



Universiteit
Leiden
The Netherlands

‘Geopolitiek recht’ in de EU: inter arma germinant leges

Larik, J.E.

Citation

Larik, J. E. (2024). ‘Geopolitiek recht’ in de EU: inter arma germinant leges. *Sew: Tijdschrift Voor Europees En Economisch Recht*, 2024(12), 523-530. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4198568>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4198568>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

‘Geopolitiek recht’ in de EU: *inter arma germinant leges*

160

J.E. Larik*

Het ‘geopolitieke ontwaken’ van de Europese Unie heeft geleid tot een reeks nieuwe juridische instrumenten. Dit artikel bepleit dat deze, ondanks dat zij verschillende beleidsterreinen bestrijken en met oog op verschillende doelwitten zijn aangenomen, een nieuw rechtsgebied beginnen te vormen – ‘geopolitiek recht’. Het artikel stelt voorts een categorisering van de instrumenten voor en schetst een agenda om de opkomende praktijk en rechtspraak omtrent deze instrumenten te onderzoeken.

1. Inleiding: *inter arma germinant leges*

De term ‘geopolitiek’ lijkt vandaag de dag alomtegenwoordig. De term wordt niet alleen regelmatig gebruikt in discussies over internationale politiek, maar ook als het gaat om de Europese Unie (EU). In de ‘State of the Union’-toespraak van 2023 verkondigde de voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen de totstandkoming van een ‘geopolitieke Unie, waarin we Oekraïne steunen, ons verzetten tegen de Russische agressie, reageren op een assertief China en investeren in partnerschappen’.¹ Anderhalf jaar eerder had de Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid Josep Borrell reeds geconstateerd dat we nu in een tijdperk van harde machtspolitiek leven, waarin alles als wapen kan worden ingezet.² Vervolgens riep hij ertoe op dat ‘het geopolitieke ontwaken’ van de EU zich zou moeten vertalen in een permanente strategische positionering, waarbij van alle beleidsdomeinen en instrumenten van de Unie gebruik moet worden gemaakt.³ Dit artikel laat zien dat het ‘geopolitieke ontwaken’ inmiddels heeft geleid tot een proliferatie van nieuwe

maatregelen, waaronder wetgevingsinstrumenten (met name verordeningen) alsook andere, ‘soft law’-maatregelen te vinden zijn. De dynamiek achter deze wildgroei aan maatregelen zou men kunnen beschrijven als *inter arma germinant leges* – in tijden van geopolitieke spanning ontkiemen tal van nieuwe juridische instrumenten – dus het tegenovergestelde van de spreuk van Marcus Tullius Cicero die luidt *inter arma silent leges*, wat vrij vertaald kan worden als ‘het recht zwijgt als de wapens spreken’,⁴ en meestal met een blik op het internationaal publiekrecht wordt gebruikt. Dit artikel verschaft een overzicht van dit groeiende *acquis* van ‘geopolitiek recht’ van de EU over de grenzen van specifieke beleidsterreinen heen. Het bouwt hiermee voort op onderzoek dat reeds plaatsvindt naar zowel specifieke instrumenten als bepaalde beleids-terreinen. Het artikel stelt dat naast de “normalisering” van het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid⁵ van de EU tevens een ‘geopolitisering’ van belangrijke delen van het EU-recht gaande is, waarbij met name wordt getracht op het gebied van veiligheid en defensie meer gebruik te maken van de potentiële schaafeffecten van de interne markt. Na een beknopte contextualisering van deze ontwikkeling in paragraaf 2 volgt in paragraaf 3 een bespreking van het nieuwe geopolitieke instrumentarium. Het artikel wordt in paragraaf 4 afgerond met een conclusie en een schets voor een onderzoeksagenda voor de komende jaren.

2. Een nieuw hoofdstuk in de externe betrekkingen van de EU

Om de betekenis van het ‘geopolitieke ontwaken’ van de EU en de juridische weerslag hiervan beter te begrijpen, is het zinvol om eerst de blik kort op het verleden te richten. Beknopt anekdotisch zou men kunnen stellen dat terwijl een kwarteeuw geleden het voornaamste

* Dr. J.E. Larik is universitair docent vergelijkend, EU en internationaal recht aan de Universiteit Leiden.

1 Europese Commissie, ‘Toespraak over de Staat van de Unie van 2023 door voorzitter Von der Leyen’, Straatsburg, 13 september 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech_23_4426.

2 Europese Unie, *A Strategic Compass for Security and Defence*, 24 maart 2022, p. 4, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf (hierna: *A Strategic Compass for Security and Defence* 2022). Zie ook L. van Middelaar, *Le réveil géopolitique de l'Europe*, Parijs: Collège de France 2022.

3 *A Strategic Compass for Security and Defence* 2022, p. 4.

4 P.A.L. Duchêne & J.P. Spijk, ‘Toespraak: Religie, recht en oorlog’, *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2011, afl. 4, p. 190. Dit adagium wordt soms ook verwoord als *silent enim leges inter arma*.

5 R.A. Wessel, ‘Ontwikkelingen in het Europees defensiebeleid: bevoegdheden en beperkingen’, *SEW* 2024/159, p. 514-522 (hierna: Wessel 2024); en eerder R.A. Wessel, ‘De verdere “normalisering” van het GBVB. Zaak C-134/19 P, Bank Refah Kargaran’, *SEW* 2021, afl. 2, p. 75-79.

vraagstuk in de externe betrekking van de EU de import van bananen was (de zogenoemde ‘banana wars’ oftewel ‘Bananenstreit’),⁶ we ons in 2024 in een realiteit bevinden waar het gaat om het snelst mogelijke opschalen van munitieproductie, aanschaf van tanks, en waar zelfs Europese kernwapens openlijk worden besproken.⁷ Dit laat een opmerkelijke verschuiving in het politieke en wetenschappelijke denken rondom de EU en haar buitenlandbeleid zien.

Oorspronkelijk waren de externe betrekkingen van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) gefocust op handel en ontwikkelingssamenwerking.⁸ De EEG beschikte dus alleen over civiele instrumenten, in tegenstelling tot staten, die (in verschillende mate althans) ook op militaire macht konden leunen. Dit laatste gaf aanleiding tot de typering van de EEG als ‘civilian power’.⁹ De voornaamste bijdrage die een verenigd Europa aan vrede en veiligheid in de wereld zou leveren was echter het voorkomen van een nieuwe oorlog tussen de lidstaten, met name Duitsland en Frankrijk, zoals de Schumanverklaring van 1950 al duidelijk maakte.¹⁰ Dit beeld van de Europese integratie als een voorname-lijk naar binnen gericht vredesproject veranderde in de loop van de jaren zeventig en tachtig, toen politieke leiders van de lidstaten hun nationaal buitenlandbeleid beter op elkaar wilden afstemmen. In het Verdrag van Maastricht van 1992 werd deze vorm van samenwerking uitgewerkt in de ‘tweede pijler’ van de Europese Unie, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Dat de EU niet meer alleen een ‘civilian power’ was bleek na het activeren van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), dat onderdeel is van het GBVB, na de verklaring van Saint-Malo in 1998.¹¹

Terwijl de val van de Berlijnse muur en het uitbreidingsproces richting Centraal- en Oost-Europa leidden tot een optimistisch sentiment over de rol en toekomst van de EU, ontstond tevens frustratie over de interne verdeeldheid, bijvoorbeeld tijdens de Golfoorlog, de Joegoslaviëoorlog, de Kosovo-oorlog en de Irakoorlog.¹²

Dit spanningsveld tussen ambitie en realiteit verklaart de toon van beleidsdocumenten uit deze periode. Het meest typerend hiervoor is de Verklaring van Laken uit 2001, die een schets aanleverde van de beoogde nieuwe opstelling van de EU:

‘Nu de Koude Oorlog voorbij is en we in een geglobaliseerde maar tegelijkertijd ook heel versplinterde wereld leven, moet Europa zijn verantwoordelijkheid nemen bij het besturen van de globalisering. (...) Een mogelijkheid die de mondialisering ethisch wil omkaderen, dat wil zeggen inbedden in solidariteit en duurzame ontwikkeling.’¹³

Anders uitgedrukt: in de ogen van de politieke leiders uit deze tijd, zou Europa tot veel meer in staat moeten zijn op het wereldtoneel dan alleen maar het uitvechten van bananenoorlogen en dergelijke. Dit sentiment werd door vooraanstaande wetenschappers gedeeld en verder uitgewerkt. Door haar economisch gewicht,¹⁴ maar ook door haar voortrekkersrol op het gebied van waarden en regelgeving,¹⁵ zou de EU een prominente mondiale speler kunnen worden.

Dit zelfverzekerde, en voor een deel niet-zelfkritische beeld van de EU als speler op het wereldtoneel, begon vanaf 2014 met de annexatie van de Krim door Rusland te kantelen. In 2016 bracht toenmalig Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini een ‘mondiale strategie’ voor de EU uit. Dit was in zekere zin de opvolger van de Europese veiligheidsstrategie van 2003,¹⁶ maar wordt ook gekenmerkt door een breed perspectief dat het volledige spectrum van EU-beleidsdomeinen bestrijkt. Enerzijds wordt nog steeds de nadruk op de internationale rechtsorde en het multilateralisme gelegd. Anderzijds wordt nu wel op meerdere plekken duidelijker dan ooit opgemerkt dat de EU eigen belangen te waarborgen heeft, soms selectief moet zijn in haar externe optreden, en veel ambities simpelweg niet in haar eentje kan verwezenlijken.¹⁷ Het centrale credo van de strategie is daarom ‘principieel pragmatisme’ (*principled pragmatism*).¹⁸ Door de nadruk te leggen op de nabuurschap van

6 T.G. Taylor & T.E. Josling, *Banana Wars: The Anatomy of a Trade Dispute*, Wallingford: CABI 2003; H. Kuschel, ‘Bananenstreit — und kein Ende?’, *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1998, afl. 2, p. 122-127.

7 ‘Europa moet zelf kernwapenmacht worden vanwege dreigende herverkiezing Trump’, bnnvara.nl, 15 februari 2024, <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/europa-moet-zelf-kernwapenmacht-worden-vanwege-dreigende-herverkiezing-trump>; J. Hanke Vela & N. Camut, ‘As Trump looms, top EU politician calls for European nuclear deterrent’, politico.eu, 25 januari 2024, <https://www.politico.eu/article/europe-nuclear-warfare-deterrence-manfred-weber-vladimir-putin-ukraine-russia-war/>.

8 Artikel 110 (handelsbeleid) en artikel 130 (associatie van overzeese gebieden) Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1957).

9 F. Duchêne, ‘Europe’s Role in World Peace’, in: R. Mayne (red.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londen: Fontana 1972.

10 Schumanverklaring, 9 mei 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_nl.

11 Wessel 2024, p. 516; S. Keukeleire & T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Londen: Bloomsbury Academic 2022, p. 190.

12 M. Tocci, ‘From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: Explaining the journey’, *International Politics* 2017, afl. 4, p. 488; C. Guicherd, ‘The Hour of Europe: Lessons from the Yugoslav Conflict’, *The Fletcher Forum of World Affairs* 1993, afl. 2, p. 159-181.

13 Verklaring van Laken, 15 december 2001, https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vgb6159wnqbn/verklaring_van_laken#p3.

14 C. Damro, ‘Market power Europe’, *Journal of European Public Policy* 2012, afl. 5, p. 682-699.

15 I. Manners, ‘Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?’, *Journal of Common Market Studies* 2002, afl. 2, p. 235-258; A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press 2020.

16 Europese veiligheidsstrategie. Een veilig Europa in een betere wereld, Brussel, 12 december 2003, <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96>.

17 J. Larik, ‘The EU’s Global Strategy, Brexit and “America First”’, *European Foreign Affairs Review* 2018, afl. 3, p. 343-364.

18 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, juni 2016, p. 16, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_o.pdf (hierna: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe* 2016).

de EU geeft de strategie voorts blijk van de ‘terugkeer van de geografie’¹⁹ in het denken over externe betrekkingen, een duidelijk kenmerk van een geopolitieke benadering. Daarnaast kreeg ook het concept van ‘strategische autonomie’ een prominente plaats in de strategie.²⁰ Later werd de term ‘open’ hieraan toegevoegd, om net als bij ‘principieel pragmatisme’ tot uitdrukking te brengen dat de EU graag aan haar waarden – waaronder (economische) openheid – voor zover mogelijk wil vasthouden.²¹ Strategische autonomie, gezien als de capaciteit om met voldoende onafhankelijkheid de eigen waarden en belangen te kunnen waarborgen, wordt daarom ook gekoppeld aan het idee van ‘Europese soevereiniteit’.²² Ook in beleidsnota’s voor specifieke beleidsterreinen van de afgelopen jaren werd de roep om een ‘open maar assertieve aanpak’ te volgen met focus op Europese waarden en belangen²³ alleen maar luider. In een nota over ‘op regels gebaseerd multilateralisme’ stelden de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger in 2021 dat multilateralisme ‘geen doel op zich’ mag zijn, maar resultaten moet opleveren ‘die zowel de belangen en waarden van de EU als die [van] de rest van de wereld bevorderen’.²⁴ De toon van het discours over EU-buitenlandbeleid is dus twintig jaar na de Verklaring van Laken duidelijk opgeschoven – van optimistisch naar pessimistisch en van volmondig multilateraal richting unilateraal. Als deel van deze trend is de term ‘geopolitiek’ inmiddels *de rigueur* geworden. Voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen stelde reeds in 2019 dat zij een ‘geopolitieke Commissie’ wilde lanceren.²⁵ Hierop volgden in 2021 de al eerdergenoemde constatering van de opkomst van een ‘geopolitieke Unie’²⁶ en het ‘geopolitieke ontwaken’ van de EU.²⁷ Dit gebeurde nog allemaal voorafgaand aan de Russische invasie van Oekraïne, die in februari 2022 begon en door bondskanselier Scholz als *Zeitenwende* en door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) als ‘geopolitieke tijdschok’ werd beschreven.²⁸ De door de Russische agressie veroorzaakte *Zeitenwende* was daarom niet het beginpunt van de ‘geopolitiserende’ van EU-buitenlandbeleid, maar werkte wel als

‘versneller’ op het terrein van defensie en militaire capaciteiten,²⁹ maar ook op andere gebieden. In de Verklaring van Versailles van 11 maart 2022 reageerden de EU-leiders samen op de Russische inval, die zij als ‘een aardverschuiving in de geschiedenis van Europa’ beschreven.³⁰ Het Europese antwoord hierop is tegelijkertijd een uiting van een bredere geopolitieke opstelling die op drie pijlers steunt: ten eerste de versterking van het defensievermogen binnen de EU, inclusief een aanzienlijke verhoging van defensiebegrotingen; ten tweede de beperking van energieafhankelijkheid, inclusief gas en olie uit Rusland; en ten derde de opbouw van een meer robuuste economische basis, inclusief het beperken van strategische afhankelijkheden zoals bij kritieke grondstoffen en halfgeleiders. Deze drie pijlers maken vooral duidelijk dat de geopolitieke aanpak van de EU, en de hiervoor ontwikkelde juridische instrumenten, meerdere beleidsterreinen en bevoegdheden van de EU bestrijken.

3. Een groeiend *acquis* van ‘geopolitiek recht’

De nieuwe instrumenten die de EU als gevolg van haar ‘geopolitieke ontwaken’ heeft aangenomen worden in deze paragraaf samengevat, gedefinieerd en gecategoriseerd. Het artikel bepleit dat de instrumenten een nieuw *acquis* van ‘geopolitiek recht’ beginnen te vormen, dat al enkele jaren voor de *Zeitenwende* van februari 2022 zijn oorsprong heeft. Dit *acquis* bestrijkt verschillende beleidsterreinen en maakt gebruik van uiteenlopende rechtsgrondslagen, met name het GBVB/GVDB, maar ook andere, supranationaal gekenmerkte bevoegdheden van de Unie. ‘Geopolitiek recht’ van de EU bestaat in de vorm van EU-wetgeving (met name verordeningen), maar ook uit andere, ‘soft law’-maatregelen zoals memoranda en beleidsnota’s. Ongeacht deze diversiteit is een gemeenschappelijk kenmerk van deze instrumenten dat zij zijn aangenomen

19 P. Scheffer, ‘Oekraïne en wij: de terugkeer van de geografie’, in: G. Buijs & P. Bosman (red.), *Ontwaken uit de geopolitieke sluimer: De herpositionering van Europa in een woelige wereld*, Utrecht: Eburon 2022, p. 55-70.

20 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe* 2016, p. 9, 19 en 46.

21 A. Steinbach, ‘The EU’s Turn to “Strategic Autonomy”’: Leeway for Policy Action and Points of Conflict’, *European Journal of International Law* 2023, afl. 4, p. 975 (hierna: Steinbach 2023).

22 N. Helwig & V. Sinkkonen, ‘Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term’, *European Foreign Affairs Review* 2022, afl. 27 (themanummer), p. 1.

23 Europese Commissie, *Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid*, Brussel, 18 februari 2021, COM(2021) 66 final, p. 16; zie ook Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, *Strategie voor economische veiligheid van de EU*, Brussel, 20 juni, 2023, JOIN(2023) 20 final.

24 Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, *Gezamenlijke mededeling over het versterken van de bijdrage van de EU aan op regels gebaseerd multilateralisme*, Brussel, 17 februari 2021, JOIN(2021) 3 final, p. 2.

25 Europese Commissie, ‘Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme’, Straatsburg, 27 november 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408.

26 Zie voetnoot 1.

27 *A Strategic Compass for Security and Defence* 2022, p. 4.

28 Duitse Bondsregering, ‘Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022’, 27 februari 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>; AIV, ‘De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok’ (briefadvies), 18 oktober 2022. De auteur was lid van de schrijfgroep voor dit rapport.

29 Wessel 2024, p. 519.

30 Verklaring van Versailles, 11 maart 2022, par. 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/54788/20220311-versailles-declaration-nl.pdf>.

met de duidelijke doelstelling om geopolitieke risico's en bedreigingen aan te pakken. Ofschoon er geen uniforme definitie van deze risico's en dreigingen bestaat, is een aannemelijke omschrijving uit de literatuur dat het gaat om, ten eerste, de rivaliteit tussen en met grootmachten (VS, China en Rusland), ten tweede, de uitdagingen van technologische voortuitgang, en, ten derde, economische afhankelijkheden van landen buiten de EU.³¹

De juridische instrumenten, die deel uitmaken van wat hier met 'geopolitiek recht' wordt bedoeld, benoemen soms zelfs expliciet hun onderliggende geopolitieke motivering, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de 'huidige geopolitieke situatie in de oostelijke buurlanden'.³² In andere instrumenten wordt weliswaar niet de term 'geopolitiek' gebruikt, maar is de geopolitieke dimensie alsnog impliciet duidelijk herkenbaar. Dit is bijvoorbeeld het geval als de noodzaak wordt benadrukt om 'de veerkracht van de Unie op het gebied van halfgeleider technologie te vergroten, waarbij het halfgeleider ecosysteem van de Unie wordt versterkt door afhankelijkheden te verminderen, de digitale soevereiniteit te vergroten' en het 'aanpassingsvermogen en de veerkracht van de toeleveringsketen van de Unie voor halfgeleiders te versterken'.³³ Een ander gemeenschappelijk kenmerk van deze instrumenten is dat zij de Unie nieuwe, unilaterale middelen geven om haar handelingsopties ten aanzien van geopolitieke risico's en dreigingen in de geest van 'open strategische autonomie' te verruimen en de 'Europese soevereiniteit' te waarborgen. Hierdoor komt het inherente geopolitieke karakter van de hier voorgestelde instrumenten duidelijk naar voren, zeker als men ook de politieke context waaruit deze instrumenten voortkomen in acht neemt. Daarom stelt dit artikel dat het mogelijk is om het nieuwe 'geopolitieke recht' van de EU afdoende af te bakenen, ook al blijven er altijd grensgevallen van instrumenten die wel een geopolitieke dimensie hebben, maar waarvan de voornaamste motivering een andere is, zoals bijvoorbeeld klimaatbescherming.

Bovendien stelt dit artikel dat het mogelijk is om het 'geopolitieke recht' van de EU in twee hoofdcategorieën onder te verdelen. Enerzijds zijn er instrumenten op het gebied van veiligheid en defensie, die voornamelijk zijn gericht op Rusland. Anderzijds zijn er instrumenten op het gebied van buitenlandse handel en investeringen, die

voornamelijk op China zijn gericht, met de VS voor een deel op de achtergrond. Hieraan moet wel worden toegevoegd dat ook op het gebied van veiligheid en defensie gebruik wordt gemaakt van instrumenten met een duidelijk economisch karakter. Hier valt te denken aan sancties en maatregelen om Europese samenwerking op het gebied van defensiematerieel te bevorderen.

3.1. *Nieuwe instrumenten op het gebied van veiligheid en defensie*

Een deel van het 'geopolitieke recht' van de EU is gericht op het waarborgen van de veiligheid van de Europese Unie, met name tegen Russische agressie. De instrumenten in deze categorie zijn echter niet allemaal gegrond op het GBVB/GVDB, maar maken ook gebruik van andere EU-bevoegdheden zoals industriebeleid en interne markt.

In 2017, dus drie jaar na de annexatie van de Krim maar vijf jaar voor de Russische inval in Oekraïne, maakte de Europese samenwerking op het gebied van defensie drie belangrijke stappen voorwaarts. Ten eerste werd het format 'permanente gestructureerde samenwerking' (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) gelanceerd, waardoor nauwere samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van defensie wordt bevorderd.³⁴ PESCO was weliswaar al aanwezig in het EU-Verdrag na de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon, maar werd pas in 2017 geactiveerd.³⁵ In het kader van PESCO lopen inmiddels meer dan zestig projecten, waaronder ook militaire mobiliteit.³⁶ Ten tweede werd een militair EU-plannings- en uitvoeringsvermogen (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC) binnen de militaire staf van de EU ingesteld.³⁷ Hierbij gaat het om een operationeel hoofdkwartier, dat kleinschalige, niet-executieve militaire missies zoals de EU-trainingsmissies in Somalië en Oekraïne kan coördineren. Beide initiatieven waren zeer waarschijnlijk mogelijk gemaakt door het feit dat het Verenigd Koninkrijk toen al met zijn terugtrekking uit de EU was begonnen en daarom zijn oppositie hiertegen had laten varen.³⁸ Ten derde, ofschoon niet in de vorm van EU-wetgeving, werd in 2017 de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) gelanceerd die op jaarlijkse basis in kaart brengt welke

31 Steinbach 2023, p. 974.

32 Overweging 6 van Verordening (EU) 2023/2418 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot vaststelling van een instrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen (EDIRPA) (*PbEU* 2023, L 2418/1) (hierna: Verordening (EU) 2023/2418).

33 Overweging 2 van Verordening (EU) 2023/1781 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 tot vaststelling van een kader voor maatregelen ter versterking van het Europese halfgeleider ecosysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/694 (chipsverordening) (*PbEU* 2023, L 229/1) (hierna: Verordening (EU) 2023/1781).

34 Besluit (GBVB) 2017/2315 van de Raad van 11 december 2017 tot instelling van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten (*PbEU* 2017, L 331/57).

35 Artikel 42 lid 6 VEU, artikel 46 VEU en Protocol 10 van het VEU.

36 Zie voor een overzicht van de projecten in het kader van PESCO: <https://www.pesco.europa.eu/#projects>.

37 Besluit (EU) 2017/971 van de Raad van 8 juni 2017 tot bepaling van de plannings- en uitvoeringsregelingen voor niet-uitvoerende militaire GVDB-missies van de EU (...) (*PbEU* 2017, L 146/133).

38 J. Barigazzi, 'EU's small steps toward (whisper it) a military HQ', politico.eu, 28 februari 2017, <https://www.politico.eu/article/eus-small-steps-toward-whisper-it-a-military-hq-defense-cooperation/>; Wessel 2024, p. 516.

militaire capaciteiten ontbreken in de defensieplannen van de lidstaten.³⁹

In 2021 werd vervolgens het Europees Defensiefonds gelanceerd.⁴⁰ Het was door de Commissie al in 2017 voorgesteld. Opmerkelijk is dat het fonds deel uitmaakt van de reguliere EU-begroting binnen het meerjarig financieel kader. Tussen 2021 en 2027 wordt hiervoor bijna € 8 miljard uitgetrokken, waardoor de Europese Commissie subsidies kan verlenen 'voor grensoverschrijdende en gezamenlijke aankoop en ontwikkeling van defensietechnologie en -capaciteiten, zoals van PESCO-projecten'.⁴¹

Na de Russische invasie van Oekraïne versnelde de ontwikkeling van de geopolitieke instrumenten van de EU. Ten eerste heeft dit geleid tot innovatie binnen het sanctiebeleid van de Unie. Naast economische sancties tegen Rusland en personen en entiteiten die het regime van Poetin steunen, ontwikkelde de EU ook nieuwe vormen van sancties. Hier is te denken aan het sanctioneren van de Russische centrale bank en de afkoppeling van meerdere Russische en Belarussische banken van het financiële berichtenverkeerssysteem SWIFT. Inmiddels heeft de EU veertien van zulke sanctiepakketten aangenomen.⁴²

Een ander noemenswaardig instrument dat in de context van de 'geopolitieke tijdschok' van de Russische aanval wordt toegepast is de Europese vredesfaciliteit (*European Peace Facility*, EPF). Deze heeft haar oorsprong in de in 2003 gelanceerde *African Peace Facility*, een instrument waarmee de EU vredesoperaties en -initiatieven van de Afrikaanse Unie en regionale organisaties in Afrika financieel kon steunen.⁴³ In 2021 werd ze herzien als 'Europese vredesfaciliteit', die ook buiten de Afrikaanse context kon worden gebruikt.⁴⁴ Na de Russische inval werd zij in rap tempo omgevormd. De nadruk ligt nu niet meer op vredeshandhaving, maar ondanks de naam 'vredesfaciliteit' op het steunen van Oekraïne in zijn

verdedigingsoorlog tegen Rusland, inclusief de financiering van het leveren van letaal materieel.⁴⁵ Tot augustus 2024 heeft de EU via de EPF Oekraïne met meer dan € 11 miljard gesteund.⁴⁶ De EPF maakt geen deel uit van de reguliere EU-begroting, maar is een zogenoemd 'off-budget'-instrument.⁴⁷

Het meest recente hoofdstuk in deze context is een serie nieuwe instrumenten om de aanschaf van militair materieel binnen de EU te faciliteren, enerzijds om Oekraïne verder in de strijd tegen Rusland te kunnen steunen, anderzijds om de bevoorrading van de strijdkrachten van de EU-lidstaten te kunnen waarborgen. Hier is ten eerste de Verordening betreffende de ondersteuning van de productie van munitie (*Act in Support of Ammunition Production*, ASAP) te noemen.⁴⁸ Via ASAP wordt in de periode 2023-2025 € 0,5 miljard ter beschikking gesteld om producenten van munitie in de EU en de bijbehorende leverketens financieel te ondersteunen.

Ten tweede is in oktober 2023 de Verordening tot vaststelling van een instrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen (*European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act*, EDIRPA) aangenomen.⁴⁹ Door middel hiervan wordt € 310 miljoen gebruikt om financiële prikkels te creëren voor coalities van lidstaten om samen defensiematerieel aan te schaffen in de periode 2024-2025. ASAP en EDIRPA maken beide deel uit van de reguliere EU-begroting.

Aangezien ASAP en EDIRPA kortetermijnmaatregelen van beperkte omvang zijn, werd in maart 2024 een nieuwe strategie voor de Europese defensie-industrie door de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger gepubliceerd.⁵⁰ Op basis daarvan heeft de Europese Commissie een voorstel voor een programma voor de Europese defensie-industrie in de vorm van een verordening (*European Defence Industry Programme*, EDIP) ingediend.⁵¹

39 'Coordinated Annual Review on Defence (CARD)', [eeas.europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/eeas/coordinated-annual-review-defence-card_en), 29 maart 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/coordinated-annual-review-defence-card_en.

40 Verordening (EU) 2021/697 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot oprichting van het Europees Defensiefonds en tot intrekking van Verordening (EU) 2018/1092 (*PbEU* 2021, L 170/149).

41 S.N. Mengelberg, 'EU en NAVO: concurrerend of complementair? Europese strategische autonomie en de EU-NAVO-relatie', *Militaire Spectator* 2022, afl. 3, p. 158.

42 Verordening (EU) 2024/1745 van de Raad van 24 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (*PbEU* 2024, L 1745/1).

43 M. Carbone, 'An Uneasy Nexus: Development, Security and the EU's African Peace Facility' *European Foreign Affairs Review* 2013, afl. 4, p. 103-123.

44 Besluit (GBVB) 2021/509 van de Raad van 22 maart 2021 tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit, en tot intrekking van Besluit (GBVB) 2015/528 (*PbEU* 2021, L 102/14). Een tweede doel van de EPF is een gemeenschappelijke financiering van bepaalde kosten die ontstaan bij GVDB-missies van de EU.

45 Bijvoorbeeld Besluit 2022/338/GBVB van 28 februari 2022 betreffende een steunmaatregel in het kader van de Europese Vredesfaciliteit voor de levering aan de Oekraïense strijdkrachten van militaire uitrusting en platforms die zijn ontworpen om te doden (*PbEU* 2022, L 60/1).

46 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>.

47 F. Fabbri, 'Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity', *Politics and Governance* 2023, afl. 4, p. 53.

48 Verordening (EU) 2023/1525 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 2023 betreffende de ondersteuning van de productie van munitie (*PbEU* 2023, L 185/7) (hierna: Verordening (EU) 2023/1525).

49 Verordening (EU) 2023/2418.

50 Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, *Een nieuwe strategie voor de Europese defensie-industrie*, Brussel, 5 maart 2024, JOIN(2024) 10 final.

51 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma voor de Europese defensie-industrie en van een kader van maatregelen ter waarborging van de tijdige beschikbaarheid en levering van defensieproducten ('EDIP-verordening'), Brussel, 5 maart 2024, COM(2024) 150 final (hierna: voorstel EDIP-verordening).

Volgens dit programma zal € 1,5 miljard beschikbaar worden gesteld tijdens de periode 2025-2027 voor het versterken van de Europese defensie-industrie, waarbij ook Oekraïne nauw zal worden betrokken. Wat de rechtsbasis van de nieuwe geopolitieke instrumenten betreft, valt op dat voor sommige instrumenten met een duidelijk defensie karakter gebruik wordt gemaakt van supranationaal ingerichte bevoegdheden van de Unie. De rechtsbasis van EDIPA is bijvoorbeeld artikel 173 lid 3 VWEU, dus het domein concurrentievermogen van de industrie van de Unie.⁵² Bij ASAP is de rechtsbasis naast artikel 173 lid 3 VWEU ook artikel 114 VWEU – de werking van de interne markt.⁵³ In het Commissievoorstel voor EDIP worden vier verschillende rechtsgrondslagen aangegeven. Naast de artikelen 173 en 114 VWEU wordt hier ook artikel 322 VWEU met betrekking tot financiële bepalingen genoemd, alsmede artikel 212 VWEU over economische, financiële en technische samenwerking met niet-EU-landen. Deze laatstgenoemde rechtsbasis is toegevoegd vanwege het nauwe betrekken van Oekraïne in dit maatregelenpakket.⁵⁴ Wat deze instrumenten gemeen hebben is dat geen hiervan ondanks de duidelijke connectie met veiligheids- en defensiebeleid gebruik maakt van het intergouvernementele GBVB/GVDB als rechtsgrondslag. Dit kan worden verklaard door het verbod in het EU-recht om verschillende rechtsgrondslagen met elkaar te combineren, waarvan de respectievelijke procedures onverenigbaar zijn.⁵⁵ In plaats daarvan moet op basis van de zogenoemde ‘zwaartepunttest’ (*centre of gravity test*) de voornaamste doelstelling van een maatregel worden geïdentificeerd.⁵⁶ Het toevoegen van het GBVB/GVDB als rechtsgrondslag is niet toegestaan omdat de intergouvernementele manier van besluitvorming haaks staat op de supranationale *modus operandi* van de andere EU-beleidsdomeinen die in het VWEU zijn vastgelegd. Dit gebruik van VWEU-bevoegdheden in de bredere context van veiligheid en defensie heeft wel tot gevolg dat de rol van de Europese Commissie als ‘geopolitieke actor’⁵⁷ verder wordt versterkt. Tegelijkertijd is dit eerder een tektonische verschuiving dan een aardverschuiving, omdat de lidstaten ook hier via de Raad een prominente rol

blijven spelen. Voorts gebruiken andere instrumenten in dit domein, die minder direct op de interne markt leunen, de GBVB/GVDB als rechtsbasis, zoals PESCO en de Europese Vredesfaciliteit. Hier behouden de lidstaten hun vetorecht in de besluitvorming. Er is dus inderdaad geen sprake van een dramatische ‘supranationalisering’ van het EU-defensiebeleid,⁵⁸ maar wel van een gedeeltelijke maar relevante supranationale drift.

3.2. Nieuwe instrumenten op het gebied van buitenlandse handel en investeringen

Op het terrein van buitenlandse handel en investeringen beschikte de EU al over een arsenaal van handelsbeschermingsinstrumenten, waaronder antidumpingmaatregelen en compenserende maatregelen. Deze heeft de EU in het verleden actief ingezet tegen onder andere de VS, China en Rusland. In 2018 werden deze grondig gemoderniseerd.⁵⁹

Vanaf 2019 zijn er ook verschillende nieuwe ‘unilaterale’ juridische instrumenten met een duidelijk geopolitieke motivering eraan toegevoegd.⁶⁰ Hier kan ten eerste het mechanisme voor het screenen van directe buitenlandse investeringen uit 2019 worden genoemd.⁶¹ Hier werd een kader gecreëerd voor de Europese Commissie en de lidstaten om erop toe te zien dat strategische en veiligheidsbelangen niet worden aangetast door buitenlandse investeringen. Een geactualiseerde versie van dit kader is in januari 2024 door de Europese Commissie voorgesteld.⁶² Bovendien wordt besproken of er niet ook een EU-kader voor investeringen naar het buitenland (*outbound investments*) zou moeten komen.⁶³

In 2021 heeft de EU voorts de *Global Gateway* gelanceerd. Dit is een programma waarmee de EU en de lidstaten (‘Team Europe’) in de periode 2021-2027 maar liefst € 300 miljard in derde landen willen investeren. De bedoeling is om de infrastructuur in deze landen verder te ontwikkelen, maar tegelijkertijd is het ook een Europees antwoord op het Chinese *Belt and Road Initiative* (ook soms aangeduid als ‘Nieuwe Zijderoute’), die al sinds 2013 de wereldwijde invloed van China vergroot.⁶⁴ De *Global Gateway* is echter niet in de vorm

52 Verordening (EU) 2023/2418.

53 Verordening (EU) 2023/1525.

54 Voorstel EDIP-verordening.

55 HvJ EG 11 juni 1991, C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244 (*Titanium Dioxide*).

56 A. Ott, ‘EU External Competence’, in: R.A. Wessel & J. Larik (red.), *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Oxford: Hart Publishing 2020, p. 88-98.

57 C. Håkansson, ‘The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor’, *Journal of European Integration* 2023, afl. 1, p. 25-45.

58 R.A. Wessel, ‘Naar een supranationaal EU-defensiebeleid?’, *Parlement en Wetenschap*, 3 mei 2024; en Wessel 2024, p. 518-522.

59 J. Cornelis, ‘The EU’s Modernization Regulation: Stronger and More Effective Trade Defence Instruments?’, *Global Trade and Customs Journal* 2018, afl. 11/12, p. 539-543.

60 T. Verellen & A. Hofer, ‘The Unilateral Turn in EU Trade and Investment Policy’, *European Foreign Affairs Review* 2023 (themanummer), p. 1-14.

61 Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (*PbEU* 2019, L 79/1).

62 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 24 januari 2024, COM(2024) 23 final.

63 Europese Commissie, *White Paper on Outbound Investments*, Brussels, 24 januari 2024, COM(2024) 24 final.

64 C.-P. Chu & Z.A. Ferenczy, ‘The Shifting Role of the EU’s Economic Diplomacy Towards China: The Case of China’s Belt and Road Initiative and the EU’s Global Gateway’, in: C.-P. Chu & S.-C. Park (red.), *Strategies in Changing Global Orders*, Singapore: Springer 2023.

van EU-wetgeving gegoten, maar heeft een beleidsdocument als basis.⁶⁵

Ook op het gebied van handel is er een groter momentum in de geopolitieke wetgeving te zien vanaf 2022. Ten eerste werd een verordening over buitenlandse subsidies aangenomen.⁶⁶ De doelstelling hiervan is het bestrijden van illegitieme concurrentie en verstoring van de interne markt door middel van staatssteun uit derde landen. De Europese Commissie is het eerste onderzoek binnen dit kader gestart in februari 2024 tegen een Chinees staatsbedrijf.⁶⁷

Voorts heeft de EU in november 2023 het antidwanginstrument aangenomen.⁶⁸ De relevantie van een dergelijk instrument werd alleen maar duidelijker na een conflict tussen China en Litouwen over het openen van een Taiwanese vertegenwoordiging in Vilnius in 2021. China, dat Taiwan als afvallige provincie beschouwt, legde Litouwen handelsbeperkingen op om druk op het land uit te oefenen. Met het EU-antidwanginstrument kan de EU nu in zo'n geval collectieve reacties formuleren, inclusief, in laatste instantie, sancties.⁶⁹

Als geopolitiek instrument kan verder worden gezien de Europese Chipverordening van september 2023.⁷⁰ Hiermee wordt het strategische belang van halfgeleiders en de daaraan verbonden technologie onderstreept en de ontwikkeling van een Europese industriële basis op het gebied van halfgeleiders beoogd, ook met het doel om Europa veerkrachtiger te maken tegen toekomstige crises en verstoringen van toeleveringsketens. Het is dus een industriepolitieke maatregel ten behoeve van een belangrijk aspect van de 'strategische autonomie' van de EU. In diezelfde geest is in april 2024 een verordening aangenomen met het doel de toegang van de EU tot kritieke grondstoffen beter te garanderen.⁷¹ Dit doel moet worden behaald door enerzijds het versterken van de leverketens binnen de EU en anderzijds door

het diversifiëren van buitenlandse bronnen van zulke grondstoffen.

Terwijl deze lijst van geopolitieke instrumenten op het gebied van handel de meest belangrijke voorbeelden omvat, zou men nog andere kunnen toevoegen, waarbij geopolitiek wellicht niet centraal staat, maar waaraan wel een geopolitieke dimensie is verbonden. Een voorbeeld hiervan is het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), dat in 2023 is gelanceerd.⁷² De voornaamste doelstellingen hiervan zijn op het gebied van milieubescherming en klimaatactie (wat ook blijkt uit het gebruik van artikel 192 VWEU als rechtsbasis voor CBAM), alsmede het beschermen van de interne markt tegen oneerlijke concurrentie uit derde landen. Niettemin gaat het hierbij mede om het tegenhouden van concurrentie uit China en het signaleren van een voortrekkersrol van de EU op het wereldtoneel op het gebied van regelgeving. Bovendien zou men sommige interne wetgevingsinstrumenten, zoals de nieuwe AI-verordening betreffende regulering van kunstmatige intelligentie van juli 2024,⁷³ als uiting van een geopolitiek getinte, lange arm van het 'Brussel-effect' kunnen zien. Door deze interne instrumenten kan de EU mondiaal de toon aangeven in de regelgeving van nieuwe domeinen, althans in markten waar de EU een dergelijke invloed uitoefent.⁷⁴

De hiervoor genoemde instrumenten op het gebied van handel en regelgeving gebruiken als rechtsbasis voornamelijk óf het gemeenschappelijk handelsbeleid (artikel 207 VWEU; zoals bijvoorbeeld het antidwanginstrument), óf artikel 114 VWEU betreffende de werking van de interne markt (zoals bijvoorbeeld de verordening over kritieke grondstoffen) óf een combinatie van deze twee (zoals bijvoorbeeld de verordening betreffende buitenlandse subsidies). Dit is vanuit juridisch oogpunt natuurlijk logisch. Tegelijkertijd versterkt het aannemen van dit soort geopolitieke instrumenten met

- 65 Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, *De Global Gateway*, Brussel, 1 december 2021, JOIN(2021) 30 final.
- 66 Verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren (*PbEU* 2022, L 330/1).
- 67 Europese Commissie, 'Commissie opent eerste diepgaand onderzoek op grond van verordening buitenlandse subsidies', 16 februari 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_24_887.
- 68 Verordening (EU) 2023/2675 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 betreffende de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen (*PbEU* 2023, L 2675/1).
- 69 C. Freudlsperger & S. Meunier, 'When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument', *Journal of Common Market Studies* 2024, afl. 4, p. 1063-1079; L. Schaupp, 'Decoding the Intersection of Trade and Security in the EU's Anti-Coercion Instrument', *European Foreign Affairs Review* 2024, afl. 2, p. 133-158.
- 70 Verordening (EU) 2023/1781/EU. Voor andere initiatieven van de EU die de toegang tot en controle over strategische technologieën moeten waarborgen, zie Steinbach 2023, p. 993.
- 71 Verordening (EU) 2024/1252 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 en (EU) 2019/1020 (*PbEU* 2024, L 1252/1).
- 72 Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (*PbEU* 2023, L 130/52). Een ander voorbeeld is de wetgeving betreffende 'dual use'-goederen, Verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweërlei gebruik (herschikking) (*PbEU* 2021, L 206/1).
- 73 Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (...) (verordening artificiële intelligentie) (*PbEU* 2024, L 1689/1).
- 74 Zie, maar ook met enkele kritische kanttekeningen, M. Almada & A. Radu, 'The Brussels Side-Effect: How the AI Act Can Reduce the Global Reach of EU Policy', *German Law Journal* 2024, afl. 4, p. 646-663.

een economisch karakter, oftewel 'geo-economische' instrumenten,⁷⁵ door gebruik van supranationale rechtsgrondslagen de rol van de Europese Commissie. Deze heeft niet alleen het initiatiefrecht om dergelijke instrumenten voor te stellen, maar is verder voor een groot deel van de uitvoering verantwoordelijk.⁷⁶

4. Conclusie en onderzoeksagenda voor de toekomst

Het 'geopolitieke ontwaken' van de EU komt niet alleen tot uitdrukking in de vorm van een assertievere politieke retoriek, maar heeft geleid tot een reeks nieuwe juridische instrumenten, waarvan dit artikel belangrijke voorbeelden in kaart heeft gebracht. De centrale stelling van dit artikel was dat deze instrumenten kunnen worden beschouwd als een groeiend *acquis* van 'geopolitiek recht', waarbij ongeacht het gebruik van uiteenlopende rechtsgrondslagen, het bestrijken van verschillende beleidsterreinen en of nu Rusland of China het voorname doelwit is, de geopolitieke motivering duidelijk herkenbaar is. Wat voorts opvalt is dat deze trend al enkele jaren voor de *Zeitenwende* van de Russische inval in Oekraïne is begonnen. Ten slotte is opmerkelijk dat niet alleen op het gebied van internationale handel en investeringen, maar ook als het gaat om veiligheid en defensie, getracht wordt gebruik te maken van de potentiële schaafeffecten van de interne markt. Gezien veel van de nieuwe instrumenten pas recent zijn aangenomen, zijn de praktijk en rechtspraak vaak nog beperkt. Bredere normatieve analyses zijn daarom momenteel nog moeilijk te geven – en in ieder geval buiten het kader van dit artikel. Het 'geopolitieke recht' van de EU werpt wel degelijk onderzoeksvragen op, die verdergaand juridisch en interdisciplinair onderzoek zullen vergen. Met name deze drie zullen relevant zijn, mede vanuit maatschappelijk en beleidsmatig perspectief:

- *Effectiviteit*: In welke mate zullen de nieuwe instrumenten hun respectievelijke doelstellingen, en het overkoepelende doel van een veerkrachtigere en slagvaardigere Unie op het wereldtoneel, kunnen bereiken? Dit is een vraagstuk dat moeilijk door juridische analyse alleen kan worden beantwoord, maar een benadering vereist die rechtswetenschap, economie, politicologie en wellicht andere disciplines combineert.
- *Rechtsstatelijkheid*: Over welke rechtsmiddelen beschikken personen die het doelwit zijn van, of op een andere manier negatief worden aangetast door, de geopolitieke instrumenten van de Unie? Hier is te denken aan bijvoorbeeld (rechts)personen die worden geraakt door EU-sancties maar ook bedrijven die negatieve gevolgen ondervinden door onderzoeken over buitenlandse subsidies, of die het niet eens zijn met de uitkomsten van aanbestedingsprocedures op het gebied van defensiematerieel. Met name hier is juridisch onderzoek essentieel, vooral naar het spanningsveld tussen effectieve rechtsmiddelen en de eerdergenoemde geopolitieke effectiviteit van deze instrumenten. Er zal steeds weer de juiste balans tussen voldoende discretie van de instellingen van de Unie, met name de Commissie en de Raad, enerzijds, en de bescherming van (rechts)personen anderzijds, moeten worden gevonden.
- *Interinstitutionele relaties en hervorming van de EU*: In welke mate worden door de nieuwe geopolitieke instrumenten de machtsverhoudingen tussen de EU-instellingen verschoven? Dit artikel constateert een lichte beweging richting supranationalisering door het gebruik van rechtsgrondslagen uit het VWEU voor een deel van de nieuwe instrumenten op het gebied van veiligheid en defensie. Dit zal een belangrijk onderdeel vormen binnen de bredere discussie over besluitvormingsprocessen binnen de EU, zoals het terugdringen van het unanimitéitsbeginsel binnen het GBVB en de rol van de Commissie inzake veiligheid en defensie. Het perspectief op uitbreiding van de EU zal de urgentie van deze vraagstukken omtrent hervorming van de EU nog verder onderstrepen.

Het valt te verwachten dat de komende jaren nog meer instrumenten die men als onderdeel van het 'geopolitieke recht' van de EU kan beschouwen aangenomen zullen worden. Tegelijkertijd zal blijken hoe bestaande instrumenten in de praktijk worden toegepast – ook in de context van het buitenlandbeleid van de tweede regering-Trump in de VS – en in welke gevallen dit tot juridische geschillen zal leiden. De behoefte aan rigoureuze juridisch en interdisciplinair onderzoek naar het onderwerp EU-recht en geopolitiek zal daarom alleen maar toenemen.

75 C. Weinhardt, K. Mau & J. Hillebrand Pohl, 'The EU as a Geoeconomic Actor? A Review of Recent European Trade and Investment Policies', in: M. Babić, A.D. Dixon & I.T. Liu (red.), *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*, Cham: Palgrave Macmillan 2023.

76 F. De Ville, S. Happersberger & H. Kalimo, 'The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU's New Trade Instruments', *European Foreign Affairs Review* 2023, afl. 1 (themanummer), p. 15-34.