hypersonische raketten op grotere hoogte. Zonder luchtoverwicht en luchtsteun wordt effectief optreden op land en zee uiterst problematisch. Luchtoverwicht vereist niet alleen defensieve middelen ('*shooting the arrows*') maar ook offensieve middelen (*long range precision strike*) waarmee lanceerlocaties en middelen kunnen worden geneutraliseerd ('*shooting the*



archers'). Dit vereist eveneens geavanceerde inlichtingen en commandovoeringcapaciteit en expertise, gebieden waarin de VS leidend zijn. Het zal bijvoorbeeld zonder SEAD/DEAD en zonder voldoende aantallen vijfde generatie gevechtsvliegtuigen, tankervliegtuigen en voldoende langeafstandsraketten en drones moeilijk worden om door de gordel van vijandelijke luchtafweer van een tegenstander te komen.⁴

Ten slotte, in het licht van het binnenkort te verschijnen AIV-advies over veiligheid in de ruimte, moet worden benadrukt dat Europa zonder autonome ruimtetechnologie bijzonder kwetsbaar blijft en niet in staat zal zijn tot zelfstandige afschrikking en verdediging.

De NAVO kon traditioneel leunen op een technologisch overwicht, met name in de lucht en op zee. Dat asymmetrisch voordeel is het afgelopen decennium echter afgenomen.⁵ Zonder Amerikaanse bijdragen is de geloofwaardigheid van de conventionele afschrikking in Europa nog te beperkt. En waar conventionele middelen ontbreken, komt de nucleaire drempel al snel in zicht.

Het tekort op het gebied van luchtstrijdkrachten geldt ook voor Europese zee- en landstrijdkrachten. Ook de rol van maritieme middelen – zoals schepen voor onderzeebootbestrijding en maritieme surveillancemiddelen – is essentieel, bijvoorbeeld voor de bescherming van aanvoerlijnen tussen Europa en het Noord-Amerikaanse continent. Grondstrijdkrachten blijven onmisbaar voor verdediging én herovering van territorium. De aard van landoorlogvoering verandert weliswaar – wat goed zichtbaar is in het intensieve gebruik van drones langs de Russische en Oekraïense linies – maar grondgebied kan alleen worden gecontroleerd door de fysieke aanwezigheid van troepen. Daarvoor zijn de huidige NAVO-grondstrijdkrachten ontoereikend en is een groot aantal extra brigades vereist om de verdediging van het verdragsgebied – van de Noordkaap tot de Zwarte Zee – adequaat te organiseren.

2. Europese invulling in de afschrikkings- en verdedigingsmacht van de NAVO

Gezien het grote belang dat Europa gaat instaan voor haar eigen veiligheid, is het zaak om te verduidelijken hoe Europa op korte en middellange termijn invulling kan geven aan de afschrikkings- en verdedigingsmacht van de NAVO en daarbij de juiste prioriteiten stelt op basis van het type afhankelijkheden zoals hierboven beschreven.

Oekraïne

Bij een verminderde betrokkenheid van de VS bij de Europese veiligheid, of wanneer de VS zelf afstand neemt van de NAVO, is de eerste en grootste opgave hoe Oekraïne te helpen tot een rechtvaardige vrede te komen. De VS zijn op dit moment nog gecommitteerd aan onderhandelingen over de beëindiging van de gevechtshandelingen, maar het is niet uitgesloten dat bij het uitblijven van resultaat op korte termijn, de Amerikaanse interesse wegeeft en de Trump-regering de oorlog in Europa aan de Europeanen laat. Momenteel worden diverse scenario's uitgewerkt voor militaire aanwezigheid van de belangrijkste Europese landen in Oekraïne na een eventueel staakt-het-vuren. Het is echter ook nodig dat wordt gewerkt aan scenario's voor onderhandelingen wanneer zo'n staakt-het-vuren er nog niet is. Oekraïne zal dan het voortouw moeten nemen, maar ruggensteun moeten krijgen van de grootste landen in Europa en van de EU. Europa moet in staat zijn het politieke gewicht in de schaal te leggen dat voorheen bij grootmacht Amerika lag. Kan Europa dat? De ervaring met de Minsk-akkoorden was niet positief. Tegelijkertijd legt Europa met zeventien sanctiepakketten en snel stijgende defensie-investeringen veel meer gewicht in de schaal dan in het verleden. Daarbij blijft het essentieel om Oekraïne op alle fronten (politiek, militair, economisch en financieel) te blijven steunen en de wegvallende Amerikaanse steun waar mogelijk op te vangen. De voorstellen die de EU heeft gedaan om de Oekraïense en Europese defensie-industrie te koppelen (onder andere in het *European Defence Industry Programme* (EDIP) maar ook in het Witboek defensie) moeten zo snel mogelijk geïmplementeerd worden. Tegelijkertijd kunnen afzonderlijke bondgenoten ook bilateraal al het nodige doen en dienen – uiteraard bij voorkeur in nauwe samenwerking met de Amerikanen – eventuele verdere onderhandelingen actief ondersteund te worden, waarbij elementen van de toekomstige Europese vredesordening direct op het spel staan.

Politiek-strategische besluitvorming en aansturing

Europa dient een slagvaardig forum te creëren om ook zonder Amerikaans leiderschap tot veiligheidspolitieke besluiten te komen voor het Europese continent. De Europese Raad en de Noord-Atlantische Raad zijn de primaire politieke organen van de EU en de NAVO, maar consensusbesluitvorming met respectievelijk 27 en 32 lidstaten loopt vaak stroef. Daarvoor zijn allereerst Europese pragmatische oplossingen nodig buiten deze formele institutionele kaders. De AIV vindt het daarom noodzakelijk dat parallel de reeds eerder bepleite Europese Veiligheidsraad wordt gevormd (zie het AIV-advies 'Europese veiligheid, tijd voor nieuwe stappen' (2020) en het AIV-advies 'Daadkracht: EU-hervormingen van GBVB, begroting en rechtsstaat' (2025)). De Europese Veiligheidsraad moet voor de noodzakelijke snelle politiek-strategische besluitvorming zorgen. Hierin zouden naast het VK en Frankrijk, ook de grote lidstaten zoals Polen, Italië en Duitsland alsmede de voorzitter van de Europese Commissie en de secretaris-generaal van



de NAVO zitting moeten hebben, evenals trans-Atlantisch partner Canada. Om naast de actieve betrokkenheid en samenwerking van kernorganisaties NAVO en EU ook de betrokkenheid van kleinere en middelgrote EU-lidstaten te bevorderen zou een roulerend lidmaatschap van deze lidstaten, of een kiesgroepensysteem, overwogen kunnen worden. Afhankelijk van de te bespreken veiligheidssituatie, kunnen andere landen worden uitgenodigd, zoals Noorwegen en Turkije. De bijeenkomsten, zoals begin dit jaar georganiseerd door de Britse premier Starmer en de Franse president Macron, hebben de kenmerken van een Europese Veiligheidsraad zoals de AIV voor ogen heeft: flexibel en besluitvaardig, zonder het optuigen van nieuwe zware structuren met veel regels.

Wederzijdse bijstand

Na turbulente ontwikkelingen in de trans-Atlantische relatie in de eerste maanden van 2025, is de bereidheid om samen te werken aan de transitie die moet gaan plaatsvinden van het grootste belang. De trouw aan Artikel 5 van het NAVO-verdrag door de VS, zoals verzekerd aan de secretaris-generaal van de NAVO tijdens zijn bezoek aan het Witte Huis in maart 2025, is dan ook meer dan symbolisch. Het zich onthouden van uitspraken die Artikel 5 als hoeksteen van het verdrag in twijfel trekken is essentieel. Dat neemt niet weg dat NAVO-landen zich op alle eventualiteiten moeten voorbereiden. Naast Artikel 5 voorziet het EU-verdrag in wederzijdse bijstand in geval van externe dreigingen of aanvallen (Artikel 42(7) TEU). Deze Europese verplichting is tot nu toe grotendeels oningevuld gebleven, maar draagt wel de belofte van wederzijdse bijstand in tijden van crisis. De EU zou zich vooralsnog moeten richten op de versterking van de weerbaarheid, met name bescherming van de vitale (cyber-)infrastructuur, van haar lidstaten. De EU heeft daarvoor een breder instrumentarium dan de NAVO en kan haar lidstaten verplichten de nodige maatregelen te nemen ter verhoging van die weerbaarheid. Verhoging van de weerbaarheid draagt bovendien ook bij aan afschrikking. De landen die wel lid zijn van de NAVO, maar niet van de EU, zouden zich hierbij aan kunnen sluiten om zo de afschrikking door middel van weerbaarheid te versterken.

Het commando van een Europese NAVO

Om van een door de wereldmacht VS-geleide Europese veiligheid naar een Europees commando te gaan, is geen sinecure. Daarom pleit de AIV voor de Europeanisering van de NAVO. Dat is geen EU-commandostructuur, maar geeft een grotere rol aan Europese landen, onder andere door de plaatsvervangende SACEUR. Het bestaande NAVO-commandocentrum, en de Noord-Atlantische Raad als besluitvormend orgaan, is namelijk in staat de Europese krijgsmachten te verbinden in een leidende en besluitvaardige rol ter verdediging van het Europese continent. Concreet betekent dit dat de rol van SACEUR, indien de VS niet militair betrokken willen zijn bij een conflict op het continent, ingevuld moet worden door een van de grote Europese militaire machten.⁶ Hierbij zou bijvoorbeeld de plaatsvervangende SACEUR als commandant in een Europees conflict met Rusland kunnen fungeren met ook een centrale rol voor het *Allied Joint Force Command Brunssum* in Limburg, waarvan de leiding ook in handen is van een Europeaan. Deze Europeanisering heeft tot doel Europese landen in staat te stellen de hieronder beschreven afschrikingsstrategie zonder de VS uit te voeren.

Mogelijk verminderde inzet van Amerikaanse middelen en menskracht binnen de NAVO zou bij voorkeur geleidelijk moeten gaan en in nauwe samenspraak met bondgenoten. In dit licht acht de AIV het wenselijk dat het militaire commando (SACEUR) van de NAVO in handen van de VS blijft. Dit is ook relevant vanwege de dubbelrol van SACEUR die tevens de commandant van de



Amerikaanse troepen in Europa is. Een plaatsvervanger zou bij een conflict op Europese bodem het commando op zich kunnen nemen, als de VS geen militaire inzet willen of kunnen doen.

Overigens is het denkbaar dat bepaalde *coalitions of the willing*, met een eigen commando-voering, een rol spelen. Een voorbeeld daarvan is de *Joint Expeditionary Force* (JEF). Zoals de JEF kan een dergelijke coalitie worden aangestuurd door het bestaande *Joint Command HQ* in Northwood. Men maakt dan gebruik van faciliteiten die zowel NAVO- als nationale operaties uitvoeren. In geval van een staakt-het-vuren voor Oekraïne zou dit een *Coalition HQ* kunnen worden, die dan de leiding heeft over een *coalition of the willing*-strijdmacht en die operaties aanstuurt. Ook is inzet van NAVO commandocentra onder Europese leiding een optie, zoals de inzet van NAVO-AIRCOM-faciliteiten onder Europese leiding voor de aansturing van luchtmacht-eenheden en luchtoperaties in een (Europese) *coalition of the willing*.

Europa en de verantwoordelijkheid voor eigen afschrikingsstrategie

Direct na het begin van de Russische invasie in 2022 besloten de NAVO-lidstaten tijdens de top in Vilnius een nieuwe robuustere afschrikingsstrategie op te tuigen. Deze *deterrence by denial*-strategie beoogt Rusland te overtuigen dat een inval in een van de lidstaten niet alleen zal leiden tot een enorme afstraffing (het fundament van de vorige *deterrence by punishment*-strategie), maar ook dat die inval geen enkele kans van slagen heeft. De robuuste afschrikingsstrategie vereist een krachtiger militaire capaciteit langs de bondgenootschappelijke grenzen dan momenteel het geval is. Rusland moet in elk geval duidelijk worden gemaakt dat een militaire opmars snel en ruim voor de grens kan worden aangepakt met langeafstand precisiewapens en munitie vanuit gevechtsvliegtuigen en schepen, die ook Russische luchtafweersystemen kunnen neutraliseren. Raket-artillerie kan eveneens de opmars vertragen. Concreet betekent dit, dat ook dicht bij de grens grote aantallen artilleriestukken ingezet kunnen worden, die een verdediging van antitankwapens, drones, pantserwagens, tanks en infanterie steunen en dat het luchtruim gedomineerd wordt door geavanceerde jachtvliegtuigen, bijvoorbeeld de F-35. Grote aantallen lucht, raket- en drone-verdedigingssystemen zorgen ervoor dat troepen aan het front worden beschermd en dat kritische infrastructuur, logistieke installaties en steden in de diepte niet hetzelfde lot ondergaan als momenteel in Oekraïne. Op deze wijze kan een geloofwaardig signaal worden afgegeven dat een Russische opmars al op grote afstand van de grens tot staan kan worden gebracht.

Zoals eerder beschreven ontbreekt het Europa momenteel aan de middelen om dit zonder de VS te doen. Europa dient dan ook een periode te beginnen die leidt tot een gefaseerde en gesynchroniseerde lastenverschuiving. Hierbij zal de NAVO een transitie ondergaan, waarin Europa militair het merendeel voor zijn rekening neemt en ook zonder Amerikaanse bijdragen zelfstandig een geloofwaardige afschrikingsstrategie in stand kan houden. Deels zullen de militaire tekortkomingen kunnen worden opgelost door investeringen in door de Europese militaire industrie geproduceerde systemen. Hierbij speelt blijvende bijstand aan Oekraïne eveneens een centrale rol. Een en ander dient hand in hand te gaan met versterking van de gezamenlijke Europese diplomatieke capaciteit.



Europa en het NAVO Defence Planning Proces

Teneinde het Amerikaanse gat te dichten voor wat betreft de operationele planning, adviseert de AIV om de vierjarige cyclus van het NAVO *Defence Planning Proces* (NDPP) te hanteren. Al sinds de *Political Guidance* van 2019 is er een richtlijn dat de NAVO niet voor meer dan 50 procent afhankelijk mag zijn van één enkele Bondgenoot – lees: de VS. Dit is ook uitgangspunt geweest voor de *Capability Targets* die aan de landen zijn toegewezen. Sindsdien is het aan de landen om die te implementeren.

Met de *Political Guidance 2023* zijn de *Capability Targets* in volume toegenomen maar dezelfde richtlijn geldt nog steeds ten aanzien van de afhankelijkheid voor meer dan 50 procent. De daarmee samenhangende *Capability Targets* voor de landen moeten de komende NAVO-top in Den Haag afgehamerd worden. Dit hogere capaciteitsvolume komt voort uit de Operationele Planning vastgelegd in de zogeheten DDA-plannen (*Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Region*).

Om dit georganiseerd en onderbouwd te wijzigingen, is als startpunt de *Political Guidance 2027* het meest geëigende instrument. Hierin zal een verdere verschuiving van de verhoudingen moeten worden vastgelegd en worden vertaald in *Capability Targets*. Gezien de urgentie is inzet op een versnelde nieuwe *Political Guidance* opportuun. Ondertussen moet een aantal zaken onmiddellijk ter hand worden genomen:

1. Druk op de Europese NAVO-landen en Canada om de realisatie van huidige targets veel sneller te realiseren; en
2. Vaststellen op de aanstaande NAVO-Top van een richtlijn – met de VS – voor een versnelde *Political Guidance* waarin de *burden shift* wordt vastgelegd.

De Europese landen zullen, bij terugtrekking van de VS, niet 50 procent maar wellicht 85 tot 100 procent van de belangrijkste capaciteiten op zich moeten nemen. De uitdaging wordt de synchronisatie van de tijdlijn voor reductie van de VS-afhankelijkheid én het verder opbouwen van de capaciteit van de Europese NAVO-landen en Canada.

Nucleaire afschrikking

De VS hebben de nucleaire paraplu niet ter discussie gesteld. Maar dat neemt de noodzaak niet weg om, als het over nucleaire afschrikking gaat, in gesprek te gaan met de Europese kern-machten. Als wordt gekozen voor versterking van de Europese defensie binnen NAVO-verband, rijst de kernvraag wat – naast de Britse bijdrage – nodig is om ook de Franse nucleaire capaciteit op enigerlei wijze met de NAVO-commandostructuur te verbinden. Het is belangrijk hierop in Europees verband pro-actiever te reflecteren. Zoals het onvoorstelbaar is dat de inzet van troepen buiten de nationale besluitvorming om plaatsvindt, vereist ook een geloofwaardige Europese nucleaire afschrikking zorgvuldige reflectie – juist om nationale soevereiniteit te waarborgen terwijl een afschrikkingseffect altijd collectief is. Tot slot kan het vraagstuk van Europese nucleaire afschrikking niet los gezien worden van de mondiale inzet voor behoud van het nucleaire Non-proliferatieverdrag (1970).

De Europese defensie-industrie

Wat Europa moet – en kan – is zo snel mogelijk de eigen defensie-industrie versterken en versneld verder uitbouwen. De initiële weerstand heeft inmiddels ruimte gemaakt voor het nemen van verantwoordelijkheid en concrete stappen. De vertrouwenscrisis met de VS strekt zich ook uit tot inzetbaarheid van Amerikaans materieel voor Europese verdediging, en heeft daarmee het vraagstuk van eigenstandige productiecapaciteit acuut gemaakt. Op enkele andere terreinen zal vooralsnog echter een beroep moeten worden gedaan op niet-Europese, inclusief Amerikaanse, militaire productie.

De Europese defensie-industrie is nog versnipperd, maar de noodzakelijke omslag heeft de wind mee. Voor het EU Witboek *Defence Readiness 2030*, dat de investeringsbehoefte en aanpak voor ontwikkeling van een EU-brede defensiemarkt schetst, zijn de geesten eerder al rijpgemaakt door onder andere de rapporten van oud ECB-voorzitter Mario Draghi (over concurrentievermogen) en dat van Sauli Niinistö (over gereedheid en weerbaarheid). Schaalvergroting, specialisatie en interoperabiliteit zijn hierbij kernwoorden. Ten aanzien van samenwerking binnen de defensie-industrie noemt het Witboek vier modellen. Naast een groep samenwerkende landen, zoals bij het *Multi Role Tanker Transport* (MRTT), zijn er landen die via de *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA) werken, of via de *Organisation for Joint Armament Cooperation* (OCCAR). Als vierde optie wordt voorgesteld om grote capaciteiten door de Commissie zelf te laten aanschaffen.

Europa heeft de capaciteiten, maar het is zaak hierbij de nationale industriepolitieke verkokering te doorbreken. Dat vereist omdenken van een nationale defensie-industrie politiek naar een Europees georiënteerde. De AIV onderkent dat dit een grote uitdaging is, maar acht Europa juist op dit terrein in staat zich aan te passen. *‘Whatever it takes’* betekent dat met vereende krachten alles op alles moet worden gezet om zo snel mogelijk in eigen capaciteiten te voorzien. Dit betekent gezamenlijke ontwikkeling en aankoop van defensiematerieel stimuleren door instrumenten als die van het *European Defence Industry Programme* (EDIP). Wanneer aankoop van defensiematerieel door de Commissie zelf op verdragsproblemen stuit, dan kan worden overwogen het Europees Defensie Agentschap (EDA) deze taak toe te delen. Immers heeft het EDA de kerntaak om Europese gezamenlijke defensie-investeringen te bevorderen. Vrijstelling van btw-afdracht – zoals voorgesteld in de *European Defence Industry Strategy* (EDIS) en *Security Action For Europa* (SAFE) – is daarbij een aantrekkelijk instrument. De AIV roept de regering op zich hiervoor actief in te zetten. De voorwaarde dat EU-geld ook binnen de EU besteed wordt klinkt vanzelfsprekend, maar de andere NAVO-partners moeten zeker ook betrokken kunnen worden. Rigide bepalingen over deelname van derde landen aan EU-defensieprogramma's dienen terzijde te worden geschoven voor bredere Europese samenwerking. De proactieve opstelling van het VK onder premier Starmer voor aansluiting bij Europese veiligheid- en defensiesamenwerking kan niet onbeantwoord blijven. Ook NAVO-lid Turkije is wat betreft defensie-industriële samenwerking een niet-EU bondgenoot van toenemend belang.

Daar de Europese defensie-industrie voornamelijk uit private partijen bestaat, dient aan een drietal belangrijke voorwaarden te worden voldaan om de defensie-productie structureel te verhogen.⁷ Allereerst zullen langetermijncontracten moeten worden aangegaan om onzekerheid over toekomstige opdrachten weg te nemen. Dit bevordert bij de industrie de wil om in de vereiste productiefaciliteiten en producten te investeren. Dit vereist ook samenwerking tussen lidstaten om de vraag af te stemmen. Mogelijk zullen ook overheden aan de productiekant moeten deelnemen (in de vorm van publiek-private partnerschappen) om in noodzakelijke kapitaalkracht te voorzien. Hiermee is het niet alleen mogelijk om langjarige orders vast te leggen, maar kunnen ook andere afspraken worden gemaakt over voorwaarden overeenkomstig het wapenexportbeleid.



Een tweede voorwaarde is het wegnemen van knelpunten waar het gaat om toegang tot grondstoffen, bijvoorbeeld wanneer er veel concurrerende vraag is. Dit geldt zeker als het gaat om hoogwaardige technologie en grondstoffen. De EU heeft hiervoor diverse instrumenten ontwikkeld die van nut zijn, zoals het *Competitiveness Compass* en de *Critical Raw Materials Act*, maar zonder actieve coördinatie ligt interne competitie toch op de loer. Hierbij is het de vraag is of betere coördinatie afdoende is: tijdelijk en afgebakend overheidsingrijpen door Europees afgestemde regels voor de verwerving van grondstoffen en technologie kan nodig zijn.

Tot slot heeft ook het aantrekken en behoud van goed geschoold personeel in de defensie-industrie de nodige aandacht. Kortom: om voor de *European Defence Technological and Industrial Base* in de hoogste versnelling te kunnen gaan, pleit de AIV voor een inzet op langetermijncontracten, de mogelijkheid om – tijdelijk – prioritair toegang te krijgen tot de levering van grondstoffen en technologische onderdelen, en aandacht voor opleiding en scholing van gekwalificeerd personeel in en voor de defensie-industrie. Daarbij is het tevens van belang in voorkomende gevallen afspraken te maken die voorkomen dat van de in komende jaren sterk stijgende vraag naar wapensystemen een zodanige opwaartse druk op de prijzen uitgaat, dat de impact van de extra defensieuitgaven er (deels) door zal worden tenietgedaan.

Financiering Europese defensie-uitgaven

Om Europa-breed op afzienbare termijn tot de noodzakelijk verhoogde defensie-inspanning te komen, zullen allereerst alle Europese bondgenoten zo spoedig mogelijk minimaal 2 procent bbp aan defensie moeten besteden. Daarbovenop kunnen de EU-lidstaten gebruik maken van de geboden ruimte (650 miljard euro van *Readiness 2030*) om buiten de EU-stabiliteitspact-regels de defensiebudgetten nog verder te verhogen. Leningen – in de vorm van Eurobonds of anderszins – moeten verhoogde defensie-uitgaven (mogelijk meer dan de 150 miljard van *Readiness 2030*) mede mogelijk maken. Ook de verhoging en hervorming van de EU-begroting met het oog op defensie is nodig. Voor het huidige Meerjarige Financiële Kader hoeft het plafond niet verhoogd te worden en kan deze ruimte worden benut. Tenslotte zal privaat kapitaal gemobiliseerd moeten worden, op Europees niveau door de Europese Investeringsbank, maar ook op nationaal niveau, bijvoorbeeld in de vorm van een Nationale Investeringsbank zoals recentelijk voorgesteld door een groot aantal CEO's van bedrijven in Nederland. Als we alle Europese landen mee willen krijgen om minimaal 3,5 procent te behalen – gebaseerd op de uitkomst van het *NATO Defence Planning Process*, het terugtrekken van de VS, blijvende steun aan Oekraïne en de nieuwe afschrikkingsstrategie – dan ontkomen we er niet aan om onze kredietwaardigheid in te zetten en/of de eigen middelen van de EU te verhogen.

Maatschappelijk draagvlak

Over de verbinding die onze Zuid-Europese bondgenoten in de financiering van Europese veiligheid leggen met maatschappelijke uitdagingen als klimaat en migratie valt te twisten, maar dit raakt wel een ander belangrijk punt, namelijk dat van maatschappelijk draagvlak. Het maatschappelijk draagvlak om meer uit te moeten geven voor eigen veiligheid is van het grootste belang. Er bestaan in landen echter wel uiteenlopende percepties van de dreiging. Zo voelen inwoners van de Baltische staten de directe dreiging van Rusland, terwijl dat in Zuid-Europa veel minder het geval is. Ook tussen generaties kunnen de percepties uiteenlopen: generaties van na de Koude Oorlog, opgegroeid zonder directe dreiging, moeten actief worden meegenomen in het besef dat de verdediging van Europese vrijheid ook hun verantwoordelijkheid is. Precies onder jongeren laat kennis van de NAVO en internationale veiligheid te wensen over.⁸ Daarom

pleit de AIV voor een stringente koppeling tussen hogere defensie-uitgaven en capaciteiten die via een transparant proces zijn geïdentificeerd. Dat extra middelen nodig zijn voor afschrikking en verdediging om juist verdere oorlog in Europa te voorkomen, is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Dit vraagt om heldere en overtuigende communicatie. Daarbij kan worden herinnerd aan het feit dat tijdens de Koude Oorlog 3 tot 4 procent van het bbp aan defensie werd besteed, terwijl in recente decennia een aanzienlijk vredesdividend is genoten.

Investerings in weerbaarheid van de bevolking zijn eveneens noodzakelijk, waarbij hybride dreigingen ook een grote rol moeten spelen (zie het AIV-advies 'Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid' (2024)). Veel Europese landen zijn hier al mee bezig en het is zaak elkaars *best practices* te delen. Zo beschikt in Zweden inmiddels iedere burger over een weerbaarheidsprotocol voor zowel oorlogs-, hybride als andere dreigingen en rampen. De EU kan juist op het punt van weerbaarheid een belangrijke rol spelen. Het rapport van speciaal adviseur Niinistö (*Safer Together*) heeft aanbevelingen hiertoe in een breder palet van aanbevelingen over veiligheid, economie en politiek geïntegreerd. De *whole-of-society*-benadering vraagt betrokkenheid van de private sector, maatschappelijke organisaties en burgers om weerbaarheid in concrete plannen en investeringen om te zetten.

Hoewel budgettaire beperkingen moeilijke keuzes noodzakelijk maken die de burger rechtstreeks raken, bieden investeringen in defensie-industrie ook economisch perspectief. Het meest sprekende voorbeeld in Nederland is de inzet van het bedrijf VDL voor de productie van drones. Maar ook op termijn zorgen investeringen in de Europese defensie-industrie voor banen en economische groei (zie ook AIV advies 'Oekraïne – standvastigheid, weerbaarheid en perspectief', 2024).

Een abrupt vertrek van de VS

Hoewel de AIV zich evenals in vorige adviezen richt op de wenselijkheid van een versnelde Europeanisering van de NAVO, moeten we ook het scenario dat de VS de NAVO geheel verlaat in ogenschouw nemen. Dit zou de overige bondgenoten achterlaten met een uitdaging die financieel en materieel nog groter is dan het proces van meer Europa, minder VS, dat nu moet worden ingezet. Een prioritering van capaciteiten die een geloofwaardige afschrikking zo snel mogelijk herstelt, is in die situatie dan van het grootste belang. Deze prioritering zou een zogenaamde *contingency* of stresstest moeten volgen, gebaseerd op de geïdentificeerde tekortkomingen voor een snel herstel van een geloofwaardige afschrikking. Europa ontkomt er dan niet aan om elders samenwerking te zoeken voor een snelle capaciteitsverhoging. Europa zal partnerschappen aan moeten gaan met andere gelijkgezinde landen zoals Australië en Japan, maar ook met eventuele nieuwe partners.

Bij een dergelijk scenario zouden de NAVO-structuren nog kunnen worden gebruikt, maar duurder worden door het wegvallen van de VS-bijdrage. Wel zouden die *legacy*-structuren het mogelijk maken om intensief te blijven samenwerken met Canada, het VK, Noorwegen en Turkije.

3. Wat betekent dit voor de Nederlandse bijdrage?

Oekraïne

De steun aan Oekraïne blijft op de zeer korte termijn een van de belangrijkste aanjagers van de defensieplanning. Het strategische doel van het *NATO Defence Planning Process* als basis van het plannen van capaciteiten ontwikkeling (zie hieronder) is de afschrikking (*deterrence by denial*) en verdediging van het NAVO-grondgebied, maar de verdediging van Oekraïne maakt daar geen deel van uit omdat Oekraïne geen NAVO-bondgenoot is. Toch beschouwt de Nederlandse regering de strijd tegen de Russische agressie in Oekraïne als essentieel voor ook onze vrijheid en veiligheid. De steun aan Oekraïne zal daarom “onverminderd” moeten blijven. Op het militaire vlak betekent dat een toenemende vervlechting van de productie van relevante systemen, waaronder drones. Nederland zou zich daarnaast moeten aansluiten bij de productieactiviteiten (waaronder van munitie, artillerie en raketten) van andere landen en Oekraïne.

Planning van capaciteiten en verhoging NAVO-norm

De Nederlandse krijgsmacht heeft in de decennia van bezuinigingen altijd gekozen voor hoogwaardige kwaliteit. Echter, de oorlog in Oekraïne heeft laten zien dat voor defensie ook nog altijd geldt dat kwantiteit een kwaliteit op zich is. Dit betekent dat Nederland echt vol in moet zetten om te voldoen aan de capaciteiten die Nederland onder het *NATO Defence Planning Process* nog niet ingevuld kreeg. Zonder het geheime deel van de operationele planning openbaar te maken, dient de regering te komen tot een overgangskader, waarin een tijdpad, heldere mijlpalen en prioriteiten duidelijk zijn aangegeven. Hierbij zal ook voor Nederland prioriteit moeten liggen bij de *critical enablers* zoals extra tankervliegtuigen. Ten tweede mag worden verwacht dat ook Nederland extra investeringen moet plegen in middelen voor lucht- en raketverdediging. Dit betreft bijvoorbeeld raketsystemen en F-35 gevechtsvliegtuigen die gezien hun meervoudige capaciteit ook SEAD/DEAD en offensieve taken kunnen vervullen. Tot slot betekent het voor Nederland mogelijk een extra brigade. Naast het volledig op sterkte brengen van bestaande eenheden – op zichzelf al een forse opgave voor veel bondgenoten – is dus bovendien nog eens aanvullende opbouw nodig, die vraagt om concrete bondgenootschappelijke solidariteit.

Het verband met de NAVO-norm en de hieraan gerelateerde dreigingsanalyse is belangrijk. Zoals eerder beschreven richt het *NATO Defence Planning Process* zich op het vaststellen van de benodigde typen en omvang van militaire capaciteiten in het licht van de NAVO's *Deterrence and Defence*. Dit vertaalt zich in vereiste investeringen wat vervolgens wordt uitgedrukt in een grofmazig maar terdege onderbouwd percentage van het bbp dat aan defensie zal moeten worden besteed. Daarom is instemmen met een verhoging van de defensie-uitgaven naar datgene wat in NAVO-verband wordt vastgesteld belangrijk. Dit is noodzakelijk om tekortkomingen op te kunnen heffen. Vooralsnog gaat het *NATO Defence Planning Process* uit van bestaande Amerikaanse militaire bijdragen. Echter, een reductie daarvan heeft directe gevolgen voor de noodzakelijke Europese investeringen om in Europees verband een geloofwaardige afschrikking in stand te kunnen houden.

De Nederlandse inzet in Europa

De AIV constateert dat de EU met *Re-Arm Europe* een noodzakelijk en tijdig antwoord gaf op wat de EU wel kan: lidstaten financieel ondersteunen en de defensiemarkt mobiliseren. Het signaal van het Nederlandse parlement, dat alle lidstaten hierin volledige verantwoordelijkheid moeten nemen en dat het niet ten koste moet gaan van de financiële soliditeit van de EU reflecteert een natuurlijk en begrijpelijke Nederlands belang maar dit wordt naar de analyse van de AIV in de Europese plannen voldoende verzekerd. De AIV acht defensie een essentieel Europees publiek goed en daarmee van Europese toegevoegde waarde. Daarom zal Nederland zich ook financieel achter de huidige Europese plannen moeten scharen en mede uitvoering geven aan de snelle uitvoering daarvan. Dit laat onverlet het belang van scherpe financiële soliditeit, houdbaarheid en controle.

Voorafgaand aan de onderhandelingen over het nieuwe EU meerjarig financieel kader kan Nederland bij uitzondering door de EU verstrekte leningen voor gezamenlijke defensie-uitgaven accepteren. Het betreft in tegenstelling tot eerdere voorstellen Europese publieke goederen die ook voorzien in een Nederlandse publieke taak – veiligheid. De subsidiariteitstoets is ondubbelzinnig, veiligheid kan niet op nationaal niveau worden geregeld. Ook het verhogen van de norm van 3 procent uit het Stabiliteits- en Groei Pact voor extra defensie-inspanningen zou Nederland onder voorwaarden kunnen accepteren. Het dient een korte periode te betreffen, met een realistisch tijdpad naar andere vormen van nationale financiering.

Voor de Nederlandse inzet in Europa ligt ook een relatie met de huidige oorlog in Oekraïne. Als onderdeel van de opbouw van noodzakelijke Europese afschrikking, zou Nederland ook met relevante capaciteiten bij moeten dragen voor de veiligheidsgarantie van Oekraïne, mocht het tot een staakt het vuren komen. De veiligheid en vrijheid van Oekraïne zijn het waard om voor op te komen en komen ook ten goede aan onze veiligheid en vrijheid.

Defensie-industrie, vertaling prioriteiten

Nederland kan op meerdere manieren bijdragen aan het versterken van de defensie-industrie. Nederland heeft industrie, kennis en innovatie op gebieden die voor defensie relevant zijn, zoals in de defensienota 2024 en recentelijk in de nieuwe nota 'Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie (2025-2029)' is opgemerkt: slimme materialen zoals radar-, quantum-, laser- en observatietechnologie in de ruimte. De maritieme industrie is van hoge kwaliteit. Daarnaast is er een niet geringe luchtvaartindustrie. Ook kent Nederland inmiddels bedrijven die drones ontwikkelen en produceren. Het is niet uit te sluiten dat er de komende tijd nog andere terreinen bijkomen – vier jaar is een lange periode. Tegelijkertijd moet er van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt om productie en/of componenten in licentie te produceren om verwerving te versnellen en door actief te kijken naar mogelijkheden van internationale samenwerking door middel van contracten waar de Nederlandse industrie zijn voordeel mee doet. In het kader van paraatheid en opschaling van de defensie-industrie, maar ook voor het creëren van voldoende infrastructuur en defensiefaciliteiten, is het eveneens op nationaal niveau urgent beperkende wet- en regelgeving tegen het licht te houden en te verruimen. De AIV ondersteunt het initiatief om te komen tot een wetgeving ('Wet op de gereedstelling') om dat te bewerkstelligen.

4. Aanbevelingen

De AIV komt op basis van voorgaande tot de volgende aanbevelingen:

1. Gebruik actief de NAVO-top in Den Haag om de transformatie naar een situatie van grotere Europese zelfredzaamheid met urgentie in gang te zetten en zet in op een versnelde Europeanisering van de NAVO met op termijn een stabielere Europese vredesordening.

- Draag actief bij aan versterking van de Europese eenheid in deze transitie, die het beste wordt geborgd door: (a) de de facto oprichting van een Europese Veiligheidsraad (inclusief VK, Canada, SG NAVO en VZ Europese Commissie) die flexibel en snel kan opereren; (b) een verzwaring van het Europese gewicht binnen de NAVO (commando)structuur; en (c) een snelle parallelle opbouw van Europese defensiecapaciteiten (zie hieronder).

2. Verhoog de NAVO-norm voor defensie-uitgaven op relatief korte termijn met een helder groeipad tot 2032. Laat duidelijk zien ervan doordrongen te zijn dat verantwoordelijkheid voor eigen Europese veiligheid een prijs heeft.

- Stem in met een verhoging van de defensie-uitgaven in lijn met een nieuwe NAVO-norm, op basis van bestedingsnoodzaak en gezamenlijke NAVO-afspraken.
- Neem in lijn met het EU Witboek Defence Readiness 2030 alle daarin vermelde voorstellen voor financiering van gezamenlijke en gemeenschappelijke defensie-investeringen in overweging. Het betreft goederen die ook voorzien in een Nederlandse publieke taak op het gebied van veiligheid. Stel veiligheid voorop in de onderhandelingen over het nieuwe EU meerjarig financieel kader (2028-2034). Schuw een beperkte, tijdelijke verhoging van het Nederlandse begrotingstekort niet indien andere financieringsmodaliteiten tekortschieten voor de realisatie van de aan Nederland toegewezen doelen.
- Pleit ervoor om versneld, al in 2025/2026, met een nieuwe *NATO Political Guidance* te komen waarin de *burden shift* naar het Europese continent tot uitdrukking wordt gebracht.

**3. Maak tempo met de Europeanisering van conventionele capaciteiten via een versneld NATO Defence Planning Process. Bevorder en waardeer de bereidheid van de VS de overgang gecoördineerd en soepel te laten verlopen, maar houd rekening met het snel wegval-
len van Amerikaanse militaire bijdragen.**

- Zet in op een *burden shifting*, waarbij Europese bondgenoten en Canada fors meer dan 50 procent voor hun rekening nemen, die in een periode van 5 tot 10 jaar gerealiseerd moet zijn.
- Geef prioriteit aan de belangrijkste Europese tekortkomingen: *enablers* waaronder strategische inlichtingen, transport- en tankervliegtuigen, en gevechtscapaciteiten, in het bijzonder voor de luchtverdediging, drones en counter-drones, en uitbreiding van de slagkracht. Draag als Nederland via nationale invulling van de vereisten die gaan voortkomen uit de nieuwe *Political Guidance*, inclusief op termijn een extra brigade, actief bij aan de versnelde realisatie van een meer Europese NAVO.
- Waardeer de status quo van nucleaire afschrikking onder de VS-paraplu, maar wees voorbereid op meer Europese verantwoordelijkheid voor een eigen afschikkingsstrategie. Voer in dat kader de dialoog over een eventuele aanvullende Europeanisering onder respectering van het Non-proliferatieverdrag.



4. Blijf Oekraïne steunen, ook al vergt die steun grotere offers als de VS zich terugtrekken.

- Draag actief bij aan de Europese diplomatieke inspanningen om Oekraïne te steunen bij het vinden van een rechtvaardige vrede en een veilige Europese vredesordening.
- Draag als Nederland ook direct bij met relevante capaciteiten voor de veiligheidsgarantie van Oekraïne, als onderdeel van de opbouw van noodzakelijke Europese afschrikking.
- Wees bereid aan een militaire presentie in Oekraïne na het tot stand komen van een staakt-het-vuren deel te nemen en houd daarbij alle opties open. Werk aan een zo diep mogelijke integratie van de Oekraïense defensie-industrie in de Europese/Nederlandse defensie-industrie.

5. Schaal de Nederlandse en Europese defensie-industrie snel op. Houd hiertoe zowel op Europees als op nationaal niveau noodzakelijk beperkende wet- en regelgeving tegen het licht om slagvaardig om te kunnen gaan met de huidige situatie tussen vrede en oorlog op het Europese continent.

- Voor snellere opschaling van de productie, zet in op langetermijncontracten en overweeg tijdelijke maatregelen om het de Europese defensie-industrie mogelijk te maken prioritair toegang te krijgen tot de levering van grondstoffen en technologische onderdelen. Investeer ook in menselijk kapitaal door in te zetten op scholing en opleiding van personeel.
- Realiseer snel een wettelijk kader ter bevordering van de gereedstelling.
- Zet in op consolidatie van de Europese defensie-industrie en gebruik van NAVO-standaarden.

6. Houd rekening met het scenario dat de VS zijn veiligheidssteun aan Europa abrupt eindigt en bereid Nederland en Europa daarop voor.

- Voer een stresstest uit – gezamenlijk met Europese alliantiepartners en Canada – voor het scenario dat Amerika zich abrupt terugtrekt uit de NAVO. Baseer deze stresstest op de geïdentificeerde tekortkomingen en breng daarbij prioriteiten aan. Stel hierbij ook de vraag waar we elders samenwerking zouden kunnen zoeken voor een snelle capaciteitsverhoging.
- Mobiliseer partnerschappen met andere like-minded landen zoals Australië en Japan, maar ook met eventuele nieuwe partners.

Hoewel in dit advies specifiek naar veiligheid is gekeken, verdient de trans-Atlantische relatie een bredere blik. Te lang is de relatie met de VS als vanzelfsprekend beschouwd. In een bredere beschouwing zullen naast veiligheid ook handel, economie, westerse waarden en multilaterale samenwerking een plaats moeten krijgen, waarbij ook de driehoek met China zal moeten worden meegenomen. Uiteindelijk gaat het erom hoe in de veranderende wereldverhoudingen de Nederlandse essentiële belangen beschermd kunnen worden.

Hoogachtend,

Bert Koenders
Voorzitter

Eindnoten

- ¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Advies nr. 112, 19 juni 2020.
- ² De Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) heeft de leiding over het militaire commando van de NAVO.
- ³ Voor openbare analyses mbt de Russische dreiging voor Europa, zie onder meer: Sam Greene & SaraJane Rzegocki (red.), *Containing Russia, Securing Europe*, CEPA Report, Washington DC, 2024; Mathieu Boulègue et al., *Assessing Russian Plans for Military Regeneration: Modernization and Reconstitution Challenges for Moscow's War Machine*, Chatham House, juli 2024; Christian Mölling & Torben Schütz, *Preventing the Next War: Germany and NATO Are in a Race Against Time*, DGAP Policy Brief, nr. 34, november 2023.
- ⁴ Voor een uitgebreide analyse van de technologische ontwikkelingen in de oorlog in Oekraïne en de betekenis daarvan voor Europese veiligheid zie Adelbert Bronkhorst & Frans Osinga, *Ontwikkelingen in oorlogsvoering van 1990 tot nu: Technologische trends, Oekraïne en de toekomst van oorlog*, TNO-rapport, mei 2025.
- ⁵ Zie onder meer: Tim Sweijts & Frans Osinga, 'Maintaining NATO's Technological Edge', in: John Olsen (red.), *Future NATO: Adapting to New Realities*, Whitehall Paper, 95(1), 2019, pp. 104–118, <https://doi.org/10.1080/02681307.2019.1731216>; Gian Gentile et al., *A History of the Third Offset, 2014–2018*, RAND, Santa Monica, 2021, p. 71.
- ⁶ Timothy Garton Ash, 'As Trump and Putin menace Europe, I say this: vive le Churchill-Gaullisme!', *The Guardian*, 15 maart 2025.
- ⁷ De nieuwe Europese defensie-industrie moet sneller, onafhankelijker, groter', *NRC Handelsblad*, 14 maart 2025, via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/14/de-nieuwe-europese-defensie-industrie-moet-sneller-onafhankelijker-groter-a4886459>.
- ⁸ Atlantische Commissie, *Rapportage Draagvlakonderzoek NAVO 2025*, mei 2025, via: https://www.atlcom.nl/wp-content/uploads/2025/05/Rapportage-Draagvlakonderzoek-NAVO-2025_DEFE.pdf.
- ⁹ Zie voor analyses van de strategische uitdagingen sinds 2014 onder meer: Elbridge Colby & Jonathan Solomon, 'Facing Russia: Conventional Defence and Deterrence in Europe', *Survival*, 57(6), 2015, pp. 21–50; Martin Zapfe & Michael Carl Haas, 'Access for Allies?', *The RUSI Journal*, 161(3), 2016, pp. 34–41; Franz-Stefan Gady, 'US Air Force: Russia Has Closed Air Power Gap With NATO', *The Diplomat*, 16 september 2015, via: <https://thediplomat.com/2015/09/us-air-force-russia-has-closed-air-power-gap-with-nato/>; Stephan Frühling & Guillaume Lasconjarias, 'NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge', *Survival*, 58(2), 2016, pp. 95–116; Dave Majumdar, 'Can America Crush Russia's A2/AD "Bubbles"?', *The National Interest*, 29 juni 2016, via: <https://nationalinterest.org>; Alexander Lanoszka & Michael A. Hunzeker, 'Confronting the Anti-Access/Area Denial and Precision Strike Challenge in the Baltic Region', *The RUSI Journal*, 161(5), 2016, pp. 12–18.

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep onder voorzitterschap van Henne Schuwer, bestaande uit commissieleden Hylke Dijkstra, Theo ten Haaf, Marjanne de Kwaasteniet, Frans Osinga, Alexander Ribbink, Dick Zandee en Anna van Zoest, en werd begeleid door Marjan Schippers (raadsadviseur).

Colofon

Uitgave

Adviesraad Internationale Vraagstukken
Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
aiv@minbuza.nl
adviesraadinternationalevraagstukken.nl

Foto

ANP / Hollandse Hoogte / Jeffrey Groeneweg

Redactie

Marius Snyders

Design

Today

ISBN: 978-90-8350-844-3
NUR: 740

© 2025, Adviesraad Internationale Vraagstukken
Alle rechten voorbehouden.
Overname van teksten is toegestaan
onder bronvermelding.



Adviesraad Internationale Vraagstukken

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
adviesraadinternationalevraagstukken.nl
aiv@minbuza.nl

