



Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2

November 2022

AIVD, MIVD en NCTV



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	6
Territoriale veiligheid van EU, NAVO en Nederland verder onder druk	9
Verhoogde druk op integriteit van EU- en NAVO-grondgebied	9
Dreiging tegen digitale integriteit Nederland onverminderd hoog	13
Statelijke inmenging blijft de sociale en politieke stabiliteit in Nederland raken	17
Nederland en bondgenoten blijvend doelwit inlichtingen- en (heimelijke) beïnvloedingsactiviteiten	17
Diasporagemeenschappen en opposanten van buitenlandse overheden nog steeds doelwit van beïnvloeding en inmenging	20
Nederland steeds vaker geconfronteerd met dreigingen tegen economische veiligheid	23
Vitale processen kwetsbaar voor statelijke activiteiten	23
Toename risico op misbruik strategische afhankelijkheden	25
Weglekken en diefstal van kennis en technologie onverminderd zorgelijk	27
Verdieping Economische veiligheid	29
Waarom economische veiligheid steeds belangrijker wordt	29
Waarom China, Rusland en Iran activiteiten uitvoeren die de economische veiligheid bedreigen	31
Hoe statelijke actoren de economische veiligheid bedreigen	33
Internationale rechtsorde in toenemende mate onder druk	37
Internationale rechtsorde wordt structureel aangetast	37
Normen van staatsovereiniteit en non-interventie onder druk	38
Non-proliferatienormen eroderen	38
Toenemende assertiviteit tast vreedzame geschillenbeslechting aan	39
Internationale instituties steeds meer toneel ondermijning internationale rechtsorde	40
Tot slot	41

Managementsamenvatting

Dit dreigingsbeeld is een gezamenlijke analyse van de AIVD, MIVD en NCTV en biedt inzicht in welke nationale veiligheidsbelangen geschaad (kunnen) worden door statelijke actoren en op welke wijze dat gebeurt of kan gebeuren. Het dreigingsbeeld heeft tot doel het bewustzijn te vergroten over de aard en omvang van de dreiging vanuit statelijke actoren. Hiermee beoogt het document richting te geven aan de (beleidsmatige) inspanningen om deze dreigingen tegen te gaan.

Stataelijke actoren bedreigen in toenemende mate en op verschillende manieren de nationale veiligheidsbelangen. Dit komt onder meer door belangrijke geopolitieke ontwikkelingen. De meest opvallende en zorgelijke ontwikkeling is de oorlog in Oekraïne, die aan verschillende nationale veiligheidsbelangen raakt. Ook wordt Nederland steeds vaker geconfronteerd met dreigingen tegen de economische veiligheid. Deze dreiging bestaat al langere tijd, maar is de afgelopen jaren nog duidelijker naar voren gekomen.

In dit DBSA komen vier kernboodschappen aan bod:

1. De territoriale veiligheid van de EU, de NAVO en Nederland staat verder onder druk

De oorlog tussen Rusland en Oekraïne en de gevolgen hiervan vormen een belangrijke oorzaak voor de verhoogde dreiging ten aanzien van de territoriale veiligheid van de EU, de NAVO en daarmee Nederland. De oorlog heeft de verhoudingen tussen Rusland en het Westen onder hoge spanning gezet. Hoewel Rusland waarschijnlijk geen intentie heeft om een gewapend conflict met de NAVO-landen te initiëren, werkt de Russische nucleaire retoriek wel risicoverhogend. Daarnaast is de dreiging tegen de Nederlandse digitale integriteit onverminderd hoog omdat Nederland nog steeds doelwit is van offensieve cyberprogramma's van statelijke actoren.

2. Stataelijke inmenging blijft de sociale en politieke stabiliteit in Nederland raken

Nederland en zijn bondgenoten blijven doelwit van inlichtingenactiviteiten en (heimelijke) beïnvloedingsactiviteiten van statelijke actoren. Digitale en fysieke politieke spionage vormt een omvangrijk probleem. Overheidsinstanties in Nederland, de EU en de NAVO zijn hier doelwit van. Verder zetten statelijke beïnvloedingsactiviteiten, bedoeld en onbedoeld, druk op de cohesie binnen de Nederlandse samenleving. Bovendien blijven diasporagemeenschappen en opposanten van autoritaire regimes doelwit van verschillende openlijke en heimelijke vormen van beïnvloeding en inmenging door herkomstlanden.

3. Nederland wordt steeds vaker openlijk en heimelijk geconfronteerd met dreigingen tegen de economische veiligheid

De afgelopen jaren is de dreiging tegen de economische veiligheid nog duidelijker dan voorheen naar voren gekomen. De dreiging tegen de economische veiligheid is drieledig. Ten eerste blijven de vitale processen kwetsbaar voor sabotage en ook, als gevolg van investeringen en overnames, voor ongewenste invloed van statelijke actoren. Ten tweede is er sprake van een toename van misbruik van risicovolle strategische afhankelijkheden. De Europese afhankelijkheid van Russisch gas heeft dat recent duidelijk gemaakt. Tot slot zijn Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en wetenschappers op grote schaal doelwit van (digitale) activiteiten die hoogwaardige technologie proberen buit te maken, bijvoorbeeld door middel van cyberspionage of het omzeilen van exportrestricties. Diefstal en het weglekken van kennis brengt het risico van oneerlijke concurrentie en ongewenst eindgebruik voor bijvoorbeeld militaire doeleinden met zich mee. China vormt de grootste dreiging voor de Nederlandse kennisveiligheid.

4. De internationale rechtsorde staat in toenemende mate onder druk

De internationale rechtsorde is in toenemende mate onder druk komen te staan. De internationale rechtsorde wordt door verschillende statelijke actoren ter discussie gesteld en neergezet als een westers construct, en daarmee structureel aangetast. Ook worden internationale normen als non-interventie, non-proliferatie en vreedzame geschillenbeslechting geschonden en vormen internationale instituties steeds meer het toneel waarop statelijke actoren de internationale rechtsorde proberen te ondermijnen.

Er bestaat een nauwe samenhang tussen de in dit dreigingsbeeld beschreven dreigingen. Dit betekent dat activiteiten van statelijke actoren effect (kunnen) hebben op meerdere nationale veiligheidsbelangen. De onderlinge verwevenheid van dreigingen, in combinatie met dynamische geopolitieke ontwikkelingen, maakt een integrale aanpak om de weerbaarheid te vergroten belangrijker dan ooit.

Inleiding

In januari 2021 verscheen het dreigingsbeeld statelijke actoren (hierna DBSA1), opgesteld door Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).¹ Voor u ligt een nieuwe versie van dit dreigingsbeeld. Hierin zijn de belangrijkste ontwikkelingen sinds januari 2021 opgenomen. Het dreigingsbeeld statelijke actoren 2022 (hierna DBSA2) geeft de gezamenlijke visie weer van AIVD, MIVD en NCTV op statelijke dreigingen tegen de nationale veiligheidsbelangen. DBSA2 heeft tot doel het bewustzijn te vergroten over de aard en omvang van de dreiging vanuit statelijke actoren. Hiermee beoogt DBSA2 richting te geven aan de (beleidsmatige) inspanningen om deze dreigingen tegen te gaan.

Net als in DBSA1 ligt de focus in dit dreigingsbeeld op de nationale veiligheidsbelangen. Hiervoor gaat DBSA2 in op een aantal nationale veiligheidsbelangen: de territoriale veiligheid, de sociale politieke stabiliteit, de economische veiligheid en de internationale rechtsorde.² Deze werkwijze biedt de mogelijkheid om de diverse dreigingen thematisch te clusteren en daarmee algemene trends te zien.

Sinds het verschijnen van het vorige dreigingsbeeld hebben er enkele belangrijke internationale ontwikkelingen plaatsgevonden die impact hebben op de nationale veiligheidsbelangen. De meest opvallende en zorgelijke ontwikkeling is de oorlog in Oekraïne. Dit interstatelijk gewapend conflict raakt aan verschillende nationale veiligheidsbelangen en komt daarom op meerdere plekken in dit dreigingsbeeld terug. Omdat de dreiging tegen de economische veiligheid is toegenomen, neemt ook dit onderwerp een prominente plek in DBSA2 in. De dreiging ten aanzien van de economische veiligheid bestaat al langere tijd, maar is de afgelopen jaren nog duidelijker naar voren gekomen. Deze dreiging raakt grote delen van de Nederlandse maatschappij. In veel gevallen gaat het daarbij om een sluimerende dreiging, die niet direct door iedereen als dreiging herkend wordt, of pas na langere tijd een zichtbare impact heeft. Het tegengaan van deze dreiging vereist een brede maatschappelijke inspanning van partijen, die verder gaat dan alleen het traditionele veiligheidsdomein. Om een breed publiek bewust te maken van deze dreiging, biedt DBSA2 een verdieping op economische veiligheid.

¹ Dreigingsbeeld Statelijke Actoren, AIVD MIVD en NCTV, februari 2021.

² Ecologische veiligheid wordt in dit dreigingsbeeld buiten beschouwing gelaten. Dreigingen tegen het belang Fysieke veiligheid worden meegenomen onder de nationale veiligheidsbelangen Territoriale veiligheid, Sociale en politieke stabiliteit en Economische veiligheid.

Statische dreigingen

Dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens statelijke actoren, onder de drempel van gewapend conflict, die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden door een combinatie van nagestreefde doelen, gebruikte middelen en ressorterende effecten.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken zal dit dreigingsbeeld de belangrijkste ontwikkelingen in de statelijke dreigingen voor vier veiligheidsbelangen sinds DBSA1 beschrijven. Het hoofdstuk over economische veiligheid bevat daarbij een verdieping. Deze verdieping zet uiteen waarom de economische veiligheid steeds belangrijker wordt, waarom specifiek de intenties van een aantal statelijke actoren een dreiging voor de economische veiligheid vormen, en hoe deze statelijke actoren met inzet van hun machtsmiddelen de economische veiligheid bedreigen.

Statische dreigingen en de belangen die zij bedreigen, moeten in onderlinge samenhang worden beschouwd om deze te kunnen begrijpen. Deze samenhang tussen de verschillende dreigingen en de nationale veiligheidsbelangen komt aan bod in het slothoofdstuk van dit dreigingsbeeld.

Het is belangrijk om te benoemen dat de nationale veiligheidsbelangen op vele manieren en door meerdere statelijke actoren worden bedreigd. Om de dreiging op beknopte wijze te duiden concentreert DBSA2 zich echter op de grootste dreigingen – de analyse is niet uitputtend. Het zal de lezer daarom opvallen dat er in dit dreigingsbeeld een sterke focus ligt op Rusland en China. Van deze statelijke actoren gaat momenteel de grootste dreiging uit tegen de nationale veiligheidsbelangen, zij het op verschillende wijzen.



Territoriale veiligheid van EU, NAVO en Nederland verder onder druk

De oorlog tussen Rusland en Oekraïne en de gevolgen hiervan zijn een belangrijke oorzaak voor de verhoogde dreiging ten aanzien van fysieke integriteit van het NAVO- en EU-grondgebied. Daarnaast is de dreiging tegen de Nederlandse digitale integriteit onverminderd hoog. Om deze redenen is de territoriale veiligheid van de Europese Unie (EU), de NAVO en Nederland sinds DBSA¹ verder onder druk komen te staan.

Verhoogde druk op integriteit van EU- en NAVO-grondgebied

De inval van Rusland in Oekraïne en de daaropvolgende oorlog heeft de verhoudingen tussen Rusland en het Westen onder hoge spanning gezet. Rusland heeft waarschijnlijk geen intentie om een openlijk gewapend conflict met NAVO-landen te initiëren. Wel werkt de Russische retoriek over het gebruik van nucleaire wapens en diens modernisering van wapensystemen risicoverhogend, wat bijdraagt aan instabiliteit. Hoewel Venezuela politiek instabiel blijft, is het onwaarschijnlijk dat het land de territoriale integriteit van het Koninkrijk der Nederlanden zal schenden.

Het belang Territoriale veiligheid

‘Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden en haar EU- en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.’

Het gaat bij territoriale veiligheid niet alleen om de integriteit van ons nationaal en bondgenootschappelijk grondgebied, maar ook om de integriteit van het digitale domein; de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van essentiële informatiediensten en daarvan afhankelijke infrastructuur en processen.

Verhoudingen tussen Rusland en het Westen onder spanning door Oekraïne-oorlog

Europa wordt met de oorlog in Oekraïne voor het eerst sinds 1945 geconfronteerd met een grootschalig interstatelijk gewapend conflict, waardoor de verhoudingen tussen Rusland, de EU en de NAVO tot een nieuw dieptepunt zijn gedaald. Hoewel de toekomstige ontwikkeling van de Oekraïne-oorlog moeilijk is te voorspellen, is het mogelijk dat sprake zal zijn van een langlopend gewapend conflict in Europa met kenmerken van hybride conflictvoering. Het gaat om meer dan een gewapend conflict tussen Rusland en Oekraïne; het betreft een conflict om invloedssferen, waarbij Rusland probeert delen van zijn voormalige invloedssfeer met economische en militaire middelen zijn wil op te leggen of te annexeren. Rusland verdedigt zich naar eigen zeggen tegen de vermeende expansiedrift van het Westen, in de vorm van de NAVO. Rusland heeft echter op dit moment waarschijnlijk geen intentie om een openlijk gewapend conflict met NAVO-landen te initiëren.

Net zoals het westerse gevoel van dreiging vanuit Rusland is toegenomen door de inval van Rusland in Oekraïne, is ook het Russische gevoel van dreiging vanuit het Westen toegenomen door de westerse reactie hierop. De oorlog in Oekraïne heeft ertoe geleid dat de EU haar gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid wil versterken. De ‘Europese’ tak binnen de NAVO krijgt hierdoor een impuls, al blijft Europa militair sterk afhankelijk van de Verenigde Staten (VS). Voor de Russische perceptie geldt dat de westerse militaire hulp aan Oekraïne waarschijnlijk verder bijdraagt aan militarisering van het Russische buitenland- en veiligheidsbeleid. De aanstaande toetreding van Finland en Zweden tot het NAVO-bondgenootschap versterkt de Russische perceptie van omsingeling door de NAVO. Deze perceptie zal op de lange termijn bepalend zijn voor de relatie van Nederland met Rusland. Ook na beëindiging van de Oekraïne-oorlog (in welke vorm dan ook) zal Rusland de NAVO als existentiële bedreiging blijven beschouwen.

Rol nucleaire wapens in het Russische veiligheidsdenken werkt risicoverhogend

Ondanks de toegenomen nucleaire retoriek van het Russisch leiderschap zijn er tot op heden geen aanwijzingen dat Rusland daadwerkelijk nucleaire wapens wil inzetten in Oekraïne. Nucleaire afschrikking is altijd een centrale rol blijven spelen binnen het Russische veiligheidsdenken, terwijl dit in het Westen naar de achtergrond is geraakt. De rol die tactische en strategische nucleaire wapens spelen in het Russische militaire denken over dwang en afschrikking maakt de oorlog in Oekraïne extra zorgelijk, omdat dit het risico op escalatie verhoogt.³ Een in Russische ogen regionaal gewapend conflict, zoals de oorlog in Oekraïne, legitimeert voor Rusland de inzet van tactische nucleaire wapens.⁴ Daarnaast moderniseert Rusland sinds het begin van de 21ste eeuw zijn nucleaire wapensystemen. Een aantal van deze systemen kan in crisissituaties uitermate destabiliserend werken. Door de korte vluchttijden en onzekerheid over de lading zetten deze systemen besluitvormingsprocessen onder druk.

Wapenontwikkeling en modernisering Russische krijgsmacht dragen bij aan instabiliteit

Rusland investeert in nieuwe wapensystemen die kunnen bijdragen aan toenemende instabiliteit. Russische capaciteiten voor elektronische oorlogsvoering zijn de afgelopen jaren sterk verbeterd, waardoor Rusland in staat is om plaatselijk en tijdelijk communicatie-, navigatie- en radarsystemen gecoördineerd te verstoren. Deze en andere capaciteiten, zoals antisatellietwapens, maken het mogelijk om de militaire informatiepositie en daarmee de slagkracht van het NAVO-bondgenootschap te ondermijnen en samenlevingen te ontwrichten. Daarnaast investeert Rusland in de vervanging van bestaande raketssystemen door nieuwe, meer geavanceerde systemen. Specifiek hypersonische raketssystemen vormen in toenemende mate een prioriteit voor Rusland.

Hoewel de modernisering van de Russische krijgsmacht zorgelijk is, kampt Rusland met arbeidstekorten, verouderde productieapparatuur, corruptie en geldtekorten. Ook de Russische invasie in Oekraïne en de daaropvolgende westerse sanctiepakketten hebben een significante negatieve impact op de genoemde modernisering en ontwikkeling van de Russische krijgsmacht.

³ Strategische nucleaire wapens zijn gericht op de vernietiging van het economisch en militair potentieel en de politieke wil van de tegenstander, en hebben een intercontinentaal bereik. Tactische en dus non-strategische nucleaire wapens zijn met name bedoeld om een (lokaal) militair effect te bereiken tijdens een militaire operatie.

⁴ Rusland categoriseert gewapende conflicten op basis van doelstellingen, omvang en intensiteit. Een lokaal conflict wordt door Rusland gezien als een oorlog met beperkte militaire en politieke doelstellingen, gevoerd binnen de grenzen van de betrokken staat. In een dergelijk conflict past, binnen de Russische visie op conflict en afschrikking, de dreiging met de inzet van tactische nucleaire wapens. Daadwerkelijke inzet van tactische nucleaire wapens is sinds het begin van de 21ste eeuw door Rusland gekoppeld aan een regionaal conflict, waarbij sprake is van een oorlog met belangrijke militaire en politieke doelstellingen, tussen meerdere staten in een regio, met betrokkenheid van een (regionale) grootmacht of alliantie. Bij een grootschalig gewapend conflict, een oorlog tussen bondgenootschappen of mondiale grootmachten, waarbij de strijdende partijen absolute militair-politieke doelstellingen nastreven, is voor Rusland inzet van strategische nucleaire wapens mogelijk.

Ontwikkeling hypersonische raketten zorgelijk

Hypersonische raketten vormen een nieuwe klasse wapens die het voorheen gebruikelijke onderscheid tussen bestaande ballistische- en kruisraketten doen vervagen. Hypersonische raketten kunnen met zowel een nucleaire als conventionele lading worden uitgerust. Onderschepping van hypersonische raketten is moeilijker dan van andere typen raketten door de combinatie van de hoge snelheid, het bereik, de hoogte, de geringe zichtbaarheid voor raketverdedigingssystemen en de wendbaarheid. Hiervoor is een tegenstander gedwongen andere sensoren en tegenmaatregelen in raketverdediging te ontwikkelen om de benodigde kortere reactietijden mogelijk te maken. Daarmee vormen hypersonische raketten een uitdaging voor (westerse) raketafweersystemen.

Venezuela nog altijd instabiel

Venezuela, het grootste buurland van het Koninkrijk, vormt nog altijd een dreiging tegen de politieke, economische en sociale stabiliteit in de regio, met inbegrip van de Caribische delen van het Koninkrijk. Het land bevindt zich sinds 2017 in een economische en politieke crisis en de daaruit volgende onveiligheid en instabiliteit houden nog altijd aan. Hierbij spelen onder andere geopolitieke belangen van grootmachten als de VS, Rusland en China nog steeds een rol. Daarnaast heeft ook de vervlechting van georganiseerde misdaad en de Venezolaanse strijdkrachten bij illegale handel in drugs, goud en wapens in Venezuela een destabiliserende werking op de regio. Het blijft onwaarschijnlijk dat Venezuela de territoriale integriteit van het Koninkrijk der Nederlanden zal schenden. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat het land een gewapend conflict met het Koninkrijk der Nederlanden zal willen riskeren. Er bestaat wel een kans op onbedoelde escalatie door mogelijke misinterpretatie en incidenten als gevolg van de afname van de militaire professionaliteit binnen Venezuela.

Dreiging tegen digitale integriteit Nederland onverminderd hoog

Door de activiteiten van statelijke actoren met een offensief cyberprogramma, gericht tegen de veiligheidsbelangen van Nederland, de EU- en NAVO-bondgenoten, blijft de digitale integriteit onder druk staan. Voorbeeld van landen met een dergelijk offensief cyberprogramma zijn Rusland, China, Iran en Noord-Korea. Daarbij opgeteld zorgen cyberaanvallen op toeleveringsketens (supply chain attacks) en het uitbuiten van kwetsbaarheden in veelgebruikte softwareproducten door statelijke actoren voor een onverminderd hoge dreiging tegen de digitale integriteit.

Nederland nog steeds doelwit van offensieve cyberprogramma's van statelijke actoren

Zoals ook het Cybersecuritybeeld Nederland 2022 stelt, zijn cyberaanvallen door statelijke actoren het nieuwe normaal geworden.⁵ Cybermiddelen zijn relatief goedkoop, moeilijk te attribueren en kennen een hoge, vaak langdurige opbrengst. Statelijke actoren zetten deze middelen tegen een breed scala aan mogelijke doelwitten in om politieke, militaire, economische en/of ideologische doelen te bereiken. Nederland wordt geconfronteerd met grote dreigingen in het digitale domein, die veel schade (kunnen) toebrengen. De grootste digitale dreiging gaat uit van China, Rusland en in mindere mate van Iran en Noord-Korea. Zo zet China zijn cybercapaciteiten onder andere in om hoogwaardige technologie te bemachtigen, richt Rusland zich onder meer op prepositie voor sabotage tegen cruciale infrastructuur, onderneemt Iran bijvoorbeeld digitale spionageactiviteiten tegen universiteiten en is van Noord-Korea bekend dat het inzet op diefstal van digitale valuta ter financiering van zijn staatskas. Al naar gelang de capaciteiten van de individuele cyberactoren en de inlichtingendiensten van deze landen zijn ze in staat om spionage of sabotage uit te voeren. Dit kan een directe of indirecte dreiging vormen voor de digitale integriteit van Nederland en bondgenoten.

Cyberactiviteiten tegen toeleveringsketens bedreigen digitale integriteit

Statale actoren richten zich met digitale spionageactiviteiten op doelwitten binnen publieke en private sectoren in binnen- en buitenland. Hiervoor worden onder andere aanvallen op de digitale delen van de toeleveringsketens ingezet. Een aanval op toeleveringsketens richt zich op een of meerdere cruciale plekken in de keten. Via die cruciale plek kan de actor veel organisaties treffen. Dergelijke aanvallen hebben dan ook niet alleen impact op directe slachtoffers, maar ook op ketens van leveranciers, klanten en burgers die gebruik maken van de dienstverlening van de getroffen organisaties. Ondanks dit grote aanvalsoppervlak zijn dergelijke aanvallen vaak gericht op een beperkt aantal doelwitten. Hoewel enkele gerichte aanvallen op Nederlandse organisaties zijn waargenomen, bevindt het merendeel van deze doelwitten zich buiten Nederland. Bij deze aanvallen wordt echter misbruik gemaakt van kwetsbaarheden in veelgebruikte softwareproducten, die ook in Nederland binnen zowel de publieke als private sector op zeer grote schaal worden toegepast. Daardoor leiden cyberaanvallen op toeleveringsketens tot een significant risico op het schenden van de integriteit van de digitale infrastructuur van Nederlandse organisaties, en daarmee de Nederlandse digitale integriteit.

⁵ Cybersecuritybeeld Nederland, NCTV, juli 2022.

Kwetsbaarheden in software

Digitale activiteiten van statelijke actoren zijn onder meer gericht op snelle operationalisering van kwetsbaarheden in veelgebruikte softwareproducten (zogenaamde zero-day of one-day kwetsbaarheden). Een zero-day kwetsbaarheid is een kwetsbaarheid waar nog geen patch voor is, maar die door hackers al wel ontdekt is en misbruikt kan worden. Zodra een zero-day openbaar is gemaakt, wordt het een one-day kwetsbaarheid genoemd. De betrokken softwareproducenten hebben vaak niet direct een beveiligingspatch voorhanden, waardoor (statelijke) actoren in de tussenliggende periode deze kwetsbaarheden kunnen misbruiken.

Tot slot vormt Nederland nog steeds een belangrijk knooppunt in mondiale digitale netwerken en infrastructuur. Het blijft voor veel statelijke actoren, ook opkomende cyberactoren zoals bijvoorbeeld Turkije, aantrekkelijk om misbruik te maken van Nederlandse ICT-infrastructuur, omdat deze van hoge kwaliteit is en ICT-capaciteit redelijk simpel kan worden gehuurd. Zo zijn meerdere keren Nederlandse servers gebruikt bij internationale cyberaanvallen. Nederland fungeert hierbij als springplank voor statelijke aanvallen die schade kunnen toebrengen aan derde landen, waaronder mogelijk bondgenoten.

Statelijke inmenging blijft de sociale en politieke stabiliteit in Nederland raken

Statelijke actoren blijven inlichtingenactiviteiten en (heimelijke) beïnvloedingsactiviteiten ontplooiën, gericht tegen Nederland en zijn bondgenoten. Bovendien blijven diasporagemeenschappen en opposanten van autoritaire regimes doelwit van beïnvloeding en inmenging door statelijke actoren. Om deze redenen is er nog altijd sprake van statelijke inmenging die de sociale en politieke stabiliteit in Nederland raakt.

Nederland en bondgenoten blijvend doelwit inlichtingen- en (heimelijke) beïnvloedingsactiviteiten

De inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten van diverse statelijke actoren in Nederland vormen een blijvende dreiging voor de sociale en politieke stabiliteit. Zoals ook in het vorige dreigingsbeeld werd aangegeven, is het niet mogelijk om absolute uitspraken te doen over een toe- of afname in inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten. Wel zijn er sindsdien zeker ontwikkelingen die bijdragen aan deze dreiging.

Het belang Sociale en politieke stabiliteit

‘Bij sociale en politieke stabiliteit gaat het om het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven, binnen de verworvenheden van de democratische rechtsstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en daarin gedeelde waarden.’

De sociale en politieke stabiliteit bestaat uit twee hoofdonderdelen: de democratische rechtsstaat en de democratische samenleving. Tot de democratische rechtsstaat behoren onder meer de politieke en bestuurlijke integriteit, het functioneren van de overheid en de vrije uitoefening van verticale grondrechten als de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting.

Tot de democratische samenleving behoren onder meer (acceptatie van) de legitimiteit van de overheid, solidariteit in de samenleving, vrije uitoefening van horizontale grondrechten gericht op de onderlinge verhoudingen tussen burgers, vrije en onafhankelijke media en wetenschap. Wanneer de sociaal-politieke stabiliteit in gevaar is, is er sprake van verstoringen van het dagelijks leven van de bevolking, aantasting van democratische instituties en normen en waarden en ontwrichting van het sociaal-maatschappelijk klimaat in de Nederlandse samenleving, zoals polarisatie en het ontstaan van vijandbeelden.

Nederland doelwit politieke spionage

Digitale en fysieke politieke spionage, waarbij statelijke actoren zich richten op het vergaren van politieke inlichtingen, vormt een omvangrijk probleem voor Nederland. Overheidsinstanties in Nederland zijn doelwit van (digitale) spionageactiviteiten van statelijke actoren. Ook organisaties waar Nederland lid van is, zoals de EU en de NAVO, zijn belangrijke doelwitten van statelijke actoren. Daarbij wordt Nederland als springplank gebruikt om politieke inlichtingen te vergaren over de EU en de NAVO.

De oorlog in Oekraïne is een kantelpunt in de toch al slechte verhouding tussen Rusland en Nederland en Nederlandse bondgenoten. Ongeacht hoe de situatie in Oekraïne zich ontwikkelt, neemt de Russische behoefte aan inlichtingenvergaring zeer waarschijnlijk niet af. In reactie op de Russische inval in Oekraïne begin 2022 hebben Europese landen meer dan 350 inlichtingsofficieren onder diplomatiek dekmantel tot persona non grata verklaard. Vanuit Nederland werden zeventien Russische inlichtingsofficieren uitgewezen. Deze uitwijzingen vormen een zware tegenslag voor de Russische inlichtingendiensten. Rusland zal dan ook zeer waarschijnlijk zijn inlichtingenaanwezigheid binnen de diplomatieke vertegenwoordigingen opnieuw proberen op te bouwen.

Beïnvloedingsactiviteiten gericht tegen cohesie Nederlandse samenleving

De heimelijke (politieke) beïnvloedingsactiviteiten van diverse statelijke actoren in het Westen, waaronder in Nederland, zetten bedoeld en onbedoeld de cohesie binnen de Nederlandse samenleving, de EU en de NAVO onder druk. Met name Rusland houdt zich bezig met heimelijke beïnvloeding gericht tegen het Westen.

Russische inspanningen richten zich onder meer op het creëren van een voor Rusland welgevallig beeld: zowel in het publieke debat als in het politiek-bestuurlijke stelsel. Daarnaast zijn de Russische inspanningen erop gericht de politieke eenheid in het Westen te ondermijnen, onder meer door bestaande tegenstellingen te versterken. Hierbij beperkt Rusland zich niet tot één specifieke politieke stroming in Europa, maar zoekt het in plaats daarvan opportunistisch naar kansen voor heimelijke politieke beïnvloeding in het Westen. Zo ziet Rusland een kans de economische onzekerheden in Europa, als gevolg van de oorlog in Oekraïne, te gebruiken: het tracht heimelijk een narratief te versterken dat deze onzekerheden het gevolg zijn van anti-Russische besluiten van westerse beleidsmakers. Rusland kan hiervoor een breed scala aan middelen aanspreken en daarmee het maatschappelijk debat verder polariseren.

Hoewel Rusland op dit terrein vooralsnog voornamelijk actief is in andere landen, richt het zijn inspanningen wel degelijk ook op Nederland. Zo worden in Nederland pogingen ondernomen om twijfel te zaaien aangaande zowel de toedracht van het neerhalen van vlucht MH17, als van het MH17-straftproces.

De EU-(lidstaten), waaronder Nederland, kan onder politieke en sociale druk gezet worden door verschillende EU-buurlanden, omdat zij migrantenstromen moedwillig misbruiken, of zelfs op gang brengen, richting de EU. Zo heeft Wit-Rusland migranten af laten reizen naar eigen land om hen vervolgens bewust door te laten naar (en over) de grens met de EU. Wit-Rusland zet migranten daarmee in als een zogenaamd politiek wapen, onder meer om besluitvormingsprocessen onder druk te zetten.

Grootschalige verzameling van persoonsgegevens door statelijke actoren zorgelijk

Statelijke actoren, waaronder China, verzamelen op grote schaal persoonsgegevens, zowel uit open bronnen (onder andere uit sociale media-profielen) als uit gesloten bronnen (bijvoorbeeld door het hacken van hotelketens, telecombedrijven of medische instellingen). Persoonsgegevens kunnen op veel manieren van nut zijn voor statelijke actoren. Het verzamelen lijkt primair gericht op het monitoren en identificeren van relevante personen en bevolkingsgroepen voor onder meer rekruterings- en/of beïnvloedingsdoeleinden. Zo gebruikt China de bemachtigde persoonsgegevens om tegenstanders met beïnvloedingsoperaties via sociale mediakanalen in diskrediet te brengen, of om Chinese standpunten te

propageren. Hoewel er in Nederland grootschalige vergaring van persoonsgegevens door China is waargenomen, zijn er vooralsnog geen aanwijzingen voor gerichte Chinese beïnvloedingsactiviteiten tegen Nederlandse doelwitten.

Dergelijke grootschalige vergaring van persoonsgegevens is zorgelijk, ook op de lange termijn. Naast de inzet voor beïnvloedingsdoeleinden kunnen grote hoeveelheden aan persoonsgegevens ook gebruikt worden om technologieën verder te ontwikkelen, waarmee bijvoorbeeld militaire slagkracht en spionagecapaciteiten vergroot kunnen worden.

Diasporagemeenschappen en opposanten van buitenlandse overheden nog steeds doelwit van beïnvloeding en inmenging

Buitenlandse vormen van beïnvloeding en inmenging richten zich vaak op diasporagemeenschappen en op opposanten (bijvoorbeeld critici of politieke dissidenten) van buitenlandse overheden. Een statelijke actor ontplooit beïnvloedings- en inmengingsactiviteiten om zijn doelwit zodanig te beïnvloeden, dat het doelwit zich solidair verklaart met de politieke doelstellingen van de statelijke actor – of door solidair gedrag af te dwingen. Zoals het vorige dreigingsbeeld schetste, kunnen beïnvloedings- en inmengingsactiviteiten verschillende openlijke en heimelijke vormen aannemen, van beïnvloeding via (des)informatiecampagnes, tot intimidatie of bedreiging en zelfs tot het toepassen van geweld en liquidatie.

Diasporagemeenschappen in Nederland blijven doelwit van herkomstlanden

Iran, China en Rusland ontplooiën uiteenlopende inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten, onder meer gericht op hun diaspora in Nederland. Dit is ongewijzigd ten opzichte van DBSA1. Binnen de gemeenschappen bestaat veelal een noodzaak om toegang tot het land van herkomst te behouden, vanwege nog daar wonende familie en aanwezige bezittingen. Ook is er een band met het herkomstland vanwege culturele en religieuze behoeften. Statelijke actoren kunnen hier gebruik en misbruik van maken en impliciete of expliciete druk leggen op de gemeenschap om zich te conformeren. Dit conformisme kan verschillende vormen aannemen: van zelfcensuur in het politieke debat tot het actief meewerken met inlichtingendiensten. Daarnaast kunnen statelijke actoren leden van diasporagemeenschappen mobiliseren om de belangen van het herkomstland te behartigen, bijvoorbeeld door hen openlijk bepaalde standpunten te laten uitdragen.

Naast de drie bovengenoemde landen zijn er ook diverse andere statelijke actoren, waaronder landen met een relatief grote diaspora in Nederland, zoals Marokko en Turkije, die inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten uitvoeren gericht op hun diaspora. De mate van ongewenste inmenging in diasporagemeenschappen kan toenemen, bijvoorbeeld wanneer conflicten in het herkomstland ontstaan of rond verkiezingen in het herkomstland. Zo kunnen de Turkse parlements- en presidentsverkiezingen in 2023, mede door het Turkse diasporabeleid, een impact hebben in andere landen, waaronder mogelijk in Nederland.

Inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten zijn van invloed op het gevoel van veiligheid binnen diasporagemeenschappen en kunnen, met name waar het grote gemeenschappen betreft, van invloed zijn op de onderlinge cohesie binnen die gemeenschappen. Daarnaast kunnen dergelijke activiteiten twijfel zaaien over de loyaliteit van bepaalde groepen, en leiden tot wantrouwen binnen de Nederlandse samenleving.

Opposanten van autoritaire regimes lopen verhoogd risico

Opposanten van autoritaire regimes, bijvoorbeeld (politieke) dissidenten en critici, lopen een verhoogd risico om geïntimideerd, bedreigd, gearresteerd of vervolgd te worden, met name wanneer zij zich in de betreffende autoritaire landen bevinden. Dit geldt voornamelijk voor personen, al dan niet met een dubbele nationaliteit, die oorspronkelijk afkomstig zijn uit het betreffende land. Daarnaast kunnen Nederlanders het risico lopen om in bepaalde landen opgepakt te worden voor diplomatieke doeleinden (hostage diplomacy). Het beeld van deze dreiging is ongewijzigd sinds het vorige dreigingsbeeld.

Sommige statelijke actoren zijn eveneens bereid om opposanten in het buitenland te ontvoeren of om geweld tegen hen te gebruiken, of in het uiterste geval liquidaties uit te voeren. Zo werd het afgelopen jaar een Pakistaanse Brit in het Verenigd Koninkrijk schuldig bevonden aan het beramen van een moord tegen een in Nederland woonachtige Pakistaanse dissident. Ook Iran heeft de afgelopen jaren dissidenten in het buitenland ontvoerd om hen in eigen land te berechten, met een mogelijk doodsvonnissen tot gevolg.

Aanslagpleger Salman Rushdie mogelijk geïnspireerd door Iraans fatwa

Statelijke actoren kunnen indirect voor een vorm van beïnvloeding zorgen die ingaat tegen democratische waarden zoals vrijheid van meningsuiting. Dit kan zelfs leiden tot gewelds dreiging tegen opposanten, dissidenten of critici. Een voorbeeld hiervan is de aanslag dit jaar op de Brits-Indiase schrijver Salman Rushdie. Sinds de publicatie van zijn boek *De duivelsverzen* (1988), dat door een deel van de islamitische gemeenschap als godslasterlijk wordt gezien, wordt Rushdie bedreigd. Wereldwijd leidde de publicatie destijds tot gewelddadige protesten. In 1989 vaardigde de Iraanse ayatollah Khomeini, toen de hoogste leider van Iran, een fatwa (een religieus decreet) uit waarin moslims wereldwijd werden aangespoord om Rushdie en anderen, die bij het boek betrokken waren, te vermoorden.

De huidige Opperste Leider Ali Khamenei zei in 2019 dat de fatwa “vast en onherroepelijk” is. Het Iraanse regime ontkent iedere vorm van betrokkenheid bij de aanslag-poging, maar is wel van mening dat het Rushdies eigen schuld is dat hij is neergestoken. Hij zou met zijn ‘beledigingen’ de woede hebben gewekt van de islamitische gemeenschap.



Nederland steeds vaker geconfronteerd met dreigingen tegen economische veiligheid

De economische veiligheid van Nederland wordt steeds vaker openlijk en heimelijk geconfronteerd met statelijke dreigingen. Nederland heeft te maken met keteneffecten van sabotage van vitale processen in andere landen en kent risicovolle strategische afhankelijkheden van andere statelijke actoren. Ook zijn Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en wetenschappers op grote schaal doelwit van diverse statelijke activiteiten die hoogwaardige technologie proberen buit te maken.

Vitale processen kwetsbaar voor statelijke activiteiten

Hoewel in Nederland geen daadwerkelijke sabotage van vitale infrastructuur heeft plaatsgevonden, heeft Nederland wel recent te maken gekregen met de gevolgen van sabotage elders in Europa. Daarnaast maken ook investeringen van buitenlandse partijen de Nederlandse vitale infrastructuur kwetsbaar.

In DBSA¹ werd reeds gesteld dat er voorbereidingshandelingen voor verstoring en sabotage van de vitale infrastructuur waren geconstateerd. Daarin werd de dreiging genoemd tegen onderzeese infrastructuur, zoals onderzeekabels en pijpleidingen. Russische entiteiten brengen deze infrastructuur in kaart en ondernemen activiteiten die duiden op spionage en op voorbereidingshandelingen voor verstoring en

sabotage. Deze dreiging is nog altijd actueel. In september 2022 zijn daar de nog ongeattribueerde onderzeese explosies bij de Nord Stream-gasleidingen bijgekomen. Deze gebeurtenissen leggen de kwetsbaarheid van de Europese vitale processen voor sabotageactiviteiten bloot. Nederland kan ook te maken krijgen met de gevolgen van sabotage van vitale infrastructuur elders in Europa. Zo had de schade aan de Nord Stream-gasleidingen invloed op de gasprijzen. Een ander voorbeeld van sabotage van vitale infrastructuur is de verstoring van civiele satellietcommunicatiesystemen in Europa. Deze werden recent verstoord door een malicieuze software-update die waarschijnlijk gericht was op het platleggen van Oekraïense satellietcommunicatie.

Het belang Economische veiligheid

‘Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden als een effectieve en efficiënte economie.’

Voor de economische veiligheid van Nederland zijn drie elementen van essentieel belang: de continuïteit van vitale processen, het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden, en het voorkomen van de ongewenste overdracht van kennis en technologie.

De continuïteit van de vitale processen vormt de basis voor alle Nederlandse economische en maatschappelijke activiteit. Het zijn processen die zo essentieel zijn voor het functioneren van de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring ervan leidt tot ernstige maatschappelijke ontwrichting en economische schade, zoals de elektriciteitsvoorziening. Om de continuïteit van deze processen te waarborgen, is het van belang dat de benodigde infrastructuur blijft functioneren en dat de aanbieders van deze processen zelfstandig regie kunnen voeren zonder onder ongewenste buitenlandse druk te staan.

Het tweede element betreft het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden, waar statelijke actoren mogelijk gebruik van kunnen maken voor geopolitieke doeleinden. Nederland is een open economie die gericht is op internationale handel, het aantrekken van buitenlandse investeringen en mondiale toegang tot kennis en technologie. Hierbij is de Nederlandse economie nauw verbonden met wereldwijde productieketens.

Deze wereldwijde verwevenheid draagt bij aan economische groei. Nederland profiteert van deze verwevenheid. Het leidt echter ook tot (wederzijdse) afhankelijkheid van andere landen. Afhankelijkheid kan risico's met zich meebrengen, bijvoorbeeld wanneer we voor zeldzame aardmetalen of (fossiele) brandstoffen, technologie, producten of diensten afhankelijk zijn van een klein aantal andere landen en er niet snel een alternatieve leverancier gevonden kan worden. Daarnaast kunnen risicovolle strategische afhankelijkheden ontstaan wanneer statelijke actoren ongewenste invloed uitoefenen op Nederlandse publieke belangen. In dat geval kan afhankelijkheid worden ingezet als een strategisch drukmiddel voor geopolitieke doeleinden.

Tot slot is het voor de economische veiligheid van belang dat ongewenste kennisoverdracht wordt voorkomen. Sensitieve kennis en technologie die weggelekt kan door een statelijke actor ingezet worden op een manier die de nationale veiligheidsbelangen, economische belangen of innovatiekracht aantast, of die op gespannen voet staat met wat wij in Nederland ethisch achten. De overdracht van hoogwaardige kennis of technologie kan leiden tot ongewenst eindgebruik door een andere statelijke actor, zoals in surveillancetoepassingen, het militaire apparaat of de verbetering van digitale aanvallen. Daarnaast kan het Nederlandse economische belang geschaad worden indien waardevolle en exclusieve kennis en technologie weggelekt naar het buitenland.

Statale actoren investeren in onderdelen van Nederlandse vitale processen. Zo zijn er Chinese bedrijven actief in onder andere de Nederlandse logistiek- en transportsector, de telecomsector en de energiesector, of wordt binnen die sectoren op gevoelige plekken gebruik gemaakt van Chinese technologie. De Chinese investeringen in deze sectoren lijken vooralsnog economisch gemotiveerd, desalniettemin kan hiermee een risicovolle strategische afhankelijkheid worden gecreëerd. Deze afhankelijkheid vergroot de Chinese capaciteiten voor het inzetten van (digitale) spionage, sabotage en politieke druk. Dit kan een bedreiging vormen voor de continuïteit van deze processen en daarmee voor de nationale veiligheid.

Toename risico op misbruik strategische afhankelijkheden

Internationale handel vergroot de Nederlandse welvaart en creëert wederzijdse afhankelijkheden. De afgelopen tijd is nadrukkelijk zichtbaar geworden dat aan sommige van deze afhankelijkheden ook risico's kleven. In het kader van de oorlog in Oekraïne gebruikt Rusland de Europese energieafhankelijkheid bijvoorbeeld om politieke druk uit te oefenen. Daarnaast is er sprake van risicovolle strategische afhankelijkheid van kritieke grondstoffen en proberen staten cruciale posities in te nemen in de productieketen van hoogwaardige technologieën.

Voor zijn energievoorziening is Nederland sterk afhankelijk van andere landen. Het afgelopen jaar is duidelijk geworden dat dit grote risico's met zich meebrengt. Rusland gebruikt de Europese afhankelijkheid van Russische olie en gas om druk uit te oefenen op de EU-lidstaten en om de Europese cohesie te ondermijnen. Dit heeft invloed op de olie- en gasprijzen en de leveringszekerheid. Dit leidt onder meer tot sterke inflatie, schaadt de economische groei, en kan voor maatschappelijke onrust zorgen.

Daarnaast is Nederland van andere landen afhankelijk voor kritieke grondstoffen, zoals zeldzame aardmetalen. Deze grondstoffen zijn in toenemende mate nodig voor de (digitaliserende) industrie, maar ook om de transitie naar duurzame energie te kunnen maken. Een beperkt aantal landen heeft wereldwijd een voorname positie in de ontginning, raffinage en levering van deze grondstoffen. Zo moeten veel grondstoffen uit Afrika, Australië of Zuid-Amerika eerst langs China voor raffinage, voordat ze in Europa aankomen. Ook neemt China strategische posities in op ontginning van buitenlandse mijnen (bijvoorbeeld in Afrika en Latijns-Amerika) om zo de greep op de grondstoffenketen te verstevigen. De afhankelijkheid van de grondstoffenketen kan door statelijke actoren misbruikt worden om druk uit te oefenen. China zette bijvoorbeeld in 2010 de Japanse grondstofafhankelijkheid als geopolitiek middel in, toen het de uitvoer van zeldzame aardmetalen naar Japan blokkeerde vanwege een conflict over een eilandengroep in Oost-Chinese Zee. Statale actoren zouden op eenzelfde manier de Nederlandse strategische afhankelijkheid van kritieke grondstoffen kunnen gebruiken voor geopolitieke doeleinden.

Nederlandse kenniseconomie aantrekkelijk doelwit voor statelijke actoren

Nederland behoort tot de mondiale top van de meest dynamische en concurrerende kenniseconomieën in de wereld en loopt in enkele sectoren wereldwijd voorop in de ontwikkeling en toepassing van hoogwaardige kennis. Dit maakt de Nederlandse kenniseconomie een aantrekkelijk doelwit voor staten die kennis en technologie willen vergaren.

Tot slot kunnen risicovolle strategische afhankelijkheden ontstaan doordat staten proberen internationale (ICT-) productiestandaarden te bepalen.⁶ Als gevolg van economische en technologische groei zijn sommige landen in toenemende mate in staat om technische standaarden te bepalen of te beïnvloeden. Met name China speelt hierop in door een actieve rol te spelen in diverse internationale standaardiseringsgremia. Daarnaast kan standaardbepaling problematisch zijn wanneer standaarden worden bepaald door bedrijven, waarbij statelijke actoren op de achtergrond (heimelijk) invloed uitoefenen. Het zetten van standaarden kan voor een voorsprong van de eigen industrie zorgen en daarmee voor substantiële economische voordelen. Ook kunnen statelijke actoren hun positie als bepaler van standaarden misbruiken om hun eigen normen en waarden, die vaak niet gelijk aan de westerse zijn, te bevorderen.

⁶ Internationale technische standaarden zijn bedoeld om de kwaliteit, veiligheid en compatibiliteit van producten en diensten te verbeteren. Het zijn de basisspecificaties voor technologieën waar bedrijven tijdens de verdere ontwikkeling ervan op voortborduren. Vastgestelde standaarden kunnen een sturende rol vervullen in de wereldwijde ontwikkeling van nieuwe technologieën, zowel technologieën met een civiel doel die bijdragen aan de economische en maatschappelijke welvaart, als technologieën met militair doel.

Weglekken en diefstal van kennis en technologie onverminderd zorgelijk

Staten ondernemen op grote schaal activiteiten om in Nederland kennis en technologie te verwerven. Zij gebruiken hier een breed scala aan legale en illegale methoden voor (zie het hoofdstuk Verdieping Economische veiligheid). Er bestaat een sterke overlap tussen de inlichtingenbehoeften van verschillende statelijke actoren en de kennis en technologie sectoren waarin Nederland wereldwijd tot de koplopers behoort. Door de verwerving van deze kennis en technologie bestaat er een risico op ongewenst eindgebruik voor bijvoorbeeld militaire doeleinden, en krijgen Nederlandse bedrijven te maken met oneerlijke concurrentie, wat hun verdienmodel aantast. Dit maakt de ongewenste kennisoverdracht van kennis en technologie onverminderd zorgelijk.

China is op veel terreinen een belangrijke en gewaardeerde partner van Nederland, het Nederlandse bedrijfsleven en Nederlandse kennisinstellingen. Tegelijkertijd vormt China de grootste bedreiging voor de Nederlandse kennisveiligheid. Het land streeft al langer naar een sterke economische en technologische groei. Om deze groei te realiseren, zijn Chinese partijen actief op zoek naar de technologieën die in de Chinese beleidsdoelen centraal staan. Er worden zowel legale als illegale collectiemethoden gebruikt om deze technologieën te bemachtigen. Zo zijn Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en wetenschappers op grote schaal doelwit van diverse (digitale) aanvalscampagnes die proberen hoogwaardige technologie buit te maken. Kennis en technologie worden daarnaast verkregen via academische samenwerking en door investeringen en overnames.

Ook Rusland en Iran zetten verschillende collectiemethoden in om buitenlandse technologie te verwerven. Rusland heeft een sterke behoefte aan westerse technologie en apparatuur omdat het land zijn technologische achterstand op verschillende gebieden probeert in te lopen. Deze achterstand, in combinatie met de internationale sancties die het land vanwege de annexatie van de Krim in 2014 en de oorlog in Oekraïne zijn opgelegd, zorgt ervoor dat bepaalde Russische productie- en ontwikkeltrajecten vertraging oplopen. De Russische inlichtingendiensten zijn in Nederland dan ook actief op zoek naar technologie. Iran voert op zijn beurt een verscheidenheid aan heimelijke en openlijke acties uit om hoogwaardige technologie en proliferatiegevoelige kennis en goederen in Nederland te bemachtigen. Zo maakt het gebruik van heimelijke netwerken om aan exportrestricties onderhevige goederen te verwerven bij Nederlandse fabrikanten en tussenhandelaren. Daarnaast is er verregaande Iraanse interesse in hoogwaardige kennis van Nederlandse (technische) universiteiten.



Verdieping Economische veiligheid

Waarom economische veiligheid steeds belangrijker wordt

Er is in toenemende mate sprake van (geo)politisering van de (wereld)economie waarbij economische instrumenten als machtsmiddel worden gebruikt. Staten geven dan ook hoge prioriteit aan het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden. Er is eveneens sprake van een techrace tussen staten om voorop te lopen in de ontwikkeling van opkomende en ontwrichtende sleuteltechnologieën. Door deze ontwikkelingen wint het economische veiligheidsbelang aan gewicht.

Geopolitiek steeds dominantere rol in wereldeconomie

Toenemende competitie en machtsstrijd tussen staten heeft laten zien hoezeer politiek en economie met elkaar vervlochten zijn. Dit leidt onder meer tot verdere (geo)politisering van de (wereld)economie, waartoe Nederland, net als andere landen, zich moet verhouden. Enerzijds vormen economische en de daarbij horende technologische ontwikkelingen de basis voor politieke en militaire macht. Anderzijds worden economische instrumenten door staten, en de grootmachten in het bijzonder, als machtsmiddel gebruikt om geopolitieke doelen te bereiken. Het meest actuele en in het oog springende voorbeeld hiervan is hoe Rusland en het Westen verschillende economische instrumenten over en weer inzetten als machtsmiddel tegen elkaar.

Strategische autonomie prioriteit voor statelijke actoren

Landen geven steeds meer prioriteit aan het bereiken van een zekere mate van strategische autonomie. Statelijke actoren willen zoveel mogelijk risicovolle strategische afhankelijkheden voorkomen of verminderen, door afhankelijkheden van andere staten te verkleinen of door zelfvoorzienend te zijn. Dit kan bijvoorbeeld door risicodiversificatie. Op deze manier zijn zij in mindere mate gevoelig voor economische drukmiddelen van andere staten. Voor hun technologiebeleid investeren ze bijvoorbeeld in het identificeren en waar mogelijk wegnemen van knelpunten in internationale productieprocessen die kunnen leiden

Taiwan casus toont verwevenheid van economische veiligheid en geopolitiek

De spanningen rondom Taiwan raken aan de economische veiligheid. Een groot deel van de wereldwijde productie van computerchips vindt in Taiwan plaats. Wereldwijd staat de leveringszekerheid van computerchips al enige tijd onder druk. Escalatie in de Straat van Taiwan zou waarschijnlijk ernstig versturende effecten hebben op de mondiale productieketens. Recentelijk heeft het Chinese Volksbevrijdingsleger militaire oefeningen rondom Taiwan ondernomen, die geen precedent qua intensiteit en omvang hebben. Het risico op mogelijke ongelukken en mis-

rekeningen neemt hierdoor toe. Daarbij kan escalatie grote gevolgen hebben voor onder meer regionale stabiliteit en de internationale scheepvaart. Beide zijn voor Nederland van essentieel belang. Escalatie in de Straat van Taiwan heeft door deze strategische afhankelijkheid eveneens verregaande consequenties voor de Nederlandse economische veiligheid. Hiermee zouden mondiale productieketens geraakt worden, wat grote negatieve effecten met zich mee zou brengen.

tot strategische afhankelijkheden. In de meest extreme gevallen kan dit leiden tot ontkoppeling van bestaande productieprocessen om bepaalde landen uit te sluiten en daarmee mogelijkheden tot economische druk te creëren dan wel te verkleinen. Deze productieprocessen zijn veelal zeer complex en internationaal verweven. Dit maakt ontkoppeling zonder verlies van kwaliteit en kostenefficiëntie in eerste instantie zeer lastig.

Techrace bepalend voor geopolitieke macht

Sleuteltechnologieën,⁷ zoals onder meer kwantumtechnologie en kunstmatige intelligentie, zullen de komende jaren toenemende invloed hebben op de mondiale machtsbalans. De ontwikkeling van dergelijke technologieën is zeer arbeids-, kennis- en kapitaalintensief, wat resulteert in disproportionele economische machtsconcentratie bij de landen die succesvol zijn in deze technologieontwikkeling. Daarnaast kunnen deze technologieën ook de militaire slagkracht en spionagecapaciteiten van staten sterk doen toenemen. Wie bepalend wordt op het gebied van deze sleuteltechnologieën wordt dan ook geopolitiek bepalend. Er is daarom een zogenaamde techrace gaande tussen staten (met name de VS en China) die voorop willen lopen in de ontwikkeling van dergelijke technologieën.

⁷ Sleuteltechnologieën kunnen de samenleving op systematische wijze veranderen door de grote invloed die de technologie heeft op het verdienvermogen en/of de militaire capaciteiten van een land. Het gaat geregeld om dual-use technologie, waarbij het eindproduct zowel civiel als militair toepasbaar is. Er zijn meerdere termen in omloop voor deze technologieën, zoals sleuteltechnologieën, sensitieve technologieën, systeemtechnologieën en emergent & disruptieve technologieën. In dit stuk wordt de term sleuteltechnologieën gebruikt, vanwege de sleutelrol die deze technologieën spelen in de geopolitieke technologierace en hun grote economische en maatschappelijke waarde. Voorbeelden van deze technologieën zijn kunstmatige intelligentie, fotonica en kwantumtechnologieën.

Waarom China, Rusland en Iran activiteiten uitvoeren die de economische veiligheid bedreigen

Diverse statelijke actoren vormen een bedreiging voor de Nederlandse economische veiligheid. Deze verdieping richt zich op de landen waar de grootste dreiging vandaan komt, te weten China en Rusland. Daarnaast is er aandacht voor Iran, vanwege de specifieke dreiging ten aanzien van proliferatiegevoelige kennis en middelen. Deze drie landen hebben voor hun economische en militaire ontwikkeling behoefte aan westerse kennis en technologie.

China streeft naar westerse technologie voor economische en militaire ontwikkeling

China heeft zichzelf een aantal nauw samenhangende economische en militaire doelen gesteld. Om economische modernisering en onafhankelijkheid van buitenlandse technologie te realiseren, investeert China in strategische meerjarenplannen en beleidsinitiatieven. Voorbeelden zijn *Made in China 2025*, het *Belt and Road Initiative* en de *Military-Civil Fusion*. De nadruk ligt daarbij op zelfvoorzienendheid en technologische en wetenschappelijke onafhankelijkheid van het buitenland in strategische sectoren, met name ten aanzien van westerse technologie. Door zelf over de noodzakelijke technologie te beschikken, kan China de risico's van afhankelijkheid zo klein mogelijk houden, bijvoorbeeld wanneer de VS hun economische positie als dwangmiddel inzetten.

Daarnaast streeft China ernaar om uiterlijk in 2049 te beschikken over een krijgsmacht 'van wereldklasse', die zich kan meten met die van ieder ander land. Om dit te behalen werkt het Chinese Volksbevrijdingsleger aan een transformatie tot hoogwaardig technologische krijgsmacht. Het Chinese Volksbevrijdingsleger werkt hierbij enerzijds aan een technologische inhaalslag om modern materieel te verwerven, en anderzijds aan de toepassing van nieuwe sleuteltechnologieën, zoals kunstmatige intelligentie en kwantumtechnologie.

De Chinese intenties hangen dus nauw samen met de wereldwijde techrace. Om zijn economische en militaire doelstellingen waar te maken, moet China zijn innovatiecapaciteit en concurrentiepositie verbeteren en hoogwaardige wetenschappelijke en technologische kennis binnenhalen. Omdat westerse landen nog steeds een vooraanstaande kennispositie hebben, leidt dit tot grote Chinese interesse in geavanceerde westerse kennis en technologie. Nederland heeft internationaal gezien een goede reputatie op technologieën die van belang zijn voor de wereldwijde techrace. Er bestaat dan ook een sterke overlap tussen de Chinese behoefte aan hoogwaardige technologie en enkele technologieën waarin Nederland vooroploopt. Chinese interesse in deze technologieën en de activiteiten die de Chinese overheid daarom ontplooit vormen een dreiging voor de Nederlandse economische veiligheid.

Ruslands intenties gericht op energiesector en westerse kennis en technologie

Door de enorme reserves aan fossiele brandstoffen, waaronder gas en olie, heeft Rusland een cruciale positie op de energiemarkt. Rusland wil deze positie behouden en heeft laten zien dat het bereid is de Europese afhankelijkheid van de Russische energieleveranties te gebruiken als drukmiddel, in reactie op westerse sancties naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne.

De voorgenomen Europese uitfasering van (Russische) fossiele brandstoffen vormt een directe bedreiging voor de Russische economie. Rusland is voor zijn staatsinkomsten voor een groot deel afhankelijk van inkomsten uit olie en gas. Deze uitfasering, in combinatie met de bredere mondiale energietransitie, bedreigt het Russische welvaartspeil, de interne stabiliteit en internationale machtspositie van het land. Rusland inventariseert daarom zowel openlijk als heimelijk hoe het zijn belangen in de veranderende energie-economie kan beschermen en hoe het de transitie kan vertragen. Met de behaalde tijdswinst hoopt Rusland zo lang mogelijk inkomsten te genereren uit zijn fossiele reserves en alternatieve afzetmarkten te vinden.

Verder heeft Rusland behoefte aan westerse kennis en technologie. Zo heeft ook Rusland het belang van sleuteltechnologieën als kwantumtechnologie en kunstmatige intelligentie onderkend, en heeft het de ambitie om militaire toepassingen van deze technologieën te ontwikkelen. Ook zal Rusland waarschijnlijk lessen willen trekken uit de Oekraïne-oorlog en problemen met ingezette wapensystemen willen oplossen door wapensystemen verder te ontwikkelen. Rusland heeft echter een technologische achterstand opgelopen ten opzichte van het Westen en China en is door internationale sancties ook afgesneden van de toegang tot gevoelige technologie. Het zal daarom proberen deze technologie op heimelijke wijze te vergaren en te investeren in eigenstandige technologieprojecten, bijvoorbeeld door de inzet van front-bedrijven om exportrestricties te omzeilen zoals recent door de MIVD naar buiten is gebracht. Hierbij is aandacht gevraagd voor mogelijke Russische interesse in maritieme-, communicatie-, chemische- en lasertechnologie.

Iran wil proliferatiegevoelige kennis en middelen bemachtigen

Iran streeft naar het ontwikkelen en onderhouden van ballistische raketten en heeft een nucleair programma. Het Iraanse regime heeft door internationaal opgelegde sancties beperkte toegang tot westerse kennis en technologie die het hiervoor nodig heeft. Het ontbreekt Iran met name aan hoogwaardige apparatuur en praktische kennis over het gebruik van deze proliferatiegevoelige apparatuur. Het Westen heeft hierin een voorsprong. Om deze reden wil Iran deze kennis en apparatuur verwerven in westerse landen, waaronder Nederland, onder andere via heimelijke verwervingsnetwerken, kennisinstellingen en studenten en onderzoekers.

Hoe statelijke actoren de economische veiligheid bedreigen

Stataelijke actoren zetten zowel legitieme als illegitieme activiteiten in om hun doelen te bereiken. In veel gevallen is sprake van legale economische activiteiten die desondanks een dreiging vormen, zoals overnames en investeringen, het aankopen van bepaalde technologie en het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden. In andere gevallen zetten stataelijke actoren meer heimelijke methoden in, zoals digitale spionage en het gebruik van insiders om kennis te vergaren. De verschillende legale en illegale middelen worden zowel afzonderlijk als in combinatie door staten ingezet. De gecombineerde, hybride inzet van het instrumentarium verhoogt de kans van slagen om een product of technologie succesvol te bemachtigen of te reproduceren.

Cyberaanvallen

De inzet van cybermiddelen is een belangrijke manier waarop stataelijke actoren de economische veiligheid bedreigen. Hierbij gaat het om cyberaanvallen gericht tegen Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen om technologie te stelen. Daarnaast gaat het om voorbereidingshandelingen voor kennisdiefstal of voor digitale sabotage en om daadwerkelijke digitale sabotage. Nederlandse organisaties zijn bijvoorbeeld op grote schaal doelwit van diverse digitale aanvalscampagnes van staten om hoogwaardige technologie en kennis buit te maken. De aanvallen worden onder andere ondernomen tegen (defensie)bedrijven en kennisinstellingen. Daarnaast kunnen cyberaanvallen worden ingezet voor het saboteren van vitale infrastructuur. Er zijn in Europa voorbereidingshandelingen tot sabotage van de vitale infrastructuur gesignaleerd.

Investerings

Investerings vormen een ander middel waarmee stataelijke actoren hun economische en in sommige gevallen ook geopolitieke doeleinden nastreven. Hierbij gaat het om het investeren in sectoren en investeren in, of geheel overnemen van Nederlandse bedrijven door buitenlandse partijen. In sommige gevallen zit een stataelijke actor direct achter de investeringen. In de meeste gevallen worden investeringen en overnames echter gedaan door private bedrijven, waarbij deze partijen moeite doen om te verbergen dat er een stataelijke actor achter zit. In Nederland hebben de afgelopen jaren meerdere strategische overnames van Nederlandse bedrijven door stataelijke actoren plaatsgevonden. Door dergelijke investeringen kan hoogwaardige kennis weglekken en kunnen strategische afhankelijkheden worden gecreëerd. Ook investeringen elders in de EU of bij bondgenoten kunnen ruimte geven voor politieke en diplomatieke druk, met eventuele effecten voor Nederland als gevolg.

Insider threats

Stataelijke actoren kunnen ook gebruikmaken van zogenaamde insiders. De insider threat betreft de dreiging die uitgaat van mensen (voorheen) werkzaam binnen Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. Insider threats kunnen op legale en illegale wijze plaatsvinden.

Een legale vorm van (ongewenste) kennisoverdracht via een insider threat is de kennis die weglekt via buitenlandse studenten en wetenschappers die aan Nederlandse kennisinstellingen studeren of onderzoek doen. Hierbij creëren statelijke actoren vaak terugkeerverplichtingen voor betreffende studenten, bijvoorbeeld door voorwaarden te koppelen aan studiebeurzen. Ook samenwerking tussen Nederlandse kennisinstellingen en buitenlandse kennisinstellingen kan leiden tot ongewenste kennisoverdracht. Sommige buitenlandse instellingen zijn geaffilieerd aan de krijgsmacht van een statelijke actor, waardoor het risico bestaat op ongewenst (militair) eindgebruik.

Insider threats omvatten ook illegale vormen van ongewenste kennisoverdracht. Zo is waargenomen dat buitenlandse inlichtingenofficieren proberen een netwerk van bronnen op te bouwen om kennis en technologie te verwerven. Deze inlichtingenofficieren onderhouden heimelijke contacten met (buitenlandse) medewerkers binnen Nederlandse bedrijven of kennisinstellingen. Ook worden inlichtingenofficieren geregeld aangetroffen op conferenties en vinden er online benaderingen plaats via bijvoorbeeld LinkedIn, waarschijnlijk voor het vinden en rekruteren van bronnen.

(Illegale) export

Het omzeilen van exportrestricties en de export van niet-gecontroleerde (maar wel hoogwaardige) technologie kan een dreiging vormen voor de economische veiligheid. Statische actoren maken bij omzeiling onder andere gebruik van complexe eigendomsstructuren en handelskanalen om de werkelijke eindgebruiker te verhullen. Dit gebeurt met behulp van verschillende methoden, waaronder misleiding van exporteurs en inzet van frontbedrijven en tussenpersonen. Bij de inzet van frontbedrijven maken statelijke actoren gebruik van een in Nederland geregistreerd bedrijf dat op papier weliswaar aan alle regels voldoet, maar dat in werkelijkheid geen noemenswaardige op winst gerichte bedrijfsactiviteiten uitvoert. In plaats daarvan houdt een dergelijk bedrijf zich voornamelijk bezig met het aankopen van technologie waarin het betreffende land geïnteresseerd is. Export van niet-gecontroleerde hoogwaardige technologie kan daarnaast ook een dreiging vormen. Bijvoorbeeld wanneer de export van de technologie kan bijdragen aan ongewenste militaire programma's of mensenrechtenschendingen, een (toekomstige) ongewenste afhankelijkheid creëert of het Nederlandse innovatievermogen op termijn kan ondermijnen.

Inkoop- en aanbestedingstrajecten

Inkoop- en aanbestedingstrajecten in Nederland zijn aantrekkelijk voor statelijke actoren. Er wordt tijdens een inkoop- of aanbestedingstraject vaak veel informatie weggegeven, onder andere via openbare aanbestedingsdocumenten. Uit de documenten wordt veelal duidelijk over welk soort expertise bedrijven beschikken; hiermee worden potentiële doelwitten geïdentificeerd. Daarnaast kunnen statelijke actoren via inkoop- en aanbestedingstrajecten toegang krijgen tot gevoelige systemen of informatie, of kunnen zij een deel van de markt in handen krijgen. Dit marktaandeel kan op langere termijn risicovolle strategische afhankelijkheden opleveren. Verder bieden geleverde goederen en diensten statelijke actoren kansen voor sabotage en spionage. Zo is er de afgelopen jaren bij zowel aanbestedingen van Defensie, politie en andere Nederlandse overheidsinstanties een spionagerisico geconstateerd.

Wet- en regelgeving

Door middel van nationale wetgeving kunnen staten invloed uitoefenen op economische relaties met andere landen. Zij kunnen bijvoorbeeld protectionistische maatregelen toepassen op bepaalde economische sectoren, of deze sectoren vergaande vormen van staatssteun toekennen. Dit kan de eigen industrie bevoordelen en het level-playingfield verstoren. Op langere termijn kan een ongelijk speelveld leiden tot risicovolle strategische afhankelijkheden. Statische actoren kunnen daarnaast vergaande toegang tot bedrijfsinformatie vastleggen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld vanwege een nationaal veiligheidsbelang. Bedrijven en individuen zijn dan wettelijk verplicht medewerking te verlenen aan de overheid in het kader van de nationale veiligheid. Hierbij kan ook de ontwikkeling van hoogwaardige technologieën, bijvoorbeeld in de lucht- en ruimtevaart, worden bestempeld als een nationaal veiligheidsbelang. Buitenlandse entiteiten in Nederland zijn op deze manier verplicht de kennis en goederen die zij opdoen dankzij samenwerking met Nederlandse bedrijven of kennisinstellingen, over te dragen aan de staat van herkomst. Ook zouden Nederlandse bedrijven in het buitenland door middel van wetgeving verplicht kunnen worden gesteld om kennis en technologie over te dragen.



Internationale rechtsorde in toenemende mate onder druk

De internationale rechtsorde is in toenemende mate onder druk komen te staan. Sinds DBSA¹ heeft deze trend zich verder doorgezet. De internationale rechtsorde wordt door verschillende statelijke actoren ter discussie gesteld en neergezet als een westers construct, en daarmee structureel aangetast. Ook worden internationale normen als non-interventie, non-proliferatie en vreedzame geschillenbeslechting geschonden en vormen internationale instituties steeds meer het toneel waarop statelijke actoren de internationale rechtsorde proberen te ondermijnen.

Internationale rechtsorde wordt structureel aangetast

Al langere tijd wordt het functioneren van de internationale rechtsorde door enkele staten ter discussie gesteld. Deze staten zien de huidige internationale rechtsorde als een westers construct, bedoeld om westerse belangen te behartigen. Vooral Rusland en China tasten de bestaande internationale orde aan. Rusland ondermijnt de internationale rechtsorde en stelt zich in multilateraal verband veelal op als stoorzender. China hecht juist aan internationale stabiliteit en een functionerend multilateraal systeem, maar wil het systeem op de lange termijn naar eigen visie hervormen. De landen vinden elkaar in hun verzet tegen de in hun ogen westers georiënteerde internationale rechtsorde, hun anti-VS opstelling en geostrategische competitie met het Westen. In dit kader streven beide landen ernaar de VS en Europa uit elkaar te drijven en de geloofwaardigheid van het Westen in de ogen van andere landen te ondergraven. Zo

Het belang Internationale rechtsorde en stabiliteit

‘Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid, inclusief mensenrechten, en effectieve multilaterale instituties en regimes, alsmede het goed functioneren van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de EU.’

Nederland heeft als relatief klein land een groot belang bij handhaving van de bestaande internationale rechtsorde. De nationale veiligheid is namelijk afhankelijk van het functioneren van het internationale stelsel van normen, afspraken en instituties, die de soevereiniteit van alle staten beschermt en ervoor zorgt dat grote statelijke actoren niet met geweld hun wil aan kleinere staten kunnen opleggen. Ook heeft Nederland als open economie groot belang bij het handhaven van de bestaande afspraken over onder meer de vrije zeevaart en wereldhandel.

publiceerden de Russische president Poetin en zijn Chinese counterpart Xi Jinping aan de vooravond van de Olympische spelen een gezamenlijke verklaring waarin zij de contouren schetsen van hun alternatieve versie van de wereldorde en het multilaterale stelsel. Tegelijkertijd bestaan er ook grote verschillen van inzicht tussen Rusland en China onderling en is er sprake van wederzijds wantrouwen. Het staat dan ook geenszins vast hoe de relatie tussen China en Rusland zich zal ontwikkelen.

Normen van staatssoevereiniteit en non-interventie onder druk

De gevolgen van de Oekraïne-oorlog voor Nederland en bondgenoten zijn meermaals uitgebreid aan bod gekomen in dit dreigingsbeeld. De Russische agressie jegens Oekraïne heeft echter ook een grote impact op de internationale rechtsorde. De oorlog toont nogmaals de kwetsbaarheid aan van de internationale normen van staatssoevereiniteit en vreedzame co-existentie. De aanval op Oekraïne laat zien dat Rusland bereid is op grove wijze de soevereiniteit van een ander land te schenden om zijn invloedssfeer te beschermen tegen ongewenste westerse invloed. Rusland denkt in termen van ‘eigen’ invloedssferen, waarbij het vindt dat het zijn recht is om militair op te treden in de landen die hiertoe behoren. Dit denken staat haaks op de principes van staatssoevereiniteit en non-interventie waarop de internationale rechtsorde is gebaseerd.

Non-proliferatienormen eroderen

De internationale rechtsorde wordt ook bedreigd omdat non-proliferatieafspraken in toenemende mate onder druk staan. Zo werkt Iran actief aan het ontwikkelen van ballistische raketten en onderhoudt het een nucleair programma. Vooral de ontwikkeling van het Iraanse nucleaire programma is sinds het vorige

dreigingsbeeld zorgelijker geworden. Sinds het opzeggen van de Iraanse nucleaire deal door de VS, acht Iran zich niet langer aan deze afspraken gebonden en gaat het steeds verder met de verrijking van uranium.⁸ In het geval Iran een kernwapen zou produceren, zou dat grote gevolgen hebben voor de stabiliteit van de regio. Mogelijk zal dit leiden tot een nucleaire wapenwedloop in het Midden-Oosten, waarbij landen in de regio ook kernwapens gaan ontwikkelen.

Daarnaast staat ook de norm tegen inzet van chemische wapens onder druk vanwege het gebruik van chemische wapens door Rusland, Syrië en Noord Korea in de afgelopen jaren.⁹ Erosie van deze norm kan de drempel voor inzet van chemische wapens in de toekomst verlagen.

Toenemende assertiviteit tast vreedzame geschillenbeslechting aan

De norm van vreedzame geschillenbeslechting staat onder druk door toenemende assertiviteit van verschillende statelijke actoren. Een goed voorbeeld zijn de toenemende spanningen in de Zuid-Chinese Zee. Meerdere landen rondom de Zuid-Chinese Zee leggen overlappende maritieme claims op het gebied. Een groot deel van deze landen is bezorgd over de wijze waarop China zijn maritieme claims met militaire aanwezigheid kracht bijzet. China heeft de facto autoriteit over verscheidene (al dan niet kunstmatig uitgebreide) eilanden in het gebied, en heeft op ten minste drie van deze eilanden militaire steunpunten opgericht. Alle drie deze steunpunten liggen in betwist maritiem gebied. China legt verder al jaren een bindende uitspraak van het arbitrair tribunaal van het Permanente Hof van Arbitrage over de maritieme claims van de Filipijnen met betrekking tot de Zuid-Chinese Zee naast zich neer. Hiermee toont China dat het bereid is de norm van vreedzame geschillenbeslechting te schenden.

De toenemende Chinese assertiviteit kan niet los worden gezien van de opbouw van de Chinese krijgsmacht. Het land werkt al langere tijd aan de opbouw van een krijgsmacht van wereldklasse. Hierbij investeert China sterk in marine, luchtmacht, ruimtecapaciteiten en nieuwe militaire technologieën. China beschikt inmiddels over een moderne marine met het grootste aantal schepen ter wereld. Deze vloot is in staat lange afstanden af te leggen, waarmee China regionaal en uiteindelijk wereldwijd meer invloed kan uitoefenen. Ondanks dat China geen directe militaire dreiging is voor Nederland, kunnen de omvangrijke modernisering van de strijdkrachten en ondoorzichtigheid over de Chinese strategie en intenties een uitdaging vormen voor de internationale veiligheid.¹⁰

⁸ Het Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

⁹ Voor Rusland gaat het om de moordaanslagen met chemische wapens op Skripal en Navalny, voor Noord-Korea om de moordaanslag met een chemisch wapen op de broer van Kim Jong-un en voor Syrië om de inzet van chemische wapens tegen de eigen bevolking tijdens de burgeroorlog.

¹⁰ Om in 2049 een krijgsmacht van wereldklasse te hebben, investeert China in modernisering en uitbreiding van zijn landmacht, marine en luchtmacht. Ook heeft China de afgelopen jaren een groot arsenaal aan dual capable kruisvluchtwapens en ballistische raketten opgebouwd, waarmee het over grote afstand doelen kan aanvallen. Verder investeert China in ruimteapplicaties en antisatellietwapens, waarmee het in een conflict informatiedominantie kan bereiken en tegenstanders de toegang tot het ruimtedomein kan ontzeggen. Ten slotte investeert China sterk in nieuwe technologieën als kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologie en hypersonische wapens om de achterstand met het Westen versneld in te halen. Zo werkt het land onder andere aan zwermttechnologie. Hiermee kunnen grote aantallen onbemande systemen door middel van kunstmatige intelligentie als een gecoördineerde zwerm opdrachten uitvoeren, waarmee luchtverdedigingssystemen overbelast kunnen worden.

Verstoring 'illegal' bij Internationaal Strafhof Den Haag

Rusland onderneemt pogingen om het functioneren van internationale instellingen te beïnvloeden of te frustreren. De AIVD verstoorde in juni 2022 de operatie van een Russische inlichtingsofficier met een Braziliaanse aliasidentiteit die stage zou gaan lopen bij het Internationaal Strafhof in Den Haag. Door het aannemen van een andere identiteit zijn dergelijke illegals vaak moeilijk te onderkennen. De inlichtingsofficier had tijdens zijn stage potentieel veel schade kunnen toebrengen door inlichtingen te verzamelen over onder meer onderzoek binnen het Internationaal Strafhof, computersystemen te

infiltreren, onderzoeken te beïnvloeden of bronnen te spotten. Het feit dat het Internationaal Strafhof mogelijke oorlogsmisdaden van Rusland in Oekraïne onderzoekt, maakt het een extra interessant doelwit voor Rusland. Naast de schade die Rusland op deze wijze had kunnen toebrengen aan het functioneren van het Internationaal Strafhof, had het de Nederlandse positie als gastland in diskrediet kunnen brengen. Dergelijke activiteiten raken niet alleen het belang van de internationale rechtsorde, maar ook het belang van de sociale en politieke stabiliteit.

Internationale instituties steeds meer toneel ondermijning internationale rechtsorde

Statelijke actoren oefenen steeds meer hun invloed uit in internationale instituties om belangrijke internationale regels en normen te ondermijnen. Zo blokkeerde Rusland in februari 2022, kort na de inval in Oekraïne, een resolutie van de VN-veiligheidsraad waarin de Russische agressie werd veroordeeld en de Oekraïense soevereiniteit werd bevestigd. In mei 2022 spraken China en Rusland in dezelfde VN-veiligheidsraad gezamenlijk hun veto uit tegen een resolutie van de VS, om nieuwe sancties op te leggen aan Noord-Korea na diverse testen van ballistische raketten. Daarnaast heeft China de afgelopen jaren een aantal parallelle internationale instituties opgezet, waarmee het de bestaande internationale instituties uitholt en zijn internationale invloed vergroot.

Dat het statelijke actoren meer dan voorheen lukt om via besluitvorming in internationale instituties de internationale rechtsorde te ondermijnen of te beïnvloeden, komt mede door de afnemende invloed van de liberale democratieën op het wereldtoneel. Zo is het aantal liberale democratieën de afgelopen jaren afgenomen ten opzichte van het aantal autoritaire staten. Autoritaire regimes voelen zich hierdoor gesterkt om hun autoritaire wereldbeeld ook buiten de eigen landsgrenzen uit te dragen. Zo probeert de Chinese overheid zijn versie van 'democratie' internationaal te promoten. China presenteert ten opzichte van de westerse definitie van democratie een alternatieve visie, waarin lokale omstandigheden bepalend zijn en waarin het begrip democratie per geval verschillend ingevuld kan worden.

Tot slot

De nationale veiligheidsbelangen worden op verschillende wijze bedreigd door statelijke actoren. Ten opzichte van DBSA1 is de dreiging toegenomen. Statelijke actoren zijn steeds meer bereid hun macht actief in te zetten om hun belangen te verdedigen of na te streven. De territoriale veiligheid is vooral door de Oekraïne-oorlog verder onder druk komen te staan. Ook blijft statelijke inmenging de sociale en politieke stabiliteit in Nederland raken. Daarnaast wordt Nederland steeds vaker geconfronteerd met dreigingen tegen de economische veiligheid en staat de internationale rechtsorde in toenemende mate onder druk.

Er bestaat een nauwe samenhang tussen de in dit dreigingsbeeld beschreven dreigingen. Dit betekent dat activiteiten van statelijke actoren effect (kunnen) hebben op meerdere nationale veiligheidsbelangen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de wijze waarop Rusland de Europese energieafhankelijkheid gebruikt om andere landen economisch te raken en maatschappelijke onrust te creëren. Op die manier probeert het de Europese cohesie te ondermijnen. De activiteiten van Rusland vormen daarmee niet alleen een dreiging voor de economische veiligheid, maar ook voor de sociale en politieke stabiliteit. Dit laat niet alleen de onderlinge verwevenheid van de nationale veiligheidsbelangen zien, maar ook dat statelijke dreigingen niet enkel per veiligheidsbelang, maar altijd in onderlinge samenhang moeten worden beschouwd.

De verschillende nationale veiligheidsbelangen zijn kwetsbaar en worden door statelijke actoren substantieel bedreigd en aangetast, maar niet in dezelfde mate. De kwetsbaarheid van nationale veiligheidsbelangen is niet alleen afhankelijk van de dreiging door statelijke actoren, maar ook van de weerbaarheid van Nederland. Om de kwetsbaarheid te verminderen, en daarmee de weerbaarheid van Nederland tegen statelijke dreigingen te vergroten, zijn tegenmaatregelen nodig.

De onderlinge verwevenheid van dreigingen, in combinatie met dynamische geopolitieke ontwikkelingen, maken een integrale aanpak om de weerbaarheid te vergroten belangrijker dan ooit. Dat geldt op drie verschillende niveaus. Ten eerste maakt de mate en intensiteit van statelijke dreigingen het voor Nederland cruciaal samen te werken met andere landen die met eenzelfde soort dreiging geconfronteerd worden. Zo toont de Russische aanval op Oekraïne dat Nederland afhankelijk is van internationale samenwerking om hieruit voortkomende dreigingen tegen te gaan. Ten tweede is een gecoördineerde aanpak binnen de Nederlandse overheid en tussen de overheid en de maatschappij van belang. Bijvoorbeeld om een antwoord te bieden op de legale en illegale wijze waarop ongewenste kennisoverdracht naar China plaatsvindt. Doelwitten van statelijke actoren bestrijken de hele breedte van de maatschappij. Tot slot is het daarom essentieel dat er breed maatschappelijk bewustzijn bestaat over de aard en omvang van de dreigingen vanuit statelijke actoren.

November 2022

Deze publicatie is een gezamenlijke uitgave van:

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
(AIVD)

www.aivd.nl

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
(MIVD)

www.defensie.nl

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
en Veiligheid (NCTV)

www.nctv.nl