



Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Aan de minister van Buitenlandse Zaken
Mevrouw mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
+31 (0)70 348 5108/6060
aiv@minbuza.nl

Datum

22 februari 2024

Betreft

Advies: Oekraïne – standvastigheid, weerbaarheid en perspectief

Geachte voorzitter, geachte minister,

Eind 2022 bracht de AIV op verzoek van de Tweede Kamer een briefadvies uit over de Oekraïne-oorlog.¹ Nu de oorlog inmiddels twee jaar duurt, acht de AIV het moment rijp voor een vervoladvies.

Dit briefadvies maakt eerst kort de balans op van twee jaar oorlog. Vervolgens constateert de Raad dat de westerse consensus brozer wordt, dat er kantelpunten in zicht zijn en dat een langdurige patstelling dreigt. De vraag naar een adequate Nederlandse opstelling dient zich aan, ook voor de nieuw aan te treden regering.

Het advies bespreekt daarna zes thema's in meer detail:

- 1) de Europese veiligheidsarchitectuur;
- 2) de Europese defensie-industrie;
- 3) het perspectief op Oekraïens EU-lidmaatschap;
- 4) Oekraïne's wederopbouw;
- 5) de gevolgen van de oorlog voor het mondiale Zuiden;
- 6) weerbaarheid en draagvlak.

Deze bespreking leidt tot een korte conclusie en een zestal aanbevelingen.

1. Inleiding



1.1 Twee jaar oorlog

De ontwrichting van de samenleving in Oekraïne laat zich tellen door de 6,3 miljoen burgers die gevlucht zijn naar het buitenland en de 4 miljoen Oekraïners die in eigen land zijn ontheemd.² De schade aan infrastructuur, aan huizen, aan landbouwgrond en aan de publieke voorzieningen zoals drinkwater, elektriciteit en communicatie loopt in de vele miljarden. De VN maakte in november 2023 bekend dat de oorlog de grimmige mijlpaal van 10.000 Oekraïense burgerdoden heeft overschreden.³ Het echte aantal ligt vermoedelijk aanzienlijk hoger en blijft oplopen.⁴ Het aantal doden en gewonden aan weerskanten op het slagveld loopt volgens bronnen op tot een half miljoen.⁵ Intussen is op het slagveld de balans niet eenduidig. Het gezaghebbende *Institute for the Study of War (ISW)* rapporteert dat er meerdere fronten zijn, waarbij het Oekraïense tegenoffensief sinds de zomer van 2023 enkele belangrijke vorderingen heeft laten zien, maar inmiddels heeft plaatsgemaakt voor een winterkoude patstelling.⁶

Twee jaar oorlog bracht Europa een onverwacht grote en noodzakelijke eensgezindheid. Toen al snel na 24 februari 2022 bleek dat de Oekraïners bereid waren om Kyiv te verdedigen reageerde het Westen solidair: dit is ook onze oorlog. Vrijheid, territoriale integriteit en de internationale rechtsorde verdienen immers onvoorwaardelijke steun. De Russische president Poetin droeg bij aan de eendracht door de invasie te legitimeren met felle antiwesterse retoriek en met oorlogsdoelen die duidelijk maakten dat de Russische wrok en expansiedrift niet zou eindigen bij enkel Oekraïens grondgebied. Oekraïne vecht daarmee ook voor de rest van Europa een oorlog uit.

Inmiddels luidt de consensus in NAVO- en EU-kringen dat de Russische dreiging en agressie in het verleden – ondanks waarschuwingen van Oost-Europese lidstaten – niet serieus genoeg zijn genomen. Eensgezind brachten de Europese landen samen met de VS militaire steun op gang. Eensgezind werden Oekraïense vluchtelingen opgevangen. Eensgezind stelde de EU met de VS opeenvolgende sanctiepakketten tegen Rusland in en begon Europa zich, na decennialange afhankelijkheid, weloverwogen af te koppelen van Russisch gas. Eensgezind ook kreeg Oekraïne in de zomer van 2022 de status van kandidaat-lidstaat en in december 2023 groen licht voor toetredingsonderhandelingen tot de EU. Soms ging het langzaam en zette met name Hongarije vraagtekens bij deze stappen, maar tot nu toe doet dit weinig af aan de getoonde eenheid. De Europese hulp aan Oekraïne is inmiddels georganiseerd via overlegstructuren en coördinatiemechanismen. Ondanks deze 'normalisering' en 'inregeling' van de oorlog is het onzeker of met name de militaire bijstand op lange termijn wordt volgehouden.

1.2 Verkiezingsdynamiek

De getoonde Europese en trans-Atlantische eensgezindheid neemt namelijk niet weg dat er eind 2023 enkele tekenen van aantasting van de steunbereidheid zichtbaar werden. De tijd eist zijn tol; het uitblijven van snelle militaire successen voor Oekraïne evenzo. De onzekerheid over de vraag hoe en wanneer de oorlog eindigt, is groot. Oorlogen eindigen meestal niet alleen op het slagveld, stelde de Bulgaarse politiek denker Ivan Krastev in een door de AIV georganiseerde lezing, maar in de stembus: daar wordt het draagvlak voor militair optreden beproefd.⁷ De veruit belangrijkste stembusgang in dit verband is de Amerikaanse presidentsverkiezing van 5 november 2024. De vermoedelijke Republikeinse kandidaat Donald Trump voert campagne met stopzetting van verdere steun aan

Oekraïne en een snelle beëindiging van de oorlog.⁸ Een dergelijke positie geniet steun bij een deel van zijn partij en van het electoraat.



Ook verkiezingen in Europa kunnen een weerslag op steunbereidheid hebben, zoals de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 2024. De Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen werden niet genoemd door Krastev. De partij die in 2021 de grootste werd schreef in haar recentste verkiezingsprogramma: "We moeten tot het uiterste blijven gaan om Oekraïne te helpen winnen, zonder zelf actief in de gevechten betrokken te raken."⁹ De partij die in november 2023 als grootste uit de bus kwam, stelde daarentegen: "We sturen ons geld en Defensie-materieel zoals F16's niet naar Oekraïne maar houden het voor onze eigen Krijgsmacht."¹⁰ Hoewel de oorlog in Oekraïne nauwelijks onderdeel van de verkiezingsdebatten was en het voor de meeste kiezers niet de doorslag gaf bij hun keuze, is de uitslag een belangrijk signaal.¹¹ Tegelijkertijd was er afgelopen december in het Nederlandse parlement een meerderheid voor het voortzetten van steun aan Oekraïne.¹²

Ook zonder verkiezingen komen er kantelpunten in beeld door oorlogsmoeheid, afnemende bereidheid om offers te brengen, tegenvallende resultaten op het slagveld en andere conflicten die om aandacht vragen zoals Gaza. Dat geeft naar het oordeel van de AIV een extra impuls om na te denken over scenario's en doelstellingen: wat is een mogelijke uitkomst van de oorlog en wat kunnen en willen we bereiken met onze steun.¹³

1.3 Scenario's

In de kern zijn vier militaire scenario's denkbaar voor het conflict op de middellange termijn.¹⁴ Een eerste scenario is een totale overwinning van Oekraïne, waarbij Russische troepen verdreven worden uit de oostelijke provincies en uiteindelijk van de Krim, en waarbij Rusland opdraait voor alle materiële schade en zowel de staat als individuele personen zich verantwoordelijk voor het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof.¹⁵ Dit scenario is de doelstelling van de Oekraïense regering, gesteund door haar westerse bondgenoten, althans in woord. Vanwege het risico op escalatie blijft de uitgebreide westerse militaire steun hoofdzakelijk beperkt tot wapensystemen die het grondgebied van de Russische Federatie niet kunnen raken. Die steun kent dus zijn beperkingen qua omvang en aard van wapens en is niet zonder praktische problemen: de Europese landen konden de gevraagde artilleriemunitie niet op korte termijn leveren.

Het tegenovergestelde scenario, de totale overwinning van Rusland, zou de territoriale soevereiniteit en het bestaan van Oekraïne als land radicaal inperken met – uitgaande van de opstelling van Rusland in het conflict – schrijnende gevolgen voor de lokale bevolking. Dit scenario zou een voortdurende bedreiging van de veiligheid van frontliniestaten en daarmee de Europese Unie als geheel inhouden. Een Russische overwinning kan tevens een vluchtelingenstroom vanuit Oekraïne op gang brengen die zijn weerga in West-Europa niet kent en die vergelijkbaar zou zijn met de vluchtelingenstromen vlak na de Tweede Wereldoorlog.

Het derde scenario is dat van een patstelling. Dit zou een voortzetting zijn van de huidige situatie op het slagveld, althans volgens de voormalige Oekraïense opperbevelhebber, generaal Zaloezjny in *The Economist* (november 2023): een duizend kilometer lange, aan weerszijden vrijwel ondoordringbare frontlijn doorsnijdt 's lands grondgebied.¹⁶ Een patstelling kan zich evenwel in verschillende

varianten voordoen.¹⁷ In een eerste variant kunnen de gevechten op kleine schaal doorgaan, zonder illusie dat een van de partijen binnen afzienbare tijd een beslissende overwinning kan boeken. Een tweede variant is een *frozen conflict*: Oekraïne houdt Rusland alleen defensief op afstand, waarbij gevechten slechts af en toe oplaaien (zoals ook tussen Moldavië en Rusland inzake Transnistrië en tussen Georgië en Rusland inzake Zuid-Ossetië). Een derde, meer beweeglijke variant van een patstelling is: Rusland wordt versterkt door bijvoorbeeld de inzet van (nog) zwaardere middelen, steun of wapenleveranties van China, Iran of Noord-Korea, of afschaling van de hulp aan Oekraïne uit het Westen. Verdere escalatie, bijvoorbeeld door miscalculaties in de conflictvoering, (dreiging van) inzet van nucleaire wapens en (hybride) aanvallen op NAVO-grondgebied kunnen in die variant niet worden uitgesloten. De vierde variant is het spiegelbeeld van de voorgaande. Oekraïne kan de slagkracht vergroten met een combinatie van offensieve en defensieve wapensystemen en training. Daarbij is duurzame, passende en tijdige steun van het Westen onontbeerlijk.

Welke variant van patstelling ook, uit dit derde scenario kan een vierde scenario volgen: onderhandelingen. Op basis van een aanhoudende *hurting stalemate* – de wederzijdse erkenning dat de materiële en immateriële kosten en risico's van een totale overwinning aan beide zijden onaanvaardbaar hoog zijn – worden partijen feitelijk gedwongen aan de onderhandelingstafel plaats te nemen. De krachtsverhoudingen op het moment van onderhandeling zullen doorslaggevend zijn voor de uitkomst.

1.4 Welke doelstelling voor Nederland en Europa?

In de opvatting van de AIV zou de Nederlandse regering zich actief op deze scenario's moeten voorbereiden, ook door ze te belichten vanuit de eigen doelstellingen. Wenselijkheid en haalbaarheid gaan niet per definitie samen.

Een overwinning voor Oekraïne (scenario 1) c.q. een zo sterk mogelijke uitgangspositie voor Oekraïne bij eventuele onderhandelingen (scenario 3 variant 4) zijn de wenselijkste scenario's en zouden door blijvende, proactieve en tijdige steun van de Nederlandse regering en haar partners als inzet moeten gelden. Voor Europa en Nederland is dit immers een oorlog waarbij ook de eigen veiligheid en waarden op het spel staan. Nederland en het Westen zien zich geconfronteerd met een belangrijke keuze: ofwel ze ondersteunen Oekraïne op een manier waarop het land zich goed kan verdedigen en vervolgens via offensieve acties kan zegevieren dan wel een onderhandelingspositie weet te verwerven met uitzicht op een rechtvaardige vrede, een stabiele Europese vredesordening en herstel van territoriale grenzen; ofwel ze laten dit na en geven daarmee de Russische Federatie een moeilijk te herstellen voordeel nu Moskou af lijkt te zien van serieuze onderhandelingen, de verkiezingen in de VS afwacht en zijn oorlogsdoelen handhaaft.

In de westerse Oekraïenepolitiek schuilt vrijwel sinds de aanvang van de oorlog een zekere ambivalentie (zoals overigens door president Zelensky ook herhaaldelijk aan zijn westerse collega-leiders verweten). Terwijl officiële toezeggingen als doelstelling het eerste scenario ('overwinning Oekraïne') uitdragen, is de daadwerkelijk geleverde wapensteun eerder gericht op voorkomen van het tweede scenario ('overwinning Rusland'). Het nastreven van het eerste scenario vereist een andere inzet. Vanwege het risico op escalatie is het Westen terughoudend. Daaruit volgt in de praktijk het derde scenario ('patstelling'). Het was voornoemde generaal Zalozjny die, als eerste Oekraïense stem, afgelopen najaar deze realiteit op het slagveld als consequentie benoemde. Zo legde hij een bodem voor geloofwaardige communicatie en een nieuw, realistischer

tijdspectief. Dat is van belang voor zowel Oekraïne als de bondgenoten in Europa en de VS.



Deze langere tijdshorizon toont tegelijk de noodzaak om verder vooruit te kijken: kan met intensievere steun een sterke Oekraïense uitgangspositie worden gecreëerd, zodanig dat de stap van patstelling naar een onderhandeld akkoord gezet kan worden met uitzicht op een stabiele en rechtvaardige Europese veiligheidsordening (scenario 4)? Voorlopig is zelfs een begin van een gesprek hierover zeer ver weg en lijkt de tijd voor betekenisvolle onderhandelingen nog niet aangebroken. Toch is het volgens de AIV belangrijk de huidige communicatiekanalen met Rusland vanuit organisaties en landen zoals de VN, India, Indonesië, Zuid-Afrika en Turkije – momenteel vooral gericht op gevangenenruil en voedselleveranties – open te houden ten behoeve van toekomstige onderhandelingen.¹⁸

1.5 Rechtvaardige vrede en een stabielere Europese veiligheidsordening

Voor het bereiken van de langetermijndoelstelling van rechtvaardige vrede, kan men niet om de eeuwenoude praktische en politiek-filosofische vraag heen: wat is een rechtvaardige vrede? Zonder diep op de literatuur in te gaan, stelt de AIV dat deze redelijkerwijs (1) in overeenstemming is met het internationaal recht en (2) door alle betrokken partijen als billijk ervaren kan worden. De kern van het internationale recht ligt in het respecteren van territoriale integriteit, soevereiniteit en zelfbeschikking zoals ook vastgelegd in het VN-Handvest. Die elementen zijn wat betreft de AIV niet onderhandelbaar.

Daarbij zou het volgens sommige waarnemers ook billijk zijn om meer rekening te houden met de Russische invalshoek. Zij stellen dat juist de zorgen van de politieke leiding van Rusland na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie niet serieus genoeg genomen zijn.¹⁹ Was het nodig om het Kremlin zo te ontstemmen met de oostwaartse uitbreiding van de NAVO in 1999? Was het verstandig om in 2008 te praten over Oekraïens NAVO-lidmaatschap terwijl dit voor Rusland duidelijk een rode lijn was? Deze vragen komen naar voren in het publieke debat.

Toch kan en moet in de optiek van de AIV op deze zienswijze zeer veel worden afgedongen: Oekraïne is een soevereine staat en heeft daarmee recht op eigen keuzes voor zijn veiligheidsallianties. Een keuze van Oekraïne voor de NAVO rechtvaardigt derhalve op geen enkele manier een invasie. Juist het toegeven aan de expansiezucht van Rusland opent een glijbaan naar een rechteloze Europese orde waarin niemand meer veilig is.²⁰ Als men iets verder teruggaat in de geschiedenis zijn overigens tevens genoeg redenen voor Oekraïens ressentiment en wantrouwen jegens Rusland te vinden, die de huidige opstelling alleszins begrijpelijk maken.

Dat neemt niet weg dat er na deze oorlog uiteindelijk een manier van omgang met Rusland gevonden moet worden die bijdraagt aan een stabielere Europese veiligheidsordening. De Franse president Macron stelde, met 'Versailles 1919' in gedachten, dat Rusland niet vernederd mag worden. Dat zou immers kunnen leiden tot gevaarlijke instabiliteit of tot het uiteenvallen van de Russische Federatie met alle risico's van dien. Ook na de oorlog zal de EU zich moeten verhouden tot Rusland en is samenwerking met het land, bijvoorbeeld op het terrein van strategische stabiliteit, klimaatbeleid en wapenbeheersing, op termijn onontbeerlijk. Europa heeft daarnaast geen baat bij een politiek vacuüm dat China of regionale agressors kunnen benutten.

In de navolgende zes *capita selecta* doet de AIV een appel op regering en samenleving met concrete aanbevelingen om Oekraïne proactief te steunen opdat de gewenste scenario's realiteit kunnen worden. Door deze deelanalyses lopen drie rode draden: standvastigheid, weerbaarheid en perspectief. Ten eerste is het zaak ook bij tegenwind vast te houden aan de ingezette koers het belaagde land te steunen. Ten tweede moeten we daartoe de militaire en maatschappelijke weerbaarheid vergroten, ook in Nederland zelf. En ten derde kan alleen op die basis een sterk perspectief worden geboden aan Oekraïne, met uitzicht op inbedding in stabiele Europese en Atlantische veiligheidsstructuren en op een rechtvaardige vrede.



2. De toekomstige Europese veiligheidsstructuur



2.1 De Oekraïne-oorlog als geopolitieke kanteling

De omarming van Oekraïne door Nederland en bondgenoten na de Russische inval in 2022 was niet alleen een uiting van politieke en morele hulp aan een buurland in nood, het was ook een reactie op een geostrategische kanteling. Vóór de Oekraïne-oorlog berustten de stabiliteit en veiligheid op het Europese continent de facto mede op het idee van bufferstaten die noch aan de EU noch aan NAVO waren gelieerd. Zelfs na de Russische agressie jegens Georgië in 2008 en de Krimannexatie in 2014 werd om pragmatische redenen aan deze notie vastgehouden. De Russische inval in Oekraïne in februari 2022 maakte in één klap een einde aan het geloof in bufferstaten. Deze tussenstaten voelen zich bedreigd. Dit bracht beide militair ongebonden EU-leden Zweden en Finland tot hun historische besluit toe te willen treden tot de NAVO. De oorlog vraagt om een nieuwe houding tegenover Rusland.

2.2 Behoeft aan Europese verantwoordelijkheid en leiderschap

De AIV concludeerde eerder dat capaciteit, leiderschap en coördinatie in het Europese veiligheidsdomein beduidend meer aandacht vragen.²¹ De urgentie is met de Oekraïne-oorlog alleen maar toegenomen. De veiligheid van Europa wordt momenteel primair gegarandeerd door de NAVO en daarbinnen vooral door de VS. De betrokkenheid van onze belangrijkste NAVO-partner is echter in toenemende mate onzeker. Los van eerdergenoemde onzekerheid omtrent de uitkomst van de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2024, richt Amerika zijn aandacht in steeds grotere mate op andere regio's zoals de Indo-Pacifische regio. Het is onverstandig om permanent op Amerikaanse betrokkenheid bij Europa's veiligheid te blijven vertrouwen.

De EU kan een afnemende rol van de VS in de Europese veiligheidsparaplu zeker niet direct opvangen. De machtspolitieke basis ontbreekt: het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) vereist unanimiteit in de besluitvorming, er is geen agenda-bepalende lidstaat zoals de VS in de NAVO en een gemeenschappelijke commandostructuur ontbreekt.

2.3 Urgente opgaven ten behoeve van de Europese veiligheidsstructuur

Een Europese pijler binnen de NAVO

De huidige geopolitieke situatie maakt dat Europa dient te investeren in zelfstandigheid en het vermogen om het Europese grondgebied bij een groot conflict autonoom te verdedigen. Hiertoe dient een Europese pijler binnen de NAVO te worden opgericht met Europese capaciteit, planning, uitvoering en aansturing. Het is van belang om dit zo veel mogelijk in nauwe afstemming met de VS te doen, zodat de Europese pijler beschikt over strategische *enablers* en andere militaire capaciteiten waaraan in Europa tekorten zijn. Vooral nog is Europa afhankelijk van de VS voor onder meer strategische inlichtingen, transportcapaciteit, precisiewapens en satellietcapaciteit. Deze tekorten in Europa dienen zo snel mogelijk te worden aangevuld.

Een Europese pijler vereist daarnaast een nieuwe taakverdeling binnen de NAVO waarbij de Europese landen een grotere rol spelen in de commando- en planingsstructuur, zodat zij in staat zijn zelfstandig een operatie op het Europese continent uit te voeren. Het is van belang dit zo spoedig mogelijk uit te werken.

Grotere slagkracht door meer capaciteit

Europese NAVO-landen dienen meer capaciteiten in te brengen. Het bondgenootschap zou niet voor meer dan 50 procent afhankelijk moeten zijn van één lid (de VS). Op korte termijn is dit doel echter buiten bereik. Wel voldoen steeds meer Europese landen aan de NAVO-norm van een minimum van twee procent van het BBP voor defensie-uitgaven zoals vastgesteld tijdens de NAVO-top in Wales in 2014.²² Dat sterkt de alliantie als geheel en geeft een Europese pijler meer recht van spreken.

Met de Oekraïne-oorlog en de onzekerheid omtrent Amerikaanse betrokkenheid zijn er echter belangrijke opdrachten bijgekomen. De twee-procentnorm is niet voldoende om zowel zorg te dragen voor collectieve verdediging, effectieve afschrikking, herstel en uitbouw van de eigen defensiecapaciteit in Europa en Nederland alsmede en daarenboven langdurige en standvastige steun aan Oekraïne. Mede daarom is bij de NAVO-top in Vilnius onderstreept dat twee procent structureel een ondergrens moet zijn.²³ Voor de steun aan Oekraïne is derhalve structureel additionele inspanning vereist.

Meer continuïteit en planzekerheid

Bovengenoemde capaciteitsuitbreiding en aanpassingen in de bestaande NAVO-structuren vereisen vertrouwen en een langetermijnperspectief bij zowel defensie, bondgenoten als industrie om de noodzakelijke veranderingen door te voeren en investeringen te doen.²⁴ Dat kan alleen als de defensieplanning op lange termijn en met zekerheid wordt vastgelegd, bijvoorbeeld door verankering in nationale wetgeving. Dit is van belang om aan internationale verplichtingen te voldoen en zodoende een betrouwbare bondgenoot te zijn.

Een Europese Veiligheidsraad

Buiten de EU mist Europa in den brede een duidelijke coördinatiestructuur op defensie- en veiligheidsgebied waardoor slagkracht ontbreekt. Het vertrek van het VK uit de EU heeft de coördinatie en slagkracht nog verder beperkt. Een veiligheidsraad zou deze leemte kunnen vullen: een plek waar de Europese hoofdrolspelers op defensie- en veiligheidsgebied elkaar snel kunnen vinden in geval van een crisis. De AIV pleitte reeds in 2020 voor een veiligheidsraad bestaande uit Duitsland, Frankrijk en het VK (E3) als informeel overlegorgaan op leidersniveau dat, samen met relevante spelers zoals de secretaris-generaal van de NAVO en de voorzitter van de Europese Raad en/of de Commissie, in een concrete crisis als politieke spelverdeler optreedt.²⁵ Dit pleidooi met zijn onderliggende analyse is onverminderd valide.

2.4 Inbedding van Oekraïne in de trans-Atlantische veiligheidsstructuur

Oekraïne vecht ook voor de Europese veiligheid en vraagt op die grond een plek binnen de trans-Atlantische veiligheidsstructuur. Op dit moment kan militaire bescherming van Oekraïne tegen Rusland alleen door de NAVO of via bilaterale verdragen worden geboden; niet door de EU. Tijdens de NAVO-top in Boekarest in 2008 is Oekraïne NAVO-lidmaatschap in het vooruitzicht gesteld.²⁶

De vragen wanneer het land aan alle toetredingseisen voldoet en hoe het land tot het bondgenootschap kan toetreden staan nog open. De omstandigheden zijn door de oorlog radicaal gewijzigd. De meningen lopen uiteen over de wenselijkheid van NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne op voorzienbare termijn. NAVO-leden Amerika en Duitsland zijn terughoudend.²⁷ Krachtens artikel 10 van het NAVO-verdrag moeten nieuwe leden bijdragen aan de veiligheid van het NAVO-gebied.²⁸ Oekraïne is in oorlog met kernmacht Rusland en kan aan deze

voorwaarde niet voldoen. NAVO-leden Frankrijk en het VK zijn daarentegen positiever over een spoedige toetreding.²⁹ Uitstel van lidmaatschap zou de Russische koers om de oorlog actief te houden kunnen valideren.

Tijdens de NAVO-top in Vilnius (juli 2023) hebben de leden vooral afgesproken het gesprek voort te zetten.³⁰ Toetreding tot de NAVO biedt het beste perspectief qua veiligheidsgaranties voor Oekraïne. De AIV hecht er daarom aan dat Oekraïne een duidelijk en krachtig perspectief op lidmaatschap behoudt. De NAVO-top in juli 2024, wanneer de alliantie haar 75-jarig bestaan viert, en allicht ook de NAVO-top in 2025 die in Nederland zal plaatsvinden, zijn uitgelezen momenten om de opties voor inbedding van Oekraïne in de trans-Atlantische veiligheidsstructuur te bespreken en te versterken.

Het VK heeft recentelijk een bilateraal veiligheidsakkoord afgesloten met Oekraïne waarin het zich verplicht om: 1) veelomvattende steun te leveren voor de bescherming en het herstel van de territoriale integriteit binnen de internationaal erkende grenzen van Oekraïne; 2) nieuwe agressie van de Russische Federatie te helpen voorkomen en afweren; en 3) steun te verlenen aan de toekomstige integratie van Oekraïne in Euro-Atlantische instellingen.³¹ Dat gaat minder ver dan de veiligheidsparaplu die NAVO-lidmaatschap zou bieden en omvat geen *boots on the ground*. Frankrijk en Duitsland hebben recent ook een dergelijk bilateraal veiligheidsakkoord afgesloten.³²

2.5 Nederlandse opgave

Met de voortrekkersrol voor militaire steun aan Oekraïne heeft Nederland verantwoordelijkheid getoond voor de veiligheid van Europa en de inbedding van Oekraïne in de veiligheidsarchitectuur van de NAVO. Nederland dient hierop voort te bouwen door – vanuit bovengeschetste overwegingen – internationaal te pleiten voor een Europese pijler binnen de NAVO, een structurele en planmatige uitbreiding van de Europese defensiecapaciteit, de oprichting van een Europese veiligheidsraad en het vasthouden aan een duidelijk perspectief op Oekraïne's NAVO-lidmaatschap. Parallel aan het NAVO-traject en in samenwerking met landen met een grotere defensiecapaciteit, is het wenselijk dat de Nederlandse regering onderzoekt of er aan Oekraïne bilaterale veiligheidsgaranties kunnen worden geboden middels financiële steun en wapenleveranties.

Het defensievraagstuk verdient ook nationaal de volle aandacht van de nieuwe regering. De AIV adviseert, zoals eerder bepleit, de twee-procentnorm wettelijk te verankeren als minimum in lijn met NAVO-afspraken. Om Oekraïne standvastig te steunen zijn bovenop dit minimum van twee procent structureel extra middelen nodig. Aangezien de geraamde defensie-uitgaven voor 2024 en 2025 net onder de twee procent liggen, moet Nederland dus de defensie-uitgaven duidelijk verhogen.³³ Planzekerheid en een langetermijnperspectief kunnen worden gerealiseerd via een kabinet overstijgende defensieplanning met een looptijd van tien jaar die is vastgelegd in bijvoorbeeld een Defensiewet.³⁴ Daarbij is het van groot belang dat de defensie-uitgaven efficiënter worden besteed en versnippering wordt tegengegaan. Dat vereist een hervorming van de Europese defensie-industrie.

3. De Europese defensie-industrie



Twee jaar na de Russische invasie is steun via wapenleveranties onverminderd van levensbelang voor Oekraïne. De bodem van wat de EU en Nederland nog aan munitie en ander defensiematerieel uit eigen bestanden aan Oekraïne kunnen leveren lijkt echter bereikt. Ook de bevoorrading van de strijdkrachten van Nederland en zijn bondgenoten dient immers zeker te worden gesteld. Europa heeft in het licht van deze zich veranderende veiligheidssituatie meer militaire middelen nodig. De productie en ontwikkeling van defensiemateriaal dienen daartoe urgent te worden opgeschaald. De Europese defensie-industrie kent echter een aantal structurele uitdagingen.

3.1 Investeren in de Europese defensiemarkt

Fragmentatie

Voor de ontwikkeling en productie van nieuwe wapensystemen zijn langdurige en soms grootschalige investeringen vereist. Helaas is de Europese productie zeer gefragmenteerd. In de EU kopen lidstaten in op basis van de nationale veiligheidsbehoeften en aan de hand van nationale specificaties. Artikel 346 Verdrag betreffende de werking van de EU maakt het lidstaten mogelijk om op grond van veiligheidsbelangen een eigen aanbestedingsprocedure te volgen, eigen standaarden en specificaties uit te vragen en opdrachten direct aan nationale leveranciers te gunnen. Hierdoor is in de EU een wildgroei aan verschillende types wapensystemen ontstaan en kunnen de schaalvoordelen op de interne EU-markt voor defensiematerieel onvoldoende gerealiseerd worden. Nationale overheden investeren slechts eens in de zoveel jaar in een nieuw wapensysteem. Daarmee is de nationale industrie niet verzekerd van een voldoende gevulde en langjarige orderportefeuille om grote investeringen te doen. Dat leidt tot minder kostenvoordelen in de industrie, grotere afhankelijkheid van de exportmarkt en een inefficiënte besteding van belastinggeld in de ontwikkeling, aanschaf en onderhoud van het defensiematerieel. Fundamenteeler staat het een diepere EU- en NAVO-defensiesamenwerking in de weg, omdat de nationale systemen niet compatibel en uitwisselbaar zijn.

Schaaleffecten kunnen worden gerealiseerd via een nieuwe plannings- en aanbestedingscultuur in de EU, gestoeld op hechtere samenwerking met een gezamenlijke en gecoördineerde ontwikkeling en aankoop van defensiemateriaal op basis van geharmoniseerde gebruikerseisen. Gemeenschappelijke planning kan worden bevorderd door de defensie-uitgaven conform internationale afspraken te verhogen en deze uitgaven langdurig vast te leggen (zie paragraaf 2.3). Gezamenlijke aankoop kan worden gestimuleerd door de huidige EU-aanbestedingsrichtlijnen te versoepelen en bureaucratische hobbels te verwijderen. Door een crisismechanisme op te nemen in de aanbestedingsrichtlijn kunnen EU-lidstaten in staat worden gesteld in crisistijd efficiënt en sneller op te schalen. Gebruikerseisen, standaardisatie en certificering kunnen via EU-wetgeving worden geharmoniseerd. Daarbij kan worden aangesloten bij het NAVO-systeem voor standaardisatie.

Coördinatie tussen de EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten is van groot belang. Het *Defence Production Action Plan* dat regeringsleiders goedkeurden op de NAVO-top in Vilnius van juli 2023, moet snel in actie worden omgezet.³⁵

Dit actieprogramma is gericht op het versnellen van gemeenschappelijke aanbesteding, het vergroten van productie en het stimuleren van interoperabiliteit in NAVO-verband. Een *kick-start* kan worden gegeven door voorfinanciering

vanuit de ruimere *Common Funding* faciliteiten zoals besloten op de NAVO-top in Madrid in 2022.³⁶



Toegang kritieke grondstoffen en werknemers

Europa is erg afhankelijk van de invoer van kritieke grondstoffen. Dat geldt zeker ook voor de technologisch geavanceerde defensie-industrie. De defensiesector moet daarvoor concurreren met grote civiele bedrijven op een gespannen inkoopmarkt. Op vergelijkbare wijze concurreert de *R&D*-intensieve defensie-industrie om hoogopgeleide werknemers op een overspannen arbeidsmarkt. Dit zijn belangrijke barrières voor het opschalen van productie en ontwikkeling.

Met name voor sleutelcapaciteiten waarvoor Europa niet afhankelijk wil zijn van externe financiers, dient de technologische en industriële basis van de Europese defensie te worden versterkt. Afhankelijkheden van minder betrouwbare partners wat betreft onder meer halfgeleiders en kritieke grondstoffen dienen te worden afgebouwd. In november 2023 is een principeakkoord bereikt over de EU-verordening kritieke grondstoffen. Deze verordening dient spoedig te worden uitgewerkt.

Gebrek aan urgentie

Bovenstaande problemen zijn reeds bekend. Tot voor kort ontbrak het in de EU echter aan urgentie om ze te adresseren. Hierdoor is niet alleen de productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie verminderd, maar werd ook toegang tot financiering moeilijker vanwege begrijpelijke maatschappelijke zorgen in verband met de normen voor milieu, maatschappij en *governance* (ESG). Zelfregulering vanuit de financiële sector alsmede publieke druk leidden echter tot een lastig financieringsklimaat voor de defensie-industrie. Het moment lijkt nu wel rijp voor nieuwe Europese initiatieven. Zo wint bijvoorbeeld de gedachte terrein dat de Europese Investeringsbank (EIB) voor het eerst in haar bestaan in de defensie-industrie zou kunnen investeren.³⁷

Een echte doorbraak vereist een gedeeld gevoel van urgentie en een gezamenlijk front van politiek, industrie en de financiële sector om te komen tot een breed maatschappelijk draagvlak voor hervorming van en investeringen in de nationale en Europese defensie-industrie, vanuit het besef dat ook in Nederland de veiligheidssituatie onder druk staat. Hierbij blijft relevant dat regelgeving op het gebied van mensenrechten en ketenverantwoordelijkheid van toepassing is.³⁸

3.2 Productiecapaciteit voor en in Oekraïne

Gezien de urgentie van de militaire situatie bestaat onmiskenbaar de noodzaak om de productiecapaciteit in Oekraïne te vergroten. De EU en NAVO dienen dit actief te ondersteunen, al zal het omwille van de veiligheid opportuun zijn om bepaald defensiematerieel op het grondgebied van Europese NAVO-landen te produceren. Ter versterking van de lokale productie in Oekraïne en met het oog op de opbouw van de onmisbare netwerken, dienen Europese partners te investeren in industriële projecten waaraan Oekraïne deel kan nemen. Dit kan middels *Joint Ventures* gebaseerd in Europa.³⁹ De *EU Defence Joint Procurement Task Force* kan hierbij een coördinatierol spelen.

Oekraïne is vooral kwetsbaar waar het gaat om capaciteitstekort ten aanzien van luchtafweer. Investering in productiecapaciteit van luchtafweersystemen en -munitie is derhalve prioritair. Daarom liggen de belangrijkste productielijnen om gezamenlijk op te zetten op het gebied van artillerie, munitie, *unmanned aerial vehicles (UAVs)*, grondgebonden lange dracht precisie aanvalssystemen die over lange afstanden doelen kunnen uitschakelen, luchtverdedigingssystemen,

multi-role gevechtsvliegtuigen, sensorsystemen, radarcapaciteiten, medische capaciteiten en in algemene zin onderhouds- en herstelcapaciteit voor het geleverde materieel.⁴⁰



3.3 Nederlandse opgave

De uitbreiding en herschikking van de Europese defensie-industrie vergt ook van Nederland een actief en resultaatgericht industriebeleid waarbij regering, defensie-industrie en investeerders gezamenlijk opereren binnen de kaders van toepasselijke regelgeving om multinationale materieelprojecten te bevorderen en aansluiting te zoeken bij materieelprogramma's van grotere Europese partners. Het kabinet zal zich hiervoor moeten inzetten. Nederland kan ook steun uitspreken voor een rol van de EIB als investeerder in de defensie-industrie, zoals momenteel wordt overwogen.

Tegelijk moet het kabinet ervoor zorgen dat de nieuwe Europese geldstromen voor de defensie-industrie efficiënt worden ingezet en niet enkel naar grote lidstaten met machtige defensie-industrieën (inclusief staatsbedrijven) vloeien. Voorts dient de regering te inventariseren waar de Nederlandse kenniseconomie de beste bijdrage kan leveren aan toekomstige gemeenschappelijke aanbestedingen. De nieuwe Nederlandse regering dient de Defensie Industrie Strategie (2018, aangevuld in 2022) in dit opzicht te herzien.

4. Het perspectief van Oekraïens EU-lidmaatschap



Vier maanden na het begin van de invasie, op de Europese Raad van regeringsleiders van juni 2022, verkreeg Oekraïne het perspectief op EU-lidmaatschap. Eind 2023 besloten de regeringsleiders om toetredingsgesprekken met Oekraïne te starten. Het principebesluit dat Oekraïne volwaardig lid van de EU mag worden is daarmee onomkeerbaar genomen en politiek sterk verankerd. Dit besluit was, zoals eerder beschreven, niet alleen een uitdrukking van politieke en morele solidariteit, maar ook een gevolgtrekking uit de nieuwe geostrategische situatie. Tegelijk is het een zeer complexe opgave. De manier waarop en de termijn waarbinnen Oekraïne tot de EU kan toetreden, zijn nog onderwerp van intensieve analyse en discussie in Brussel, Kyiv en de nationale hoofdsteden. Zowel voor Oekraïne als voor de EU ligt er veel huiswerk voordat van toetreding sprake kan zijn.⁴¹

4.1 Het belang van zorgvuldige toetsing onder geopolitieke druk

Zoals elk ander kandidaat-lid moet ook Oekraïne eerst aan alle toetredingscriteria voldoen. Vanwege de cohesie van de Unie zelf is het van groot belang om – ondanks geopolitieke druk en urgentie – vast te houden aan de op verdienste gebaseerde (*merit-based*) benadering. Tegelijk is het van belang dat de EU en de lidstaten Oekraïne actief ondersteunen bij het voldoen aan de toetredingscriteria.

Zeker op korte termijn moet rekening worden gehouden met een grotere spanning tussen geopolitieke druk en de noodzaak van een kritische inhoudelijke toetsing van de toetredingscriteria. Het afzwakken van de strenge toetredingscriteria kan op termijn de werking van de EU ondermijnen. Dit geldt in het bijzonder voor fundamentele waarden zoals democratie, rechtsstaat, mensenrechten en bescherming van minderheden die in het geding kunnen raken. Een te grote divergentie in economische en maatschappelijke uitgangspunten verzwakt het gezamenlijke handelingsvermogen en het onderlinge vertrouwen. Dit kan ook een weerslag hebben op het internationale gezag van de EU en het vertrouwen van de bevolking.

4.2 Tweezijdige uitdagingen voor toetreding

Democratie, rechtsstaat en mensenrechten

Voor veel kandidaat-lidstaten is het in normale tijden al een uitdaging om aan de EU-toetredingscriteria te voldoen. Dit geldt te meer voor een land in oorlog, met een enorme toekomstige wederopbouw-opgave en met wezenlijke uitdagingen ten aanzien van onder meer corruptie en de omgang met en bescherming van minderheden. Nederland heeft eerder met succes bijgedragen aan de opbouw van democratische en rechtsstatelijke instituties in kandidaat-lidstaten van de EU. Dat gebeurde via programma's waarin overheden meerjarig aan elkaar worden gekoppeld om deskundigheid te delen (zogenaamde *twinning*- en MATRA-programma's) en via andere vormen van technische assistentie en informatie-uitwisseling, zoals workshops, expert-missies en studiebezoeken. Nederland dient dergelijke concrete en actieve steun aan Oekraïne samen met gelijkgezinde EU-partners te intensiveren mede op basis van eerder opgedane ervaring (zie ook paragraaf 5).⁴² Dit maakt niet alleen de Oekraïense samenleving, maar ook de Europese Unie, en in het verlengde Nederland, weerbaarder.

Tegelijk kan Nederland met gelijkgezinde lidstaten nadenken over versterking van het interne *acquis* op rechtsstaatsgebied ter preventie van eventuele *democratic backsliding*. Recente ervaringen met Hongarije en Polen leren immers dat niet

valt uit te sluiten dat nieuwe lidstaten na EU-toetreding (waarna het effectiefste drukmiddel verdwijnt) onaanvaardbare stappen achteruitzetten op het terrein van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Hoewel het onterecht zou zijn te veronderstellen dat dit in de toekomst in Oekraïne of in andere huidige kandidaat-lidstaten zou gebeuren, zou het eveneens onvoorzichtig zijn om zich niet op dergelijke scenario's voor te bereiden.

De versterking van het EU-fundament

Toetreding van Oekraïne zal grote invloed hebben op de EU en op Nederland. Denk aan de impact op de economie en op het vrij personenverkeer, op de Europese meerjarenbegroting inclusief cohesiefondsen en landbouw gelden, en op de institutionele verhoudingen en het besluitvormingsvermogen. Deze impact zal des te meer worden gevoeld omdat sinds de start van de oorlog ook aan Moldavië, Georgië en landen op de Westelijke Balkan versneld toetredingsperspectief is geboden, hetgeen de Unie tot 35 of 36 leden zou kunnen brengen.

Er leeft een breed scala aan opvattingen over hoe de EU zich verder zou moeten ontwikkelen en in welk tempo. De vraag hoe uitbreiding en hervorming zich tot elkaar verhouden zal de komende jaren een grote rol spelen. Hoewel met name enkele oostelijke lidstaten de processen van uitbreiding en hervorming willen loskoppelen (met focus op uitbreiding alleen) besloot de Europese Raad van december 2023 dat het een niet zonder het ander gaat.⁴⁵ Wat betreft hervorming zijn er pleidooien voor intensivering van de Europese samenwerking (denk aan meer meerderheidsbesluitvorming), maar het geluid klinkt eveneens dat een Unie van 32 tot 36 lidstaten wellicht bescheidener in haar integratiestreven zal moeten zijn. Om de dynamiek in de onderhandelingen te houden is het ook zinvol om actief de mogelijkheden van gefaseerd lidmaatschap in te brengen. De AIV is voornemens deze onderwerpen komend jaar te behandelen in een afzonderlijk, breder advies over EU-uitbreiding.

Een veilige inbedding

EU-lidmaatschap heeft ook veiligheidsimplicaties, zowel voor Oekraïne als de EU. Artikel 42 lid 7 van het EU-verdrag (VEU) verplicht lidstaten hulp en bijstand te verlenen met alle middelen waarover zij beschikken in het geval van een gewapende aanval op een andere lidstaat. Dit artikel is bijvoorbeeld ingeroepen na de terroristische aanslagen in Parijs in 2015. Zoals hierboven genoemd, is de EU momenteel niet in staat de verwachtingen die voortvloeien uit dit artikel gestand te doen jegens een lidstaat die in oorlog is met kernmacht Rusland. EU-lidmaatschap van Oekraïne kan daarmee niet los worden gezien van NAVO-lidmaatschap dan wel militaire veiligheidsgaranties met vergelijkbare sterkte. De betrokkenheid van de VS blijft – tenminste op korte en middellange termijn – een vereiste.

4.3 Nederlandse opgave

Nederland dient toetreding van Oekraïne tot de EU te steunen door een actieve bijdrage te leveren aan (i) de verdere opbouw van democratische en rechtsstatelijke instituties die mensenrechten waarborgen van Oekraïne; (ii) het in stand houden van de dynamiek in de toetredingsgesprekken met Oekraïne waarbij ook gefaseerde toetreding wordt overwogen; (iii) de hervorming van de EU met het oog op uitbreiding; en (iv) voorbereiding van de Nederlandse samenleving op de gevolgen die toetreding kan hebben op bijvoorbeeld de EU-begroting, het landbouwbeleid en het vrije verkeer van werknemers.

5. Wederopbouw Oekraïne: naar een breed herstel



De Oekraïense samenleving is door de oorlog totaal ontwricht. De economische schade loopt in de honderden miljarden euro's.⁴⁴ Miljoenen Oekraïners zijn gevlucht of ontheemd. Voor de oorlog was Oekraïne een opkomend middeninkomensland met een dynamische economie met groot potentieel. Tegelijk gaat wederopbouw van Oekraïne om meer dan alleen repareren van wat is vernietigd. De wederopbouw gecompliceerd doordat deze deels tijdens de oorlog zal moeten plaatsvinden.

5.1 Grondbeginselen van wederopbouw

Brede aanpak

Prioriteit bij de wederopbouw ligt bij herstel van huizen, infrastructuur en basisvoorzieningen. Daarnaast gaat het om verbetering van wat in Oekraïne voor de oorlog in ontwikkeling was: een relatief open economie, de aanpak van corruptie en versterking van de instituties van de democratische rechtsstaat. Een levendige democratie en een duurzame vitale economie vormen de beste garanties dat een naoorlogs Oekraïne zich blijvend kan verweren tegen Russische agressie en dat het een onmisbaar onderdeel kan worden van een Europese rechtsorde die veiligheid, vrijheid en welvaart biedt.⁴⁵ Door ook deze aspecten van wederopbouw actief te ondersteunen kan de internationale gemeenschap Oekraïne helpen te voldoen aan de vereisten voor toetreding tot de Europese Unie (zie paragraaf 4).

Weloverwogen aanpak

Lessen uit het verleden – op het gebied van wederopbouw, ontwikkelingssamenwerking en *Build Back Better* – kunnen bekende valkuilen en onbedoelde effecten voorkomen. Te denken valt aan prijsopdrijvende effecten van wederopbouw op bijvoorbeeld de huizenmarkt, *elite capture* waarbij veel fondsen of voordelen toekomen aan alleen de machtigsten, of het aanwakkeren van corruptie door de influx van kapitaal.⁴⁶

Inclusieve aanpak met regierol voor Oekraïne

Grootschalige en standvastige internationale betrokkenheid bij het Oekraïense herstel is hard nodig. Overlap van inspanningen door de veelheid aan actoren (donoren, internationale organisaties, bedrijven en NGO's) dient voorkomen te worden.⁴⁷ Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor multilaterale instellingen zoals de VN, de Europese Investeringsbank (EIB), de *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)* en de Wereldbank. Oekraïne dient te allen tijde de regie en het eigenaarschap in het herstelproces te behouden. Een belangrijke rol is derhalve weggelegd voor Oekraïense *stakeholders*, zowel privaats als publiek, waaronder gemeenten, aansluitend op het decentralisatiebeleid dat in 2014 in Oekraïne is ingezet.

5.2 Middelen voor herstel

Zolang de oorlog duurt, is het onmogelijk een precieze schatting te maken van de kosten die de wederopbouw van Oekraïne met zich mee zal brengen. De EU heeft sinds de start van de oorlog ruimhartig steun gegeven. Tijdens de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad op 1 februari 2024 is besloten een speciale faciliteit voor de Oekraïne met een budget voor 2024-2027 vast te stellen ter hoogte van 50 miljard euro.⁴⁸ Ook bilateraal geeft Nederland ruimhartig, zoals onlangs met 102 miljoen euro voor steun aan Oekraïne in de eerste vier maanden van 2024.⁴⁹ Naarmate de oorlog langer duurt en de kosten

van wederopbouw oplopen, zou de bereidheid om publieke middelen in te zetten achter kunnen blijven. Alleen al daarom acht de AIV het van groot belang dat de financiering van het herstel op meerdere pijlers wordt gestoeld.



Publieke middelen

Het is van essentieel belang dat multilaterale financiële instellingen, de EU en bilaterale bondgenoten, waaronder Nederland, langjarig middelen reserveren voor steun aan de wederopbouw van Oekraïne. Dat gaat grotendeels om leningen onder gunstige voorwaarden. Draagvlak voor de inzet van publieke middelen is gebaat bij duidelijke communicatie over wat er op het spel staat en hoe het Europese belang is gediend met een sterk Oekraïne. Het helpt eveneens wanneer andere maatschappelijke actoren – bedrijfsleven, gemeenten, NGO's – met relevante expertise de kans krijgen in de wederopbouw te participeren.

Private sector

Naast publieke bijdragen dienen ook private bedrijven een rol te spelen in de wederopbouw van Oekraïne. Het land biedt zeker ook op middellange termijn een interessante markt. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van het instrumentarium van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor publiek-private samenwerking en ondersteuning van ondernemers bij het ontplooiën van initiatieven in het buitenland.⁵⁰ Dergelijke ondersteuning neemt de risico's voor particuliere investeerders om actief te zijn in een land in oorlog overigens nooit helemaal weg.

Hoewel betrokkenheid van Nederlandse bedrijven goed is, onder andere vanwege het draagvlak voor hulp aan Oekraïne, dient dat niet te leiden tot gedwongen winkelnering. Formele koppeling van hulp aan betrokkenheid van Nederlandse bedrijven kan immers leiden tot hoge prijzen en suboptimale kwaliteit en samenwerking. Het is vooral van belang om goede voorwaarden voor het lokale midden- en kleinbedrijf te scheppen en te bevorderen.

Bevroren Russische tegoeden

In de EU is inmiddels brede steun voor het gebruik van de opbrengsten van bevroren Russische tegoeden om de wederopbouw in Oekraïne mede te financieren. Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van januari 2024 bereikten EU-landen een principeakkoord over het plan om Europese belastingen te heffen op het rendement op bevroren Russische tegoeden, gelden die vervolgens kunnen worden ingezet voor wederopbouw van Oekraïne.⁵¹

Ook de roep om de Russische tegoeden als zodanig te confisqueren ter financiering van herstelbetalingen en de wederopbouw van het land klinkt regelmatig. Aan deze verdergaande stap kleven nog diverse politieke en juridische bezwaren. In politiek opzicht vreest de Europese Centrale Bank (ECB) voor de reputatie van de euro als internationale reservemunt en heeft de stap een belangrijke precedentwerking. Daarenboven kan de stap leiden tot vergelding via Nederlandse tegoeden in het buitenland.

Juridisch stuit onteigening van private eigendom op nationaal- en internationaalrechtelijke bezwaren van mensenrechtelijke (bv EVRM Protocol 1 Art 1, maar ook *due process*) en investeringsrechtelijke aard. Staatseigendom wordt beschermd door de internationaalrechtelijke regels van soevereine immuniteit.⁵² Dat gezegd hebbende, gaat het hier om tegoeden van een agressorstaat. Ook in deze context ligt confisqueren van tegoeden internationaal- en nationaalrechtelijk lastig, maar lijkt het juridisch niet onmogelijk. Zeker als het

gaat om de tegoeden van de Russische Centrale Bank, laat het internationaal recht ruimte voor confiscatie, bijvoorbeeld ten behoeve van een internationaal compensatiemechanisme, met als voorwaarde dat de uitvoering altijd ingebed moet zijn in nationale wetgeving (zoals Canada reeds heeft ingevoerd).⁵³ De AIV beveelt aan deze aspecten nader te onderzoeken.

Verdienvermogen Oekraïne

Als groot land met een grote jonge beroepsbevolking, een internationaal concurrerende agrarische sector en een vooruitstrevende technologiesector, kan Oekraïne zelf veel bijdragen aan de eigen wederopbouw. Nederland kan dit faciliteren door gerichte steun om de Oekraïense private sector in staat te stellen om handel en investeringen doorgang te laten vinden.

Op dit moment geniet Oekraïne als belaagd land in oorlogstijd in het kader van de zogenoemde solidariteitscorridors kwijtschelding van invoerrechten tot de EU en verbeterde toegang voor de transportsector tot de EU-markt.⁵⁴ Deze tijdelijke handelsmaatregelen hebben echter ook geleid tot Oekraïense concurrentie op de Europese interne markt, wat onder meer door Poolse en andere landbouwers en vrachtwagenchauffeurs als oneerlijk wordt ervaren. Deze tijdelijke handelsmaatregelen dienen uiteindelijk plaats te maken voor reguliere investerings- en handelsrelaties op een gelijk speelveld die het verdienvermogen van Oekraïne versterken, opdat het land zelf het overgrote deel van de wederopbouw kan financieren.

De AIV wijst ten slotte ook graag op het belang van betrokkenheid van de vele Oekraïners die voor de oorlog reeds in het buitenland verbleven, en de huidige grote groep oorlogsvluchtelingen. Hun betrokkenheid bij de wederopbouw vormt een belangrijke bijdrage aan blijvend resultaat en biedt hen ook het perspectief op terugkeer naar hun land van herkomst.

5.3 Nederlandse opgave

De wederopbouw van Oekraïne zal een grote inspanning vergen. De rekening is hoog. Ook Nederland zal daar aanzienlijk aan moeten bijdragen, bilateraal en in EU-verband. Dat leidt tot dilemma's. Publiek geld kan immers maar een keer uitgegeven worden. Daarom is het van belang ook andere bronnen aan te boren, zoals het rendement op bevroren Russische tegoeden. Nederland, waar zich veel van de tegoeden bevinden, kan een leidende rol spelen in de feitelijke mobilisatie van die opbrengsten. Gebruik van de Russische tegoeden zelf dient nog nader te worden onderzocht.

Een sterk Oekraïne versterkt de EU, de NAVO en daarmee Nederland. Het Nederlandse belang om Oekraïne te versterken dient daarom telkens te worden benadrukt. Wederopbouw gaat niet alleen om bakstenen, maar ook om de instituties die de gemeenschappelijk waarden van vrijheid, openheid, transparantie, democratie, rechtsstaat en mensenrechten waarborgen. Zoals eerder genoemd moeten juist deze waarden ook in het kader van Oekraïne's toetredingstraject tot de EU worden verzekerd. Ook kan Nederland vanuit de overheid en de private sector steun leveren op terreinen waar Nederland veel specifieke expertise heeft, zoals versterking van de landbouwsector, het waterbeheer en de drinkwatervoorziening.

6. De Oekraïne-oorlog en het “mondiale Zuiden”



Waar de Oekraïne-oorlog enerzijds een ongekende eenheid in het Westen teweegbracht, maakte de oorlog anderzijds – en in scherp contrast – een groeiende verwijdering tussen Europa en het mondiale Zuiden zichtbaar. Het mondiale Zuiden kan niet worden gezien als een eenduidig en homogeen blok. Landen als Kenia en India nemen ten aanzien van het conflict andere posities in dan landen als Zuid-Afrika en Brazilië. Toch verdient het aanbeveling meer aandacht te besteden aan de negatieve sociaaleconomische gevolgen van het conflict voor armere landen en moeten oplossingen worden gezocht voor de ongewenste politieke verwijdering tussen de EU en landen in het mondiale Zuiden. Deze groeiende kloof heeft negatieve effecten voor de stabiliteit in de wereld.⁵⁵

6.1 De gevolgen van de oorlog voor het mondiale Zuiden

Sociaaleconomische gevolgen

Veel landen in het mondiale Zuiden worden disproportioneel geraakt door de sociaaleconomische gevolgen van de oorlog. Ten eerste waren Rusland en Oekraïne voor de oorlog relatief grote exporteurs van met name energie, graan en kunstmest. Deze exportstromen droogden direct na uitbreken van de oorlog op door zowel het conflict zelf als door de daaropvolgende sancties jegens Rusland. Energie- en voedselprijzen op de wereldmarkt stegen aanzienlijk terwijl deze prijzen al zeer hoog waren als gevolg van de COVID-19-pandemie. De armste delen van de bevolking in importafhankelijke ontwikkelingslanden werden het hardst geraakt, omdat zij een relatief zeer hoog percentage van het beschikbare inkomen uitgeven aan voedsel en energie.⁵⁶

Ten tweede zagen centrale banken in rijke landen zich door de toegenomen inflatie genoodzaakt om de rentes te verhogen. Dit had direct negatieve gevolgen voor landen in het mondiale Zuiden met hoge schuldenquota en navenant hoge rentelasten. Ook leidde het strakkere monetaire beleid in de VS en Europa tot kapitaaluitstroom uit het mondiale Zuiden en devaluatie van lokale munten. Import van voedsel en energie werd daarmee nóg duurder dan voorheen.⁵⁷

Ten derde zagen veel ontwikkelingslanden niet-militaire steun voor Oekraïne, bij een gelijkblijvend *Official Development Assistance* (ODA) budget, deels ten koste gaan van andere steun en stelden dit aan de orde. Macro-economische gevolgen van de oorlog en de naweeën van de COVID-19-pandemie in rijke landen, zoals verminderde koopkracht door inflatie en druk op de begroting door rentestijgingen, hebben ODA-budgetten in rijke landen waaronder Nederland nog verder onder druk gezet.

Aan het begin van de oorlog waren deze effecten aanzienlijk, maar kregen ze weinig prioriteit in de EU en Nederland. Na een piek in 2022 zijn de effecten weliswaar afgenomen, maar nog niet weg. Zo liggen energie- en voedselprijzen nog steeds een stuk hoger dan voor de pandemie. Prijsdalingen op de internationale markt vertalen zich met enige vertraging in lagere prijzen in ontwikkelingslanden.⁵⁸ De gevoelde urgentie van de gevolgen op voedsel- en energieprijzen mag daarmee iets zijn afgenomen, de noodzaak voor aandacht blijft.

Politieke gevolgen

Ook de politieke gevolgen van de oorlog waren significant. Al snel na de Russische invasie werd in de VN duidelijk dat een aantal landen in het mondiale Zuiden niet meeding in de westerse strategie.⁵⁹ Er is sprake van een groeiende politieke kloof tussen het Westen en het mondiale Zuiden – en weinig begrip voor de opstelling van zuidelijke landen bij de veroordeling van of sancties tegen Rusland.⁶⁰

Westerse regeringsleiders werd verweten dat zij vooral opereren vanuit eigenbelang en met verschillende maten meten. De financiële steun voor Oekraïne, bijvoorbeeld, vloeit rijkelijk, terwijl de noodhulp aan Jemen en de Hoorn van Afrika achterblijft, ondanks dringende VN-oproepen. Ook waar het gaat om de toelating en opvang van vluchtelingen meet Europa volgens sommigen met verschillende maten. Op geopolitiek vlak vinden velen dat de westerse druk om openlijk stelling te nemen tegen Rusland moeilijk te rijmen valt met de westerse stellingname ten aanzien van andere conflicten, zoals eerdere oorlogen in Irak en Libië en zeker ook de Israëlische reactie op de terreuraanslagen van 7 oktober 2023.

6.2 Investeren in een nieuwe relatie met het mondiale Zuiden, ook vanwege Oekraïne

Europa heeft landen in het mondiale Zuiden hard nodig als partners in internationale politieke fora, zoals de VN, G20, Wereldbank, IMF, WTO. Om de groeiende kloof te helpen overbruggen zal Europa moeten investeren in een nieuwe relatie, die begint met de onderkenning dat belangen en posities, bijvoorbeeld ten aanzien van Oekraïne, uiteenlopen. Een gelijkwaardiger dialoog, op het hoogste politieke niveau vanuit een breed ambassadenetwerk, is essentieel evenals concrete stappen om het mondiale Zuiden een grotere rol te geven binnen de internationale economische besluitvorming.

Ook voor Oekraïne is een beslechting van de kloof tussen Zuid en West van belang. President Zelensky refereerde in de aankondiging van een nieuw vredesinitiatief in januari 2024 in Bern ook expliciet aan de noodzaak het mondiale Zuiden te betrekken bij mogelijke onderhandelingen.⁶¹ De oorlog in het Midden-Oosten speelt daarnaast politiek een grote rol. De oorlog in Gaza verschuift de aandacht en heeft steeds meer een langdurig karakter. De beschuldiging van dubbele standaarden groeit in veel landen in het mondiale Zuiden: zolang de westerse landen geen halt toe roepen aan het geweld, staat de eventuele samenwerking ten aanzien van Oekraïne steeds meer op een laag pitje. Dat is uiteraard niet in het Nederlandse belang.

Er zijn verschillende initiatieven geweest vanuit het mondiale Zuiden ten aanzien van de beëindiging van de oorlog. Deze zijn niet altijd verwelkomd door Oekraïne of westerse landen. Toch is het ook voor Oekraïne en bondgenoten van belang dat communicatiekanalen met Rusland open blijven om perspectief op een duurzame en rechtvaardige vrede te behouden. Op dit moment richt de communicatie zich niet zo zeer op vredesonderhandelingen, maar onder meer op het open houden van energie- en voedselleveranties aan landen in Afrika en Azië. Landen uit het mondiale Zuiden hebben hierin een eigen belang en moeten actief bij kunnen dragen aan een duurzame oplossing van het conflict. Het Westen kan dergelijke initiatieven vanuit gedeelde belangen ondersteunen. Het verdient inspanning om een nieuwe graandeal en eventueel een energiedeal tot stand te brengen om de negatieve gevolgen voor de meest kwetsbare landen te beperken.



6.3 Nederlandse opgave

De Oekraïne-oorlog legde de politieke kloof tussen Europa en het mondiale Zuiden bloot en zou ook op dit terrein een wake-up call moeten zijn. De multilaterale wereldorde is alleen weerbaar als we erkennen dat landen in het mondiale Zuiden belangrijke spelers zijn en een grote stem vertegenwoordigen. Dit betreft ook het tot stand brengen en steunen van een duurzame en rechtvaardige vrede in Oekraïne en – zolang het conflict voortduurt – het tegengaan van de effecten op energie- en voedselprijzen en andere sociaaleconomische effecten voor de kwetsbaarste landen. Dit vraagt om actieve diplomatie, waarbij verbinding, de-escalatie en het vermijden van polarisatie een belangrijkere rol spelen. Nederland dient zich hiervoor actief in te zetten.

7. Draagvlak en maatschappelijke weerbaarheid



Draagvlak

De oorlog raakt ook de Nederlandse samenleving. De oorlog vraagt offers van Nederlanders via hogere voedsel- en energieprijzen, de noodzaak om vluchtelingen op te vangen en de inzet van belastinggeld voor financiële, humanitaire en militaire steun aan Oekraïne. Er zijn zeer goede redenen om deze offers te brengen, zoals de morele en politieke plicht om een land dat ten prooi valt aan agressie bij te staan en het eigenbelang van een veilig, democratisch, rechtsstatelijk en vrij Europees continent.

De publieke steun in Nederland voor hulp aan Oekraïne was en is groot. Een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking steunt militaire en financiële hulp aan Oekraïne en sancties tegen Rusland, ook waar die een terugslag heeft op persoonlijke belangen. In het najaar van 2023 steunde 69 procent van de Nederlandse bevolking wapenleveranties aan Oekraïne, 76 procent de opname van vluchtelingen uit Oekraïne en 61 procent toetreding van Oekraïne tot de EU.⁶² Veel Nederlanders zijn of waren direct en persoonlijk betrokken bij de opvang van vluchtelingen. Tegelijkertijd tekenen zich kleine scheurtjes in het draagvlak af. Steun voor de stelling "De Russische aanval op Oekraïne is een aanval op heel Europa" daalde in Nederland tussen najaar 2022 en najaar 2023 van 66 tot 45 procent.⁶³ Kortom, het draagvlak in Nederland voor steun aan Oekraïne is geen vanzelfsprekendheid en vereist daarom een intensief politiek en parlementair debat en actieve communicatie van regeringszijde naar de Nederlandse bevolking.

De onzekerheid over toekomstig draagvlak maakt het des te belangrijker voor de Nederlandse regering om de politieke afwegingen open en transparant te maken. Daarbij dient de regering helder te zijn over waar we staan in het conflict, wat er op het spel staat en wat de doelen zijn van de Nederlandse steun aan Oekraïne. Dat vraagt om een intensievere communicatie-inspanning naarmate de oorlog voortduurt. Bepaalde dilemma's worden dan immers tastbaarder.⁶⁴ Ook kan de maatschappelijke aandacht verschuiven naar andere conflicten en onderwerpen. Een gebrek aan voortgang in Oekraïne's offensieven en de perceptie van een aanhoudende militaire patstelling met niettemin voortgaande hoge materiële en immateriële kosten kunnen een wissel trekken op de bereidheid om Oekraïne te steunen, omdat dit door sommigen waargenomen kan worden als steun aan voortzetting van een uitzichtloze oorlog.

De Nederlandse kiezer heeft eerder aangegeven niet onberoerd te zijn door zorgen rondom corruptie en gebrek aan goed bestuur in Oekraïne.⁶⁵ Parlementaire en publieke instemming zijn essentieel, zoals Krastev in zijn AIV-lezing overtuigend betoogt en onontkoombaar zullen zich in de formulering en uitvoering van beleid en in de uitvoering daarvan dilemma's voordoen. De AIV is van mening dat de Nederlandse inzet binnen de NAVO, de EU en naar Oekraïne ertoe doet. De Nederlandse regering heeft zich terecht politiek en moreel gecommitteerd aan de verdediging van Oekraïne. De regering blijft gehouden tot uitgebreide communicatie als het gaat om blijvende intensieve steun aan deze strijd van Oekraïne. Dit is des te meer van belang nu de oorlog naar alle waarschijnlijkheid zal voortduren en een lange nasleep heeft die de toekomst van ons continent bepaalt.

Weerbaarheid

Ook de Russische regering weet hoe belangrijk de slag om de (westerse) publieke opinie is voor de uitkomst van het conflict. Desinformatiecampagnes behoren tot Moskou's vertrouwde arsenaal. Het is van groot belang dat de Nederlandse

samenleving als geheel zich voorbereidt op hybride conflictvoering zoals Rusland die inzet. Denk daarbij aan desinformatie, het plat leggen van vitale infrastructuur, het uitbuiten van strategische afhankelijkheden (bijvoorbeeld voor energie en grondstoffen) en andere vormen van ontwrichting. De wens om Oekraïne in te bedden in de EU en de NAVO kan leiden tot wrok en extra ondermijningspogingen aan de kant van Rusland. Als gastland van het Internationale Strafhof (dat de Russische president zou kunnen berechten) en het Internationale Gerechtshof (dat zich uit kan spreken over schendingen van het internationaal recht door Rusland) staat Nederland nog extra in de schijnwerpers.⁶⁶

Weerbaarheid tegen dergelijke ondermijning vereist een *whole-of-society*-aanpak. Burgers, bedrijven, het maatschappelijke middenveld en de overheid moeten beter doordrongen raken van de gewijzigde veiligheidssituatie en zich daar gezamenlijk op voorbereiden. Eenieder heeft hierin een verantwoordelijkheid. Recent riepen de voorzitter van het militair comité van de NAVO, admiraal Rob Bauer, en meerdere Europese Hoofden der Strijdkrachten, waaronder de Nederlandse, op tot zo'n gezamenlijke inspanning.⁶⁷ In 2024 publiceert de AIV een advies over hybride dreigingen met aanbevelingen hoe Nederland zich ertegen kan weren. Onder meer met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement bepleit de AIV in dat advies een investering in nationale scholing ten behoeve van (digitale) weerbaarheid en het herkennen van desinformatie. Het recht van burgers om beschermd te zijn, betekent dat zij in de positie moeten worden gesteld om zich adequaat tegen digitale dreigingen te beschermen. Hier ligt een opdracht voor de overheid. Het aanbieden van nationale digi-scholing kan daarin helpen. Ook dient de regering de kiezer met heldere, eerlijke en betrouwbare communicatie te wapenen tegen desinformatie over het conflict en andere vormen van ondermijning.

8. Conclusies en aanbevelingen



Dit advies bouwt voort op het eerste briefadvies dat de AIV in oktober 2022 uitbracht naar aanleiding van de Oekraïne-oorlog.⁶⁸ Drie rode draden lopen door de *capita selecta* heen: standvastigheid, weerbaarheid en perspectief. Langs deze rode draden doet de AIV de volgende aanbevelingen.

8.1 Standvastigheid

Nederlandse steun aan Oekraïne is onverminderd noodzakelijk en urgent, zeker nu de westerse consensus brozer wordt, kantelpunten in zicht zijn en een langdurige patstelling dreigt. De Nederlandse regering heeft zich terecht politiek en moreel gecommitteerd aan de strijd die Oekraïne voert. Voor Europa en Nederland is dit immers een oorlog waarbij ook onze eigen veiligheid en waarden op het spel staan. De tot nu toe verleende steun aan Oekraïne schept ook verwachtingen en leidt in zekere zin tot een *lock-in* effect. Standvastigheid vereist een sterk gevoel van duurzame betrokkenheid en politieke verantwoordelijkheid. Immers, als de steun nu wordt afgeschaald, leidt dat ook tot verlies aan geloofwaardigheid voor de EU als internationale bondgenoot. Als het vooruitzicht op EU- of NAVO-lidmaatschap nu zou worden ondergraven, zou dat een enorm verlies aan hoop voor Oekraïne zijn.

De onlangs overleden hoogleraar Europese Geschiedenis Mathieu Segers stelde najaar 2023 in een interview dat juist Europa moreel leiderschap en politieke wil moet tonen, nu de VS daar steeds minder toe in staat is.⁶⁹ Kortom, met de Nederlandse inzet binnen de NAVO en de EU om Oekraïne te steunen, alsook de directe inzet voor Oekraïne, staat echt iets op het spel.

I. Steun Oekraïne standvastig en met voldoende middelen

► Scenario's:

Nederland dient zich actief op diverse scenario's voor te bereiden. Een overwinning voor Oekraïne (scenario 1) of een zo sterk mogelijke uitgangspositie voor Oekraïne bij eventuele onderhandelingen (scenario 3 variant 4) zijn de meest wenselijke scenario's en zouden door blijvende, proactieve en tijdige steun van de Nederlandse regering en onze partners als inzet en doelstelling van beleid moeten gelden.

► Defensie-uitgaven:

- i. De AIV herhaalt zijn oproep om de NAVO-norm van minimaal twee procent na te leven en te verankeren om zo te voldoen aan internationale afspraken in NAVO-verband;
- ii. Reserveer structureel additionele middelen, als aanvulling op het minimum van twee procent, om Oekraïne standvastig te kunnen bijstaan. De AIV constateert dat de huidige defensie-uitgaven onvoldoende zijn om zorg te dragen voor collectieve verdediging, effectieve afschrikking, herstel en uitbouw van de eigen defensiecapaciteit in Europa en Nederland en *daarenboven* langdurige en standvastige steun aan Oekraïne.
- iii. Realiseer planzekerheid en een langetermijnperspectief via een kabinetoverstijgende defensieplanning met een looptijd van tien jaar die bij voorkeur is vastgelegd via de Defensiewet om deze planning weerbaarder te maken voor politieke schommelingen.

- ▶ **Wederopbouw:**
 - i. Streef een breed en inclusief herstel na van Oekraïne. Lessen uit het verleden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en *Build Back Better* dienen bekende valkuilen en onbedoelde effecten te voorkomen.
 - ii. Wederopbouw gaat niet alleen om bakstenen, maar ook om de instituties die de gemeenschappelijke waarden van vrijheid, openheid, transparantie, democratie, rechtsstaat en mensenrechten waarborgen.
 - iii. Lever vanuit Nederland steun op terreinen waar veel specifieke expertise bestaat zoals landbouw, waterbeheer en drinkwatervoorziening.
 - iv. Mitigeer de effecten van de versoepelde markttoegang voor Oekraïense goederen en dienstverleners op de interne markt en streef op termijn naar herstel van het gelijke speelveld. Eerlijke concurrentie is essentieel voor het draagvlak voor steun.
 - v. Spreek alternatieve bronnen voor financiering aan door effectief gevolg te geven aan het principebesluit van de Raad Buitenlandse Zaken in januari 2024 om Europese belastingen te heffen op het rendement op bevroren Russische tegoeden. Onderzoek de mogelijke politieke, monetaire en internationaalrechtelijke consequenties van gebruik van de tegoeden zelf.

De AIV concludeert dat standvastigheid nodig is maar niet gemakkelijk. Er zijn aanzienlijke kosten, risico's en veel onzekerheden. Dit alles vraagt van de regering heldere keuzes en duidelijke communicatie, zeker nu de oorlog naar alle waarschijnlijkheid nog voortduurt en een lange nasleep heeft die de toekomst van ons continent zal bepalen.

II. Werk proactief aan draagvlak voor standvastige steun aan Oekraïne

- ▶ **Democratische legitimering:**
 Communiceer helder over waar we staan in het conflict, wat er op het spel staat en wat de doelen zijn van de Nederlandse steun aan Oekraïne. Maak politieke afwegingen open en transparant.
- ▶ **Grenzen en kwetsbaarheden:**
 Wees duidelijk over de voorwaarden voor Nederlandse steun. Adresseer zorgen rondom corruptie, transparantie, mensenrechten, goed bestuur en rechtmatigheid. Vertrouwen in de gekozen strategie en doelstellingen en in het optreden van de hoofdrolspelers zowel hier als in Oekraïne is een *conditio sine qua non* voor het draagvlak voor steun. Deze opdracht wordt urgenter naarmate de oorlog langer voortduurt en vertrouwen en draagvlak vaker op de proef gesteld worden.

8.2 Weerbaarheid

Europa en Nederland worden zelf ook geconfronteerd met een grotere veiligheidsdreiging. Tegelijkertijd wordt de veiligheidsparaplu van de NAVO onzekerder vanwege twijfels over de duurzame betrokkenheid van de VS. Europa als geheel, de EU en Nederland moeten werken aan de eigen weerbaarheid. Weerbaarheid heeft in ieder geval een directe relatie met de Europese veiligheidsordening en met een krachtige Europese defensiecapaciteit, maar heeft ook een belangrijke maatschappelijke component. Het is essentieel dat Nederland mentaal en fysiek voldoende voorbereid is op situaties van conflict of oorlog op het Europese grondgebied waarin langdurig militaire steun wordt gevraagd en waarin risico's van hybride oorlogvoering, inclusief dreigingen of schade aan bijvoorbeeld de eigen infrastructuur, zich versterkt voordoen.

III. Draag actief bij aan een weerbaarder Europa

▶ Europese veiligheidsarchitectuur:

Werk aan:

- i. een Europese pijler binnen de NAVO;
 - ii. een structurele en planmatige uitbreiding van de Europese defensiecapaciteit;
 - iii. een Europese veiligheidsraad;
- opdat Europa – gezien de toenemende onzekerheid van Amerikaanse betrokkenheid – in staat is zelfstandig en autonoom het Europese grondgebied van de NAVO te verdedigen. Dit vereist urgente en concrete stappen tot vergroting van het aandeel van Europese landen in de financiering en commandostructuur van de NAVO.

▶ Europese defensie- en veiligheidsindustrie:

- i. Werk vanuit het streven naar een grotere productiecapaciteit aan defragmentatie van de Europese defensie- en veiligheidssector zodat de schaalvoordelen van de interne markt ook in deze industrie kunnen worden gerealiseerd.
- ii. Geef prioriteit aan productielijnen die nu voor Oekraïne van belang zijn zoals luchtverdedigingssystemen en bijbehorende munitie met inachtneming van bestaande wet- en regelgeving.
- iii. Pleit voor meer terughoudendheid en meer conformiteit bij het inzetten van nationale veiligheidsuitzonderingen om de cultuur van nationale aanbestedingen, productie en specificaties te verkleinen. Betrek daarin ook bondgenoten zodat het streven naar autonomie niet verwordt tot onterecht protectionisme.
- iv. Zet nationaal in op een effectief en resultaatgericht industriebeleid voor de defensie- en veiligheidsindustrie geënt op een eerlijke verdeling van nieuwe geldstromen.

IV. Draag bij aan een weerbaarder Nederland

▶ *Whole-of-society*-aanpak:

Bereid de gehele Nederlandse samenleving (burgers, overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld) voor op hybride conflictvoering zoals desinformatie, het plat leggen van vitale infrastructuur, het uitbuiten van strategische afhankelijkheden (bijvoorbeeld voor energie en grondstoffen) en andere vormen van ontwrichting.

▶ Desinformatie:

Investeer in nationale scholing ten behoeve van (digitale) weerbaarheid en het herkennen van desinformatie. Wapen de burger met heldere, eerlijke en betrouwbare overheidscommunicatie tegen desinformatie over het conflict en andere vormen van ondermijning.

8.3 Perspectief

Met de aankondiging van een *Zeitenwende* (zoals de Duitse bondskanselier kort na de invasie deed), sluit de wereld het voorafgaande tijdperk niet meteen af. Integendeel: de Koude Oorlog en zeker de gebeurtenissen in het 'post Koude-Oorlogstijdperk' leven ook voort. Opnieuw stelt zich de vraag naar een stabiele en rechtvaardige Europese veiligheidsordening.

V. Schep perspectief voor Oekraïne in het Europese en trans-Atlantische bestel

▶ EU-lidmaatschap:

Draag proactief bij aan het Oekraïens perspectief op EU-lidmaatschap. Zorg ervoor dat toetreding van nieuwe lidstaten de EU als geheel niet verzwakt. Dat vereist van beide kanten huiswerk.

- i. Oekraïne dient conform de EU-toetredingscriteria voor te worden bereid op toetreding via additionele technische assistentie met MATRA-programma's en EU-*twinning* projecten met nadruk op de opbouw van democratische en rechtsstatelijke instituties in Oekraïne.
- ii. Houd de dynamiek in de toetredingsgesprekken met Oekraïne op peil te houden, zonder de *merit-based* benadering los te laten. Overweeg daarbij ook overgangstermijnen en gefaseerde toetreding.
- iii. Uitbreiding heeft substantiële gevolgen voor de EU en Nederland, zoals gevolgen voor de begroting van de EU, landbouwbeleid, besluitvorming en voor het vrij verkeer van werknemers. Met het oog op uitbreiding, zal ook de EU zelf moeten hervormen. Dat vereist lastige discussies en keuzes. Bereid Nederland hierop voor.

▶ NAVO-lidmaatschap:

Houd vast aan een duidelijk perspectief op Oekraïens NAVO-lidmaatschap. Bespreek dit tijdens aankomende NAVO-toppen.

▶ Bilaterale veiligheidsgaranties:

Onderzoek parallel aan het NAVO-traject en in samenwerking met landen met een grotere defensiecapaciteit of er aan Oekraïne bilaterale veiligheidsgaranties via financiële steun en wapenleveranties kunnen worden geboden.

Op termijn zal een nieuwe manier moeten worden gevonden om zich te verhouden tot Rusland middels het creëren van een stabiele Europese veiligheidsordening. De wens om agressor Rusland te isoleren wringt met de noodzaak om lange-termijn uitdagingen aan te gaan die samenwerking in enigerlei vorm vereisen, zoals wapenbeheersing, het tegengaan van proliferatie van massavernietigingswapens, maar ook klimaatbeleid. Een langetermijnperspectief is derhalve onontbeerlijk. Tegelijkertijd beleven verschillende landen en verschillende regio's in de wereld de oorlog in Oekraïne verschillend.

VI. Investeer in een wereldwijd gedeelde zienswijze op de oorlog in Oekraïne en een gemeenschappelijke visie op een stabiele mondiale veiligheidsorde en rechtvaardige vrede voor de lange termijn.

▶ Mondiale Zuiden:

Neem opnieuw initiatieven die de economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne, zoals de effecten op energie- en voedselprijzen, beduidend en blijvend beperken en erken daarbij dat landen in het mondiale Zuiden belangrijke spelers zijn die een grotere stem in de besluitvorming hierover dienen te krijgen.

► **Mondiale veiligheid:**

Erken de groeiende kloof tussen landen in het mondiale Zuiden en het Westen ten aanzien van de oorlog in Oekraïne waarbij gewezen wordt op “dubbele standaarden” met betrekking tot de oorlog in het Midden-Oosten en conflicten in Afrika. Erken dat die kloof niet in het Nederlands belang is en werk concreet samen op het terrein van de-escalatie en vermindering van polarisatie. Bescherming en handhaving van de internationale rechtsorde is in eenieders belang.

In de ogen van de AIV dienen de drie rode draden standvastigheid, weerbaarheid en perspectief de kern van de politieke communicatie uit te maken. Helderheid over het langetermijnperspectief en een grotere weerbaarheid maken het mogelijk om standvastig en actief de steun aan Oekraïne voort te zetten. Standvastigheid vergroot op haar beurt het vertrouwen dat gedeelde perspectieven ook een richtsnoer voor krachtige buitenlandse politiek en defensie kunnen worden.

Hoogachtend,

Prof. Bert Koenders
Voorzitter AIV

Dit advies is opgesteld door de raadsleden prof. Bert Koenders, l-gen. b.d. Jan Broeks, dr. Dorette Corbey, Tanya van Gool, prof. dr. Luuk van Middelaar, prof. dr. mr. Janne Nijman, drs. Bram van Ojik, mr. Henne Schuwer en prof. dr. Annelies Zoomers; de commissieleden dr. Maarten Biermans, drs. René Cuperus, prof. dr. Hylke Dijkstra, prof. dr. Beatrice de Graaf, gen-maj. vlgr. b.d. Theo ten Haaf, dr. Narin Idriz, dr. Joris Larik, mr. dr. Anna-Alexandra Marhold, dr. Antony Ong'ayo MSc, prof. dr. Frans Osinga, drs. Lionel Veer, prof. drs. Catherine de Vries, drs. Dick Zandee, Anna van Zoest MPhil; en dr. Hans van der Jagt (raadsadviseur), Jorrit Oppewal MSc (raadsadviseur), mr. drs. Sabine Visser (raadsadviseur), dr. Karin Wester (raadsadviseur), Paula de Beer MSc (projectsecretaris), Ir. Shila de Vries (projectsecretaris) ondersteund door drs. Tessa Postmus (beleidsondersteuner) en Quinten Offenbergh BA (stagiair). De Raad dankt de overige leden van de vaste commissies van de AIV voor hun waardevolle input en feedback.

Eindnoten

- ¹ AIV (2022) *De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok*. AIV briefadvies 37. 20 oktober 2022.
- ² Ibid
- ³ Zie <https://news.un.org/en/story/2023/11/1143852>
- ⁴ Zie <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145567>. In december 2023 stond de teller op 10.191 doden en 19.139 gewonden onder de Oekraïense burgerbevolking, zie https://ukraine.un.org/sites/default/files/2024-01/Ukraine%20-%20protection%20of%20civilians%20in%20armed%20conflict%20%28December%202023%29_ENG_0.pdf. Daarbij geeft de VN aan dat het werkelijke aantal naar verwachting aanzienlijk hoger ligt aangezien veel slachtoffers nog niet officieel zijn bevestigd.
- ⁵ <https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html> en <https://www.reuters.com/world/us-intelligence-assesses-ukraine-war-has-cost-russia-315000-casualties-source-2023-12-12/>. Het aantal slachtoffers op het slagveld aan Oekraïense zijde werd volgens bronnen geschat op 130 duizend, waarvan 17,5 duizend doden. Aan Russische zijde zou het aantal slachtoffers oplopen tot ruim 220 duizend waarvan 43 duizend doden.
- ⁶ Zie <https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375> van het *Institute for the Study of War (ISW)*.
- ⁷ AIV (2023) AIV-lezing Ivan Krastev 4 september 2023.
- ⁸ <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-russia-ukraine-war-b2377077.html>.
- ⁹ VVD (2023) *Ruimte geven. Grenzen stellen*. Verkiezingsprogramma VVD 2023. p 5.
- ¹⁰ PVV (2023) *Nederlanders weer op 1*. PVV verkiezingsprogramma 2023. p 37.
- ¹¹ In een Ipsos peiling voorafgaand aan de verkiezing werden noch Oekraïne noch defensie genoemd als een van de prioriteiten voor de Nederlandse kiezers: <https://www.ipsos.com/nl-nl/peiling-verkiezingsthemas-bestaanszekerheid-als-campagnethema-draagvlak-monarchie>
- ¹² <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5424055/tweede-kamer-steun-oekraïne-rutte-vvd-groenlinks-pvda>
- ¹³ Zie voor een overzicht van mogelijke scenario's en doelstellingen: Deen, B., Zandee, D. en Dimitriu, G. (2023) *Oekraïne: 'whatever it takes'?* Clingendael Policy Brief. Februari 2023. De auteurs pleiten voor een duidelijk besluitvormingskader.
- ¹⁴ Niet-militaire aspecten en aspecten op de langere termijn, zoals wel of geen toetreding tot de EU en NAVO blijven hierin bewust achterwege. Deze aspecten worden in de volgende capita selecta wel belicht.
- ¹⁵ Bepaalde internationale misdrijven die door natuurlijke personen in de oorlog tussen Rusland en Oekraïne worden gepleegd kunnen door het Internationale Strafhof worden onderzocht en berecht. Het Internationale Strafhof heeft een arrestatiebevel uitgevaardigd jegens Vladimir Poetin en Maria Lvova. Ze worden beiden beschuldigd van de oorlogsmisdaad van het onwettig deporteren van kinderen en het onwettig verplaatsen van kinderen vanuit bezette gebieden in Oekraïne naar Rusland, zie: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>. Zie ook CAVV (2024) *De consequenties op de lange termijn van het oprichten van een alternatief tribunaal om de misdaad van agressie te berechten en andere mogelijkheden om de Russische president Poetin te berechten*. CAVV advies nr. 45. 24 januari 2024. Het internationale strafhof behandelt

geen geschillen tussen staten. Het internationaal Gerechtshof (IGH) spreekt recht in juridische geschillen tussen staten. Oekraïne daagde op 26 februari 2022 Rusland voor het IGH (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*). Op 16 maart 2022 stelde het IGH dat "de Russische Federatie onmiddellijk haar militaire operaties moet opschorten die zij begon op 24 februari 2022 op Oekraïens grondgebied." Op 2 februari 2024 concludeerde het hof dat het rechtsmacht heeft in deze zaak.

- 16 The Economist (2023) *Ukraine's commander-in-chief on the breakthrough he needs to beat Russia*. *The Economist*. 1 november 2023.
- 17 Zie Rachman, G. (2023) *Ukraine and its backers need a credible path to victory*. *Financial Times*, 18 december 2023.
- 18 92% van de Oekraïense tarwe ging in de periode 2016-2021 naar Azië en Afrika met als grootste afnemers Indonesië, Filipijnen, Bangladesh, Egypte, Tunisia en Marokko. Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-aggravated-the-global-food-crisis/> en <https://nos.nl/artikel/2484653-afrikaanse-unie-wil-niet-alleen-russisch-graam-maar-ook-staakt-het-vuren-in-oekraïne>.
- 19 Een goed academische studie naar de serie van beloften en misverstanden tussen Washington en Moskou in de jaren 1989-2000 – met als hoofdrolspelers eerst George W.H. Bush en Gorbatsjov, daarna Bill Clinton en Boris Jeltsin) is M.E. Sarotte (2021) *Not One Inch: America, Russia and the Making of Post-Cold War Stalemate*. Yale University Press. 30 november 2021.
- 20 Zie voor een overzicht van de argumenten tegen onvoorwaardelijke steun aan Oekraïne en hun weerlegging: Ash, T., Bohr, A., Busol, K., Giles, K., Lough, J., Lutsevych, O., Nixey, J., Sherr, J., Smith, S. en Wolczuk, K. (2023) *How to end Russia's war on Ukraine. Safeguarding Europe's future and the dangers of a false peace*. Chatnam House report, 27 juni 2023.
- 21 AIV (2022) *Keuzes voor de Krijgsmacht*. AIV Briefadvies 35. 4 maart 2022.
AIV (2020) *Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen*. AIV adviesrapport 122. 19 juni 2020. AIV (2017) *Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen*, AIV Briefadvies 31. 3 maart 2017.
- 22 Zie Verklaring van de NAVO-top d.d 5 september 2014
- 23 Zie Verklaring van de NAVO-top d.d. 11 juli 2023
- 24 De AIV adviseerde hiertoe eerder in het AIV-briefadvies *Keuzes voor de krijgsmacht*, zie noot 21.
- 25 De AIV adviseerde hiertoe eerder in het AIV-advies *Europese veiligheid, tijd voor nieuwe stappen*, zie noot 21.
- 26 Zie Verklaring van de NAVO-top d.d. 3 april 2008
- 27 <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/us-germany-remain-reluctant-to-support-quick-ukraine-nato-accession/>
- 28 Artikel 10 NAVO-verdrag luidt: "De Partijen kunnen eenstemmig elke andere Europese Staat, welke de verwezenlijking van de beginselen van dit Verdrag kan bevorderen en kan bijdragen tot de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied, uitnodigen tot dit Verdrag toe te treden." Zie https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=nl
- 29 La France se résout à soutenir l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN (lemonde.fr) en UK 'very supportive' of fast-track NATO plan for Ukraine – POLITICO
- 30 "We will be in a position to extend an invitation to Ukraine to join the Alliance when Allies agree and conditions are met." Zie noot 23 voor de volledige verklaring.
- 31 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65a14a6ae96df50014f845d2/UK-Ukraine_Agreement_on_Security_Co-operation.pdf

- 32 <https://www.politico.eu/article/ukraine-signs-security-pacts-with-germany-france/>
- 33 Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2024: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/begrotingen/2023/09/19/x-defensie-rijksbegroting-2024/x-defensie-rijksbegroting-2024.pdf>
- 34 Zie ook AIV Briefadvies *Keuzes voor de krijgsmacht* in noot 21.
- 35 Zie noot 23.
- 36 *The 2024-2028 NATO Common Funding Resource Plan, report by the Resource Policy and Planning Board* d.d. 31 juli 2023.
- 37 Zie ook *keynote speech* van Voorzitter van de Europese Raad Charles Michel aan de *European Investment Bank Group Forum 2024* d.d. 7 februari 2024.
- 38 Zie OESO-richtlijnen en de *Guiding Principles on Business and Human Rights* van de Verenigde Naties (UNGP)
- 39 Bondar, K. (2023) *Integrating Ukraine into the West's Defense Industrial Base*. Carnegie Endowment for International Peace, d.d. 4 december 2023.
- 40 Republic of Estonia Ministry of Defence (2023) *Setting Transatlantic Defence up for Success: a military strategy for Ukraine's Victory and Russia's Defeat*. Discussion Paper. December 2023.
- 41 De AIV beoogt komend jaar een advies uit te brengen over EU-uitbreiding, zie AIV (2024) *AIV-werkprogramma 2024-2026* d.d. 22 januari 2024.
- 42 Zoals het *Matra-programma* of in EU-context via *Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission (TAIEX)*.
- 43 Verklaring van de Europese Raad in Granada d.d. 6 oktober 2023: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>
- 44 <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497>
- 45 Zie noot 63 voor het *Needs Assessment* van de Wereldbank d.d. 23 maart 2023 en *Kamerbrief inzake eerste steunpakket Oekraïne 2024*. Kamerstuk 36 045 nr. 172 d.d. 15 december 2023.
- 46 https://ieg.worldbankgroup.org/blog/anticipating-unintended-consequences-preparing-reconstruction-ukraine?utm_source=Blog&utm_medium=LinkedIn&utm_campaign=Ukraine_CPE en <https://www.euronews.com/my-europe/2023/06/29/ukrainians-worried-about-corruption-as-donors-pledge-billions-to-rebuild-the-country>.
- 47 Åslund, A. (2023) *Preparing for Ukraine's reconstruction*, *Project Syndicate*. 13 juni 2023.
- 48 Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad d.d. 1 februari 2024.
- 49 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/oorlog-in-oekraïne/nederlandse-hulp-voor-oekraïne>
- 50 <https://www.rvo.nl/>
- 51 <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/fac/2024/01/22/> en <https://www.reuters.com/world/europe/eu-employs-back-setting-aside-russian-asset-profits-ukraine-2024-01-29/>
- 52 <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-023-00231-7>
- 53 *Special Economic Measures Act*: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-14.5/FullText.html>
- 54 <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/ukraine-council-adopts-renewal-of-temporary-trade-liberalisation-and-other-trade-concessions/> en https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_en
- 55 Deze paragraaf belicht de kloof in de context van de oorlog in Oekraïne. De AIV is voornemens een breder advies te publiceren over deze problematiek, ook los van het conflict. Zie noot 41 voor de link naar het AIV werkprogramma.
- 56 O. Brown, A. Froggatt, N. Gozak, N. Katser-Buchkovska and O. Lutsevych (2023). *The consequences of Russia's war on Ukraine for climate action, food supply and energy security*. *Chatham House Research Paper*. 13 september 2023.
- 57 UNCTAD (2022) *A Double Burden. The effects of food price increases and currency*

- depreciations on food import bills. UN Conference on Trade and Development.*
16 december 2022.
- ⁵⁸ UNCTAD (2023) *Trade and Development Report 2023 Growth, Debt, and Climate: Realigning the Global Financial Architecture. UN Conference on Trade and Development.*
4 oktober 2023.
- ⁵⁹ Dat is zeker geen gegeven. Een groot aantal landen, zoals Kenia, steunden de westerse sancties.
- ⁶⁰ *US Department of State (2023) Secretary Antony J. Blinken with German Foreign Minister Annalena Baerbock and Ukrainian Foreign Minister Dmytro Kuleba at the Munich Security Conference.* 18 februari 2023. AIV (2002) Urgentie van een nieuwe Nederlandse Afrikastrategie, AIV Briefadvies 36, 14 juli 2022.
- ⁶¹ https://www.nrc.nl/nieuws/2024/01/15/zwitserland-gaat-vredesconferentie-organiseren-over-oorlog-oekraïne-a4187059?utm_source=push&utm_medium=topic&utm_term=20240115
- ⁶² Bertelsmann Stiftung, EUpinions, September 2023: <https://eupinions.eu/de/text/ukraine-trends-september-2023>
- ⁶³ Ibid en Bertelsmann Stiftung, EUpinions, Maart 2023: <https://eupinions.eu/de/text/ukraine-trends-march-2023>
- ⁶⁴ Zie noot 7.
- ⁶⁵ Zo was corruptie de meest genoemde reden voor Nederlanders om in het referendum van 2016 tegen het associatieverdrag met Oekraïne te stemmen.
- ⁶⁶ Zie noot 15.
- ⁶⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_221779.htm
- ⁶⁸ Zie noot 1.
- ⁶⁹ Volkskrant (2023) *Voor moreel leiderschap moet je je een betere wereld voorstellen. Kan Europa dat?.* 2 december 2023.