

Internationale Spectator

Jaargang 65 - nr 1- januari 2011

NIEUWE ENERGIE VOOR 2011 EN VERDER

Transitie, kern- en zonne-energie, biobrandstoffen

**Het EU-beleid onder Balkenende:
een evaluatie**

G 20 bedreiging voor gevestigde instituties?

Instituut Clingendael



Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalspectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crieckemans, E. Drieskens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalspectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 64,050
Instelling € 76,50
Student € 49,70 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 27,25 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 92,50
Instelling € 105,50
Student € 72,75
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan
ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud januarinummer 2011

COLUMN

Jan Rood

Beter een goede buur dan een verre
vriend 1

ARTIKELEN

Dorette Corbey

Acht jaar Balkenende: hoe Europa een
wig in de samenleving werd 3

Jaap de Hoop Scheffer

Opkomst G20: een bedreiging voor
gevestigde instituties? 8

Ruben Van Genderen

Nederland als middelgrote mogendheid:
van streven tot erkenning tot
volwassenheid? 14

Alexander Rinnooy Kan

Een wereld te winnen: duurzame
globalisering en verschuivende
economische verhoudingen 19

NIEUWE ENERGIE

Gert Goeminne

Energietransitie in praktijk:
omwenteling of afwenteling? 24

Wim Sinke

De stille revolutie: zonne-energie op
weg naar grootschalig gebruik 27

Keijen van Eijk

EU-biobrandstoffenbeleid: wankel
evenwicht tussen handel en
duurzaamheid 32

Jacques de Jong

Zigzag-bewegingen rond
kernenergie 35

RESPONS

Jos Kester & Mendeltje van Keulen

Nationale parlementariërs wél actief
in Europese zaken 40

REPLIEK

Bob van den Bos

EP doet veel meer en heeft primaat 41

FILMRECENSIE

Floor Janssen over

*De waarde van broederschap en
berusting* 42

BOEKBESPREKINGEN

Eric Dirksen over

Gas voor de wereld 44

Steven Schouten over

Dramatiek en dynamiek in de Congo 46

Joep Boerboom over

Pamflet over 'Europees Politbureau' 48

Martijn Lak over

Nederland had Duitsland nodig 49

Hugo Klijn over

*Hebben we met Wilders het fascisme
al in huis* 50

RAPPORTEN, BROCHURES, BOEKEN EN
VARIA 52

SUMMARIES 54

Beter een goede buur dan een verre vriend

In het buitenlands beleid heeft het kabinet-Rutte na zijn aantreden op 14 oktober vorig jaar niet lang van zijn wittebroodsweken kunnen genieten. In tegenstelling tot zijn voorganger mocht de nieuwe premier niet aanschuiven bij de G20-top, die op 11 en 12 november in Seoel plaatsvond. Omdat de Zuid-Koreaanse gastheren de voorkeur gaven aan een steviger Aziatische aanwezigheid, gingen de 'wildcards' dit keer naar Singapore en Vietnam. Saillant was echter dat Spanje – net als Nederland bij eerdere 'summits' ook op uitnodiging aanwezig – wél een 'wildcard' ontving. In de voorbereiding van Seoel was bovendien al besloten dat de Europese landen twee van hun zetels in het IMF dienden op te geven, waarmee de Nederlandse positie in het IMF, maar in het kielzog daarvan ook binnen de Wereldbank, onder druk is komen te staan.

In Europa ging het al niet veel beter. Nederland moest slikken dat tegen zijn zin Servië de status van kandidaat-lidstaat kreeg, waarmee EU-lidmaatschap van dat land dichterbij is gekomen. Ook kon het een verhoging van het Europese budget niet tegenhouden. En, tot slot, het moest instemmen met afschaffing van de visumplicht voor Albanen en Bosniërs. Drie onderwerpen waarop Nederland vooraf een stevig 'nee' had laten klinken, maar uiteindelijk bakzeil moest halen. Natuurlijk verklaarden de verantwoordelijke ministers manhaftig dat door de Nederlandse opstelling (nog) erger was voorkomen. Maar dat kon de indruk niet wegnemen dat Nederland de eigen hand had overspeeld.

Dat laatste is des te pijnlijker, omdat het hier gaat om kwesties die in het regeer- en gedoogakkoord door de coalitie stevig zijn opgespeeld. Daar wordt ingezet op terughoudendheid inzake verdere uitbreiding van de Europese Unie, op minder afdrachten aan het EU-budget en op het terugdringen van de migratiestromen. Voorwaar, men moest dus niet op de minste kwesties inbinden.

Nu is dat, voor wie Brussel kent, niet verrassend. Wie denkt daar met een 'nee' de slag te kunnen winnen, zal van een koude kermis thuiskomen. Zeker voor de

kleinere lidstaten – en dus ook voor Nederland – geldt dat zij alleen hun zin kunnen krijgen bij steun van de grote landen *en* met voldoende medestanders. Is aan die voorwaarden niet voldaan, dan doet zo'n land er beter aan in te binden, zeker als het vragende partij is. Is het daartoe niet bereid, dan wachten isolementen, verlies aan reputatie en geloofwaardigheid, en wordt men uiteindelijk niet langer serieus genomen. De behoefte niet voor 'gekke Henkie' te worden aangezien, krijgt dan wel een zeer bijzondere uitkomst.

Met Nederland is het nog niet zover gekomen, hoewel in buitenland en Brussel een dosis meewarigheid en frustratie over de Nederlandse opstelling niet kan worden ontkend. Maar de reputatie uit het verleden van betrouwbare partner is het kapitaal dat isolement tot op heden heeft voorkomen. Die reputatie biedt echter geen garantie voor de toekomst. Integendeel, dat kapitaal is snel verspeeld, als Nederland bekend komt te staan als een 'recidivist'. Waarbij bedacht moet worden dat juist Nederland vanwege zijn betrouwbaarheidskeurmerk in dit opzicht paradoxaal genoeg extra kwetsbaar is.

Die overweging zou zwaar moeten wegen voor een land dat voor de verwezenlijking van zijn belangen zo afhankelijk is van samenwerking met anderen. Het is de keerzijde van de tot vervelens toe geponeerde argumenten waarom Nederland wel degelijk serieus genomen zou moeten worden door de anderen. Wij zijn toch de 16de economie in de wereld en een van de grootste exporteurs en investeerders? Wij beschikken toch over een grote financiële sector? Ja, het is allemaal waar. Maar wij zijn *slechts* de 16de economie in de wereld en het verschil met de echte economische grote mogendheden wordt alleen maar groter. En die andere cijfers onderstrepen eens te meer hoe zeer 's lands welvaart en welzijn afhankelijk zijn van het internationale tij en van het overleven van EU en euro.

Die positie verandert ook niet door het voortdurend tamboereren op de noodzaak het Nederlands eigen belang prioriteit te geven in het buitenlands beleid. Ook het nieuwe kabinet slaat hartstochtelijk op deze

trom, door meer in te zetten op economische diplomatie omwille van de Nederlandse handelsbelangen, op een zwaardere rol van het bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking en op voor Nederland economisch profijtelijke ‘niches’ als de watersector en landbouw. Maar dat doet niet af aan het simpele gegeven dat, of die belangen nu als vitaal, verlengd, verlicht of eng worden omschreven, er in de internationale praktijk van alledag maar weinig zaken zijn die Nederland op eigen kracht kan behartigen.

Samenwerking is dus het devies, inderdaad, uit goed begrepen eigen belang. Dat was in het verleden het geval, dat is nu niet anders en het zal in de toekomst slechts sterker gelden. Want die toekomst laat zich, zoals onlangs ook weer door de WRR in het rapport *Aan het buitenland gehecht* is betoogd, niet misverstaan. Dit rapport is niet het eerste dat een wereld beschrijft waarin de machtsverhoudingen verschuiven en Nederland kleiner wordt. Een wereld waarin de klassieke ankers van ons buitenlands beleid minder houvast bieden. Een wereld die in eigen land door de verliezers van globalisering en europeanisering als bedreigend wordt gezien, met als gevolg dat de spreekwoordelijke steun voor een actief buitenlands beleid onder druk is komen te staan.

In die wereld zal Nederland het in zijn buitenlands beleid echter juist van een actieve opstelling moeten hebben. In die wereld is de Nederlandse invloed immers nog minder vanzelfsprekend. Daarvoor is het simpelweg te klein, ook als ‘16de economie’. Anders gezegd, alleen door zichtbaar te zijn voor anderen, is er kans op invloed en kan het ‘eigen’ belang behartigd

worden. Bij minder middelen om in het buitenlands beleid te investeren, ligt hier de grote uitdaging voor dit kabinet.

Maar die opgave wordt nog zoveel moeilijker als Nederland het vertrouwen van de partners verspeelt. Nu heeft Nederland per definitie vele partners. Voor een open, internationaal georiënteerd land is de wereld per definitie groot. Maar zo goed als niet ieder belang even zwaar weegt en het kabinet inhoudelijke prioriteiten moet stellen, geldt dat ook voor de partnerkeuze. En dan lijkt het adagium te zijn: beter een goede buur dan een verre vriend. Dat voert tot de relatie met Duitsland, die, hoe men het ook wendt of keert, allesbeslissend is voor Nederland: vanuit economisch oogpunt, met het oog op de EU en de euro en als toegang tot het internationale bestel. Kortom, de weg naar het internationale en Europese overleg loopt via Berlijn. Maar naast Duitsland is er nog een andere buur: België. Ook daarmee heeft Nederland historisch hechte banden, niet in de laatste plaats in Benelux-verband. Nederland en België zitten op mondiaal niveau – zie IMF en Wereldbank – ook in hetzelfde schuitje of, beter gezegd, op dezelfde schopstoel. Ook België moet met minder middelen de wereld in. Misschien is het dan toch goed ook eens vaker het bilaterale (en Benelux-)spoor naar Brussel te nemen.

Jan Rood is hoofd strategisch onderzoek bij Instituut Clingendael en is met ingang van 1 januari 2011 hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

WISSELING VAN DE WACHT

Prof. dr J.W. (Jaap) de Zwaan, directeur van het Instituut Clingendael, heeft na ruim vijf jaar deze functie te hebben gecombineerd met die van hoofdredacteur van het maandblad *Internationale Spectator*, in verband met een samenloop van drukke werkzaamheden deze laatste functie beëindigd. Hij blijft lid van de algemene redactie van het blad. Op voordracht van de algemene redactie en benoemd door het Algemeen Bestuur van de Stichting Nederlands Instituut Clingendael is dr J.Q.Th. (Jan) Rood met ingang van de 65^{ste} jaargang aangetreden als nieuwe hoofdredacteur. Jan Rood is sinds vele jaren lid van de algemene redactie van het blad. Hij was onder meer hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en van het Clingendael European Studies Programme (CESP). Hij is thans hoofd strategisch onderzoek op het Instituut Clingendael en daarnaast voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ). De algemene redactie van de *Internationale Spectator* dankt Jaap de Zwaan, hoofdredacteur sinds 2005, voor zijn redactionele inzet en betrokkenheid.

Acht jaar Balkenende: hoe Europa een wig in de samenleving werd

De Echternachse processie, waarbij monniken afwisselend naar voren en naar achteren springen, is een vaak gebruikt beeld om de geschiedenis van Europa te beschrijven. Drie sprongen vooruit, twee achteruit, zo hinkt de Europese Unie door de geschiedenis. De laatste jaren zijn er nogal wat oproepen aan Europa gedaan om wat zelfbewuster en ondubbelzinniger richting te kiezen. Europa gaat de boot missen, waarschuwen de aanjagers van de vooruitgang. China, India, Brazilië halen ons binnenkort in. Maar ook de meest fervente voorstanders van snellere integratie zullen zich af en toe bedenken dat Europa misschien helemaal niet zoveel anders kan. Verscheurd door interne tegenstellingen tussen Noord en Zuid, Oost en West, roept elke actie wel een tegenreactie op en lukt het niet eendrachtig koers te kiezen. Aan welke kant stond Nederland? Wat was de bijdrage van Nederland gedurende de acht jaren van Balkenende: vooruit, achteruit of pas op de plaats? En hoe effectief was Nederland, dat in toenemende mate zelf verscheurd raakte over Europa?

Rustige start

De in 2002 aangetreden regering-Balkenende I (CDA, VVD, LPF) begon met de nuchtere vaststelling dat 'het belang van de EU voor [de] Nederlandse samenleving in contrast staat met de geringe betrokkenheid van de bevolking bij de ontwikkeling van de EU'.¹ Het kabinet nam zich voor 'de verschillende aspecten van de uitbreiding en de verdieping breed onder de aandacht van het publiek te brengen'. Daarbij zou het gaan om de economische voordelen van Europa en de mogelijkheid greep te herwinnen op grensoverschrijdende vraagstukken, zoals asiel en migratie, milieu en veiligheid. Versterking van de positie en bevoegdheden van instituties van de EU (waaronder het Europees Parlement) was in de ogen van het kabinet-Balkenende I geen doel op zich zelf, 'maar kan besproken worden in het belang van daadkracht en draagvlak in de EU'.

Een jaar later begon de regering-Balkenende II (CDA, VVD, D66) met meer Europees idealisme aan haar regeertaak. Het regeerakkoord is een uiting van klassiek communautair denken: 'Stabiliteit en behoud van gemeenschappelijke waarden en normen zijn het best gewaarborgd door de onderlinge verbondenheid van de Lidstaten in een vitale Europese Unie. Daardoor gemotiveerd zet het kabinet zich in om de Unie te versterken en de communautaire me-

thode, met versterking van de rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement, te intensiveren. Verdergaande samenwerking binnen de EU is onmisbaar voor een effectieve aanpak van problemen (milieu, criminaliteit, migratie). Het subsidiariteitsbeginsel blijft daarbij uitgangspunt. Het kabinet streeft ernaar het evenwicht tussen de instellingen van de Europese Unie alsmede de gelijkwaardigheid van de verschillende Lidstaten te behouden.² Tijdens de regeerperiode van Balkenende II verloor deze Europese gedachte haar vanzelfsprekendheid en zou zij zelfs afgedaan worden als een soort evangelie van wereldvreemde euromissionarissen. Wat lag hieraan ten grondslag?

Geruisloze Big Bang

De regering-Balkenende II had de tweede helft van 2004 de eer het voorzitterschap van de EU op zich te nemen. Nederland was de eerste voorzitter na de 'Big Bang', de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten. De Europese verkiezingen waren net achter de rug en de Europese Commissie maakte zich onder de nieuwgekozen president Barroso op voor haar taak de wond die het IJzeren Gordijn had achtergelaten, definitief te helen. Daarbij moesten ook de burgers verzoend worden met Europa, en met de euro, die vooral in Nederland nog steeds niet populair was. De term 'Big Bang' is overigens misleidend, want de uitbreiding verliep geruisloos. Er vond geen noemenswaardig publiek debat plaats, hetgeen ook paste in een lange traditie van stille, sluipende vooruitgang. Nederland kon als EU-voorzitter terugzien op eerder behaalde goede resultaten. Zo kwam onder Nederlands voorzitterschap in 1986 de Europese akte tot stand, en in 1992, nog belangrijker, het Verdrag van Maastricht – een aanzienlijke wijziging van het Europese verdrag, die de EMU (en daarmee de euro) introduceerde en lange tijd de juridische basis voor de Unie was.

Het Verdrag van Amsterdam (1997) bouwde voort op Maastricht en leverde meer aandacht voor werkgelegenheid op. In 2004 waren de verwachtingen bescheiden, maar onder Nederlandse leiding werden de toetredingsonderhandelingen voor het lidmaatschap van Turkije geopend. Het was het grootste succes van het Nederlandse voorzitterschap, maar de weerslag in Nederland was een afsplitsing binnen de regerings-

partij VVD, die de opmaat vormde voor de latere Partij voor de Vrijheid (PVV). Voortzetting van de geruisloze uitbreiding bleek achteraf een van de factoren die Europa tot splijtzwam of wig in de samenleving maakten.

Europa als wig

Op 1 juni 2005 vond het referendum over het grondwettelijk verdrag plaats. Staatssecretaris Atzo Nicolaï schreef begin februari aan de Kamer dat het kabinet met overtuiging zou pleiten voor een ja-stem. Volgens premier Balkenende zou het grondwettelijk verdrag de EU democratischer, transparanter en slagvaardiger maken. De Nederlandse regering heeft de grondwet verdedigd als een verbetering van de bestaande situatie; de meerderheid van de kiezers zag de bestaande situatie echter niet zitten. Een weinig populaire regering, een onbezonnen referendum, verdriet over het verlies van de gulden, angst voor verdwijnen van de Nederlandse identiteit en de onvrede over Europa bezorgden het nee-kamp een grote overwinning. Waar kwam die onvrede over Europa vandaan?

Kritiek op Europa kwam van links en rechts. Marktwerking werd gedurende de eerste helft van Balkenende II nauwelijks ter discussie gesteld, niet door gematigd links, en door rechts al helemaal niet. Vakbonden pleitten wel voor een sociaal tegenwicht tegen de interne markt. Hun eisen vonden weerklank en sociale programma's werden ingezet. Maar het tij keerde. Het sociale tegenwicht bleek niet erg sterk: de markt kreeg de overhand in tal van sectoren, zoals energie, telecommunicatie en transport. Links, dat voor het grootste deel altijd vóór Europa was geweest, raakte verdeeld. Europa werd ontmaskerd als een neo-liberaal project. Tegelijkertijd werd de Europese (on-liberale) regelzucht fel bekritiseerd. In eerste instantie vanuit politiek rechts, maar al snel werd deze kritiek algemeen en breed gedeeld.

In plaats van bron van hoop werd Europa voorwerp van hoon van de gewone man. Hoogopgeleiden konden zich nog vinden in het Europese ideaal, maar laagopgeleiden voelden zich niet aangesproken en wantrouwden alles wat uit Brussel kwam.³ Te veel regels, te veel detail, waarbij Europa zelf ook nauwelijks aanspreekbaar bleek. 'Het moet nu eenmaal van Brussel,' was de stemming. De glazenwasser en de schilder mochten niet meer op een ladder staan; de tulpenteelt zou moeten verdwijnen vanwege al te strenge Europese milieuregels; bouwprojecten werden stilgelegd vanwege de luchtkwaliteitseisen uit Brussel. Natuurlijk, de verhalen over de schilder, de

glazenwasser en de bollenboer zijn maar half waar. Tulpenteelt kan blijven in Nederland, maar de boeren moeten wel minder gif gebruiken. Bouwen kan overal in Nederland, en daar heeft Europa helemaal niets over te zeggen. Maar het beeld was gevestigd en bleek sterk. Bovendien waren de klachten wel wat meer dan broodje aap-verhalen.

De olifant uit Brussel

Nederland heeft een lange traditie van ruimtelijke ordening, sociale regels, arbeidsbescherming en polderend tot besluitvorming komen. In onze porseleinkast zijn Europese regels al snel een onbehouden olifant. Europese richtlijnen hebben de laatste jaren steeds meer invloed op de inrichting en wetgeving van Nederland; denk aan de vogelrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de hoogwaterrichtlijn, de grondwaterrichtlijn, de mestrictlijn, de luchtkwaliteitsregels, de dienstenrichtlijn, de openbare aanbesteding. 'Europa' blijkt in veel provincies, gemeenten, hoofdkantoren een hele worsteling te zijn. Tonnen aan advieskosten zijn nodig om 'Europa' goed toe te passen en uit te voeren. Er is een onnodige stapeling van doelstellingen, streefnormen, rapportageverplichtingen, grenswaarden, limietwaarden en onbegrijpelijke compensatieverplichtingen. Het veel geroemde subsidiariteitsbeginsel biedt nauwelijks bescherming. Dit beginsel om besluiten zo dicht mogelijk bij huis te nemen is mooi, maar het bleek in de praktijk boterzacht, te meer omdat op de meeste beleidsterreinen feitelijk al een gedeelte (nationale en Europese) bevoegdheid bestaat. Er was geen duidelijke agenda in Den Haag om hier iets aan te doen, om helderheid te scheppen en om duidelijk te maken wat de bevoegdheid van Europa is en wat niet.

Invloed van Nederland

Het referendum heeft Nederland geen windeieren gelegd; de Nederlandse invloed binnen de EU was direct na het nee groter dan ooit. Aanvankelijk kregen vertegenwoordigers van Nederland nog een uitbrander ('jullie hebben de kiezers niet weten te overtuigen'), maar al snel werd meer rekening gehouden met Nederlandse opvattingen. Hoge afdrachten? Geen probleem, Nederland kreeg zijn korting. Moeite met de bodemrichtlijn? Okay, dan houden we haar voorlopig aan.

Het 'nee' galmt nog na in het regeerakkoord van Balkenende IV (CDA, PvdA, CU). Ja, Nederland is nog intensief betrokken bij de Europese samenwerking. Maar in het regeerakkoord *Samen leven, samen*

werken wordt erkend dat de EU voor een nieuwe fase in haar ontwikkeling staat. Verdere uitbreiding en verdieping zijn geen vanzelfsprekende motoren voor de Europese samenwerking in de komende decennia. Niet de EU moet versterkt worden, maar ‘aanpassing van de instituties van de Europese Unie is nodig om de positie van de lidstaten te versterken. [...] Een effectiever Europees bestuur op basis van subsidiariteit zal de Unie voor burgers herkenbaarder moeten maken en het vertrouwen moeten vergroten.’ Burgers willen een Europa dat concrete grensoverschrijdende problemen oplost, weet de regering-Balkenende IV.

Frans Timmermans, de nieuwe staatssecretaris voor Europese Zaken, had een duidelijke missie: het grondwettelijk verdrag omvormen tot iets dat voor het Nederlandse publiek te verteren is. Subsidiariteit waarborgen, heldere taakverdeling tussen EU en de lidstaten, botsingen tussen interne markt en publieke dienstverlening (zorg, woningbouw) voorkomen. Minder Europa daar waar lidstaten zelf effectief kunnen optreden, méér Europa op het terrein van internationaal milieubeleid en energie. En de nationale parlementen zouden sterker vertegenwoordigd moeten worden.

Timmermans ging op pad met de Nederlandse bezwaren en kwam terug met een serie aanpassingen van het verdrag: het handvest van de sociale grondrechten werd verwijderd, de Europese symbolen (vlag en volkslied) werden geschrapt, en er werd een protocol toegevoegd dat de diensten van algemeen belang betreft. De meningen zijn verdeeld over de werkelijke waarde van dit resultaat, maar de conclusie van de regering was dat het Verdrag van Lissabon niet opnieuw aan de burger behoefde te worden voorgelegd, omdat het geen wezenlijke verandering ten opzichte van de bestaande situatie betrof. Daarmee was de publieke discussie feitelijk gesloten.

Intussen: de Europese beleidsagenda

Het Franse Non en Nederlandse Nee hadden in Europa diepe sporen getrokken. Ongeloof en teleurstelling maakten plaats voor een voorzichtige aanvaarding, maar ook voor een verlamming, die zo'n twee jaar duurde. De Lissabon-doelstelling (in 2000 hadden de regeringsleiders afgesproken dat de EU in 2010 de meeste competitieve economie zou zijn) liep ernstige vertraging op. Al eerder was duidelijk dat die ambitieuze doelstelling niet of moeilijk gehaald zou worden. Dat was aanleiding voor vernieuwing en vereenvoudiging van het beleid (onder leiding van oud-premier Wim Kok). Er werd bovendien meer geld

vrijgemaakt voor Europese onderzoeksprogramma's. Maar ook daarmee werd de Europese ambitie niet verwezenlijkt. Schouderophalend werd opnieuw vastgesteld dat de Lissabon-doelstellingen niet gehaald werden. Nederland voldeed in een aantal opzichten niet aan de afspraken. Ook daar werd luchtig aan voorbijgegaan. Duidelijk was dat Europese doelstellingen er niet toe deden. Twee stappen achteruit.

In het klimaat- en energiebeleid liet de EU wat meer daadkracht zien. Nadat Al Gore de ongemakkelijke waarheid over klimaatverandering had uitgedragen, werd klimaatbeleid de strohalm voor de Unie, die op zoek was naar een gelegenheid haar bestaansrecht te bewijzen. Twee stappen vooruit dus, één voor het klimaat, één voor Europa zelf. De 2020-doelstellingen – 20% CO₂-reductie (zelfs 30% als de rest van de wereld meedoet), 20% hernieuwbare energie in 2020 – waren voortvarend. Nederland steunde die doelstellingen ook omdat Europees beleid belangrijk was om eigen, veel verdergaande doelstellingen te halen. Toen het vanaf 2008 op wetgeving aankwam, bleek Europa zeer verdeeld. Het was in feite een bekend Europees patroon: eensgezindheid over algemene doelstellingen, grote verdeeldheid als het er dan op aankomt die doelstellingen om te zetten in wetgeving, richtlijnen of beleid. Een stap achteruit.

Aan de sociale kant domineerde de dienstenrichtlijn de discussie. Deze richtlijn zou het voor dienstverleners mogelijk maken tegen eigen voorwaarden diensten in andere lidstaten aan te bieden. De Poolse loodgieter zou tegen Poolse voorwaarden aan de slag kunnen in Duitsland, Nederland en Frankrijk. Dat leidde tot felle reacties vanuit de West-Europese vakbonden. Resultaat was dat de dienstenrichtlijn zo gewijzigd werd, dat de Poolse loodgieter onder de arbeidsvoorwaarden van het land waar gewerkt wordt zou vallen. De Oost-Europeanen zagen dit als een verkapte manier om hun loodgieters en andere dienstverleners van de markt te weren en voelden zich weinig welkom. De hele discussie leidde tot diepe verdeeldheid tussen Oost en West. Stap achteruit. Het leidde in Nederland tot meer wantrouwen tegen Europa, en het effect was dat loodgieters niet meer in loondienst kwamen maar als zelfstandigen, waardoor minder arbeidswetgeving van toepassing is. Nauwelijks winst voor de vakbonden. Intussen was er veel discussie over de zwangerschapsrichtlijn en de uitzendrichtlijn. Maar dit bracht geen warme sociale gevoelens – eerder vraagtekens waarom Europa zich eigenlijk met het zwangerschapsverlof zou moeten bemoeien.

De economische crisis en de terugkeer van de nationale belangen

Het najaar van 2008 stond volledig in het teken van de kredietcrisis. In 2009 constateerde de regering-Balkenende IV dat de EU voor haar grootste uitdaging staat. 'De Unie bood de lidstaten een kader om gezamenlijk op te trekken en de euro heeft ergere situaties voorkomen. Het draagvlak voor Europa zal groeien naarmate de Nederlandse burger ziet dat de EU een belangrijke rol speelt bij het bevorderen van werkgelegenheid, concurrentiekracht en bij het aanpakken van problemen zoals illegale immigratie. De goede werken van de Europese Unie blijven echter vaak onopgemerkt,' zo schreef de regering aan de Kamer. 'Veel van wat Europa doet wordt als vanzelfsprekend beschouwd, sommige zaken beziet men met scepsis of schrijft men aan de eigen regering toe. De lage opkomst bij de Europese verkiezingen toonde dat helaas weer aan.'²⁴ Een redelijke analyse, maar de regering nam zich niet voor de Nederlandse bevolking wat vaker te attenderen op het goede werk van de Unie.

In de nasleep van de kredietcrisis had elke lidstaat zijn handen vol aan eigen problemen, belangen en prioriteiten. Overleg in Brussel verliep moeizaam, steunmaatregelen aan banken en financiële instellingen vormden een uitdaging voor het Europese mededingingsbeleid. Oplopende begrotingstekorten ondermijnden het Groei- en Stabiliteitspact, de eurocrisis verzwakte de onderlinge solidariteit. Een forse stap achteruit.

In de zomer en het najaar van 2009 werd premier Balkenende steeds vaker genoemd als kandidaat om de eerste president van de Europese Unie te worden. Deze prestigieuze functie ging uiteindelijk naar zijn Belgische ambtgenoot, Herman Van Rompuy. Mogelijk was dit een afwijzing van het Nederlandse EU-beleid in Brussel. Of had premier Balkenende al te gretig de Nederlandse materiële belangen verdedigd om geloofwaardig als president te zijn? Het kabinet-Balkenende was wellicht te Nederlands in Brussel, en te Europees in eigen land.

Verlamming

Enkele conclusies zijn van belang. Ten *eerste* kan gezegd worden dat ergens tussen 2002 en 2010 Nederland veranderde *van loyale dienaar van Europese belangen naar behartiger van het Nederlandse belang*. Van royale betaler naar zuinige rekenmeester. Dat leverde zeker invloed op. Balkenende II kon de financiële afdracht aanzienlijk verminderen, de grondwet werd door Balkenende IV ontdaan van grondrechten en symbolen. Het hangt uiteraard van de gewenste richting af of dit een stap

vooruit of achteruit is. Het Nederlandse 'nee' was mede aanleiding voor de moeizame sfeer van crisis en verlamming. Maar Nederland hielp Europa wel vooruit op het terrein van klimaatbeleid en was actief gedurende de economische crisis.

Ten *tweede* is Europa onder de regeringen-Balkenende steeds meer een wig in de samenleving geworden. Dat ligt natuurlijk niet helemaal aan de op-eenvolgende regeringen-Balkenende – de rol van o.a. de Tweede Kamer en het Europees Parlement verdient ook nadere beschouwing. Wel kan gezegd worden dat er weinig gedaan werd om het tij te keren. De discussie over Europa werd afgeblazen voordat ze begon. Het ontbrak aan concrete stappen om de burger te verzoenen met Europa, aan een richtinggevend maatschappelijk debat, een duidelijk en herkenbaar optreden. Balkenende IV verzuimde een agenda op te stellen om reële problemen, bijvoorbeeld rondom EU-wetgeving, aan te pakken.

In de *derde* plaats kan gezegd worden dat Nederland de kansen die Europa bood te weinig heeft benut. De politisering van Europa, vooral na het referendum, bemlemde ook de ontwikkeling van een meer strategisch beleid. Hoe kan Nederland zich aanpassen aan een veranderend Europa, hoe kan Nederland maximaal profiteren van Europese subsidies of Europees beleid, en hoe kan Nederland de eigen industrie een handje helpen binnen de Europese spelregels? Er waren wel algemene noties over de plaats van Nederland in Europa (geen koploper meer zijn), maar er was geen duidelijke Nederlandse inbreng bij Europese initiatieven, zoals *Better Regulation* (gericht op vereenvoudiging van Europese wetgeving), de *high level*-groepen voor de industrie (auto-industrie, farmaceutische industrie). Er was zelfs geen duidelijke inbreng voor het voor Nederland zo belangrijke Europese landbouwbeleid (zie Raad voor het Landelijk Gebied, *Europa moet hoog op de agenda*, 2007). Het 'nee' verlamde zo niet alleen Europa, maar ook Nederland zelf.

Nederland 2020

De onduidelijkheid over Europa was een van de bouwstenen voor het succes van de PVV. Geert Wilders had zich bij het referendum in het Nee-kamp gevoegd en hij kon op het succes daarvan meeliften. Welke inzet is te verwachten van het kabinet dat door de PVV gedoogd wordt? Nederland maakt deel uit van Europa, zo erkent de regering-Rutte-Verhagen, 'geografisch, historisch, cultureel en economisch. Europa is essentieel voor onze welvaart, vrijheid en veiligheid. Blijvende betrokkenheid bij het Europese proces is daarom in het

directe belang van Nederlandse burgers en bedrijven. Binnen een Unie van 27 leden is besluitvorming ook een kwestie van het sluiten van compromissen. Bij positiebepaling houdt Nederland onze structurele belangen voor ogen.⁷⁵

Het regeerakkoord keert zich tegen onbepaalde uitbreiding, ongehinderde toename van Europese uitgaven, beleidsontwikkeling en overdracht van nationale competenties naar het Europese niveau. De grens van overdracht van bevoegdheden is met het Verdrag van Lissabon bereikt. Het regeerakkoord *Vrijheid en Verantwoordelijkheid* laat daarnaast een tot nu toe onbekende ambitie zien. De regering gaat zich inzetten voor aanpassing van Europese richtlijnen om haar doelstellingen op het terrein van asiel en immigratie te verwezenlijken. Het gaat onder meer om richtlijnen op het gebied van gezinshereniging, terugkeerregelingen en vrij verkeer van personen. Geen gemakkelijke opgave, omdat er meerderheden van lidstaten en het Europees Parlement nodig zijn. De regering-Rutte-Verhagen staat daarnaast voor de taak Nederland opnieuw te verzoenen met Europa. Daarvoor is het nodig in Nederland het debat te voeren over Europese doelstellingen, maar ook te investeren in de geloofwaardigheid van Europa. Schouderophalend Europese doelstellingen aan de kant schuiven is niet goed voor de geloofwaardigheid van Europa. Voorbijgaan aan Europese regelgeving haalt het hele Europese rechtstelsel onderuit.

Hieronder volgen vier suggesties om Europese idealen een eigentijdse en verbindende kracht te geven en te voorkomen dat Europa een steeds grotere wig in de samenleving wordt:

- Open de deur naar de toekomst. Europa heeft nieuwe doelstellingen geformuleerd in het document *Europa 2020*. Het gaat opnieuw om een pakket van doelstellingen op vijf terreinen: werkgelegenheid; onderzoek & innovatie; klimaat en energie; onderwijs; en armoedebestrijding. Elk land moet een eigen hervormingsagenda opstellen. Voor Nederland liggen er duidelijke kansen, maar Nederland moet kiezen. Ontwikkel strategische visies op voor Nederland belangrijke sectoren en breng deze in in de Europese discussie. Steun bijvoorbeeld de ontwikkeling naar een actiever industriebeleid. Kortom, organiseer een *Nederland 2020*-discussie over de plaats van Nederland binnen de Europese doelstellingen.
- Maak duidelijk wat Europa wél moet doen en wat niet. Europa is essentieel voor de Nederlandse economie en samenleving; daarom is een open en

positieve houding van belang. Maar dat betekent niet automatisch méér Europees beleid. Kies juist voor een nationale aanpak wat sociaal beleid betreft en doe dat op een wijze die de sociale cohesie ten goede komt, maar onze concurrentiepositie niet aantast. Bepleit in Europa bijvoorbeeld ook meer ruimte om op nationaal niveau prioriteiten te stellen in het milieubeleid.

- Kom met initiatieven die recht doen aan *Better Regulation*. Neem de klachten van bedrijven, decentrale overheden en burgers serieus en laat Brussel weten hoe het inderdaad beter kan. Aanpassing van EU-richtlijnen en streven naar betere, minder gedetailleerde regelgeving betekenen een enorme stap vooruit. Voor het draagvlak onder bevolkingen, voor effectiviteit van beleid, voor ondernemerschap, voor democratie binnen de lidstaten op alle niveaus, en voor betrokkenheid van burgers bij hun omgeving, om maar een paar positieve gevolgen te noemen.
- Neem verantwoordelijkheid voor Europa. Maak duidelijk wat de Nederlandse inzet is, maar maak ook duidelijk dat compromissen nodig zijn.

Tot slot. Het beeld van de Echternachse springprocessie dekt al lang de werkelijkheid niet meer. Al in 1947 is deze afgeschaft, omdat het patroon – drie sprongen vooruit, twee achteruit – voor chaos zorgde. De monniken springen nu vooruit, afwisselend een beetje naar rechts op het rechterbeen en een beetje naar links op het linkerbeen. Dat getuigt van een aanstekelijk en verbindend realisme: kies een richting, ga gezamenlijk dezelfde kant, en benut zowel linkse als rechtse krachten. Dat komt Europa én Nederland ten goede.

Dr Dorette Corbey is directeur van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid en voorzitter van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa. Zij is oud-Europarlementariër voor de PvdA.

Noten

- ¹ Zie het regeerakkoord van Balkenende I: *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*.
- ² Zie het regeerakkoord van Balkenende II: *Meedoen, meer werk, minder regels*.
- ³ Zie: René Cuperus, *De wereldburger bestaat niet*, Amsterdam: Bert Bakker, 2009.
- ⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 125, nrs. 1-2, blz. 5.
- ⁵ Zie coalitieakkoord regering-Rutte/Verhagen: *Vrijheid en verantwoordelijkheid*.

Opkomst G20: een bedreiging voor

Globalisering is geen natuurverschijnsel. Het verdwijnt niet door een dijk op te hogen of door grenspalen te slaan. Het samenstel van internationale organisaties dat zou moeten leiden naar een evenwichtig systeem van *global governance*, is kreupel geworden. Er is sprake van verschuivende machtsverhoudingen, een internationaal systeem dat aan het versplinteren is, alsmede van nieuwe dreigingen die zich niet door fysieke grenzen laten beïnvloeden. Politieke leiders in ons deel van de wereld zien zich geconfronteerd met de uitdaging dat juist beleid dat gericht is op open en pluralistische samenlevingen, deze nieuwe dreigingen in de ogen van sommigen faciliteert, wat leidt tot een afnemend vertrouwen in het multilaterale systeem.

In een wereld van zes miljard mensen kunnen vrede, veiligheid en recht echter niet worden nagestreefd zonder effectieve en zoveel mogelijk representatieve instituties.¹ De belangrijkste organisatie, de Verenigde Naties, lijdt enigszins aan atrofie. De hervorming van de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad, stagneert. Maar het is niet uitsluitend stilstaand water in de wereld van de internationale organisaties. De Europese Unie verbreedde en verdiepte zich, de NAVO groeide tot 28 bondgenoten, de GATT werd de WTO, het Internationaal Strafhof opende de deuren en realisme binnen de G7/G8 leidde tot de G20, die zich profileert en zich tot toonaangevende speler lijkt te ontwikkelen. In hoeverre vormt de opkomst van de G20 nu een bedreiging voor de gevestigde instituties? Het gaat om de nieuwe machtsverhoudingen, die zich vooral manifesteren binnen de G20, en vervolgens om vragen inzake het afleggen van politieke verantwoording voor de op deze topconferenties gepleegde besluitvorming.

Waarom speciaal aandacht voor de G20? Omdat dit gremium meer dan welke andere internationale organisatie ook de verschuivende en nieuwe machtsverhoudingen belichaamt; weliswaar op een vooralsnog imperfecte wijze, wat ons verplicht te werken aan verbetering van procedures binnen de 'G-familie', alsmede aan de verbindingen tussen deze nieuwe loot aan de multilaterale stam en bestaande, op aanvaarde regels en reglementen gebaseerde, organisaties. Wij spreken ten aanzien van de 'G-familie' natuurlijk over een *fundamenteel andere constructie* dan die wij nu vele decennia kennen. Dat wil zeggen: internationale organisaties die ofwel openstaan voor alle landen die aan toetredingscriteria voldoen, zoals de VN, de

Wereldbank en het IMF, dan wel uitdrukkelijk gebaseerd zijn op gedeelde waarden, zoals de NAVO, de EU en overigens ook de oorspronkelijke G7.

De vitaliteit, geloofwaardigheid en handelingsbekwaamheid zullen afhangen van de mate waarin nieuwe machtspolen als China, India, Brazilië en Zuid-Afrika zich aan deze orde wensen te committeren en bereid zijn de verplichtingen en verantwoordelijkheden aan te gaan die bij hun status en invloed horen. Zij delen immers met het traditionele 'Westen' een groot belang, namelijk het vinden van gezamenlijke antwoorden op de transnationale bedreigingen van de 21ste eeuw. Deze liggen nu op het vlak van de strijd tegen het internationale terrorisme, inclusief cyberterrorisme; de proliferatie van massavernietigingswapens; het voorkomen of bestrijden van een pandemie; grootschalige migratie; klimaatverandering; en falende staten.

Kritische noten

Laten we eerst aandacht besteden aan kritische noten die worden geplaatst bij het ontstaan en functioneren van de G20. Allereerst *het vermeende gebrek aan legitimiteit*. Hoewel het een juiste constatering is dat formele, in het internationale recht ingebedde organisaties, met overeengekomen en vastgelegde besluitvormingsregels, de maatstaf moeten zijn en blijven, is het niet zo gemakkelijk vol te houden waarom een groep van landen die tegen de 90% van het wereld-BNP, 80% van de wereldhandel en bijna tweederde van de wereldbevolking vertegenwoordigt, per definitie legitimiteit zou ontberen. Hieraan kan worden toegevoegd dat de bijeenkomsten van de 'G-familie' geen afdwingbare beslissingen kunnen nemen, ook al gaat er van de besluitvorming een onmiskenbare politieke invloed uit, zoals bijvoorbeeld het besluit van de G8 in 2005 tot schuldkwijtschelding aan een aantal Afrikaanse landen – aanvankelijk buiten het IMF en de Wereldbank om, maar later en na protesten van donorlanden, waaronder Nederland, alsnog gesanctioneerd. Toen de G20 in april 2009 het besluit nam de middelen van het IMF te verdrievoudigen, werd een dergelijk bezwaar niet langer gehoord.

Sterker nog: G20-beslissingen hebben hun invloed op hervormingen binnen IMF en Wereldbank niet gemist, in de vorm van bredere steun voor grotere invloed van China, India en Brazilië binnen het management van deze instellingen – een kwestie waar-

gevestigde instituties?

over de Verenigde Staten en een aantal Europese landen de degens kruisen. Een bijkomend element aan de positieve zijde in het debat rond de legitimiteit van de G20 ligt in het feit dat op het dieptepunt van de recente financiële crisis het de G20-leiders waren, hoe informeel bijeen ook, die een begin van een uitweg vonden. Zij wisten een catastrofe te vermijden. Geen enkel ander bestaand gremium was daartoe op dat moment in staat. Die constatering verschaft weliswaar geen perfecte internationaalrechtelijke legitimiteit, maar zij draagt wel degelijk bij aan de geloofwaardigheid van de G20 en de bereidheid bij derde landen en andere internationale organisaties bij te dragen aan de implementatie van G20-besluiten.²

Serieuze punt van kritiek is de relatie tussen de 'G-familie' en de *Verenigde Naties*, d.w.z. de vrees dat de kern van een effectief en fair multilateraal systeem, van die zelfde VN met hun *universele karakter*, wordt ondermijnd door nieuwe samenwerkingsverbanden. Voordat wij een oordeel vellen over deze opvatting, dient de blik op het functioneren van de VN zelf te worden gericht. Het is zeer te betreuren dat het proces dat tot een serieuze hervorming van de VN zou moeten leiden, vrijwel geheel tot stilstand is gekomen. In het bijzonder voor het belangrijkste VN-orgaan, de Veiligheidsraad, dreigt afnemende relevantie.

Was het einde van de Koude Oorlog niet bij uitstek een gebeurtenis die tot meer steun voor hervorming van de VN had kunnen leiden? Zeker, doch de praktijk is anders. Een grotere geografische en culturele inclusiviteit evenals een betere machtsbalans tussen 'Noord' en 'Zuid', maar ook tussen het traditionele 'Westen' en het opkomende 'Oosten', is in VN-kader nog niet gevonden.³

Sommigen menen dat het uitblijven van een hervorming van de Veiligheidsraad mede wordt veroorzaakt door de relatief lage prioriteit die potentiële kandidaten voor lidmaatschap aan dit dossier geven. Binnenskamers zouden de politieke leidslieden heel wat minder stevig pleiten voor hun plaats in de Veiligheidsraad dan in hun publieke verklaringen. Het loopt zo'n vaart niet, aldus deze opvatting.⁴ Een riskante redenering, omdat ze binnen de verschoven en verschuivende machtsverhoudingen een invitatie bevat buiten de Veiligheidsraad om te opereren, zoals we nog niet zo lang geleden zagen met betrekking tot de kwestie rond Irans nucleaire ambities. Ook zet deze redenering de deur wijd open voor het kie-

zen van andere gremia voor debat en eventuele actie. Alleen van zijn moreel gezag kan de Veiligheidsraad het niet meer hebben in het huidig tijdsgewricht.

Dit klemt te meer gezien het feit dat de G8 al in de jaren '80 vraagstukken van buitenlands en veiligheidsbeleid is gaan bespreken en dat in de jaren '90 onderwerpen rond het klimaatvraagstuk en ontwikkelingssamenwerking op de agenda zijn gezet. Het ligt derhalve in de lijn der verwachting dat de G20 zijn agenda verder zal uitbreiden en zich niet tevreden zal stellen met economische onderwerpen alleen. Een veiligheidspolitieke crisis aan de vooravond van een G20-vergadering zal de agenda uiteraard domineren. Hoe kan een verbinding worden gelegd tussen de voorbereiding van de bijeenkomsten van de G20, de per definitie informele besluitvorming binnen deze groep en niet in de laatste plaats de *follow up* en de transparantie van de uitkomsten van de vergadering door en voor andere relevante internationale organisaties, in de eerste plaats de VN?

De VN zullen aan slagkracht winnen wanneer de meest invloedrijke lidstaten, zowel opkomende als gevestigde machtspolen, hun onderlinge verschillen weten te overbruggen. Om het iets scherper te formuleren: zonder het *imprimatur* van de G20 zullen de VN op een aantal terreinen steeds minder in staat zijn de rol te spelen die de organisatie krachtens het Handvest toekomt, zeker zolang de hervorming van de Veiligheidsraad niet serieus ter hand wordt genomen.

Hoe zouden we die machtsverschuiving van de VN naar de G20 positief kunnen benutten? Men zou binnen de VN een speciale groep van de G20 kunnen oprichten, die de contacten met niet-deelnemers aan de bijeenkomsten onderhoudt, met het vooroverleg met het VN-secretariaat als neventaak. Voorts is deelname van de VN-secretaris-generaal aan de G20-bijeenkomsten van groot belang. Deze elementen zouden voor grotere transparantie en afstemming kunnen zorgen. Ook zou de G20 zijn organisatie kunnen verstevigen door van het roterend voorzitterschap over te gaan op een zogenaamde 'trojka'-formule, ten einde continuïteit en consistentie beter te bewaken en nationale hobby's van voorzitters tegen te gaan. Deze 'trojka' zou zich ook kunnen belasten met de contacten met andere fora die essentieel zijn voor implementatie en *follow up* van gepleegde informele besluitvorming, zoals de internationale financiële instellingen,

maar ook de EU. Daarentegen dient een vast secretariaat te worden vermeden; zoiets is immers een eerste en veelal onomkeerbare stap naar bureaucrativering. Wel zou het 'sherpa-systeem', bestaande uit de persoonlijke vertegenwoordigers van de deelnemende staatshoofden en regeringsleiders, kunnen worden uitgebreid, ondermeer door hen in de aanloop naar een bijeenkomst zo breed mogelijk te laten consulteren in hoofdsteden van niet-deelnemende landen die een direct belang hebben bij de voorbereiding van de agenda.

Natuurlijk blijft implementatie van de binnen de G20 genomen beslissingen voor het overgrote deel de verantwoordelijkheid van nationale regeringen. Wel is het op de top van Pittsburgh (september 2009) genomen besluit tot een *peer review* (een wederzijdse beoordeling van elkaars economisch beleid) interessant, omdat de mate van implementatie ervan een graadmeter zal zijn voor het antwoord op de vraag in hoeverre de meer autocratisch of semi-democratisch bestuurd G20-landen bereid zijn zich in hun financiële beleidskaart te laten kijken. Zijn zij gereed voor een *institutional bargain* met de democratisch bestuurd landen, die aan financiële pottenkijkers meer gewend zijn? In hoeverre is dit een opmaat naar een beoordeling van elkaars handelen op andere terreinen? De Pittsburgh-top nam overigens ook een ander besluit dat verschuivende verhoudingen weerspiegelt, namelijk de aanpassing van de stemverhoudingen binnen de Wereldbank en het IMF ten gunste van ontwikkelings- en transitie-economieën.

Toegevoegde waarde van de G-familie

De 'G-familie' en de G20 vormen per saldo een positieve ontwikkeling voor de evolutie van een internationale orde in een wereld met transnationale bedreigingen en uitdagingen, ook al is het vooralsnog zeker geen perfect institutioneel antwoord. De toegevoegde waarde van de G20 ligt in mijn opvatting in de nog altijd relatieve informaliteit van de bijeenkomsten, ook al staat deze onder druk, en erkenning van nieuwe machtsverhoudingen. Het door sommigen gevreesde deficit qua legitimiteit zal niet van de ene op de andere dag worden opgelost. De vraag welke landen kwalificeren voor deelname evenmin.

Het ontstaan van de 'G-familie' maakt de noodzaak van hervorming van de VN urgent, op straffe van verlies aan relevantie van de volkerenorganisatie,

meer in het bijzonder van de Veiligheidsraad. Voor de EU is de boodschap dat haar grote aantal vertegenwoordigers aan de 'G-tafel', zowel van de lidstaten als van de Europese instellingen, het gebrek aan een gecoördineerd financieel en economisch beleid van de Unie niet kan en zal verhullen. Bijna maar niet geheel overbodig te zeggen is dat een niet of niet volledig afgestemde EU-positie in fora die door grote landen worden gedomineerd, zoals de G20, niet in het belang is van een land met de omvang en positie van Nederland. Met andere woorden: een afgestemde EU-positie is belangrijker dan zelf aan tafel te zitten; de energie van een Nederlandse regering zou dan ook beter op het eerste dan op het laatste element kunnen worden gericht.

Met het ontstaan van de G20 is de traditionele Westerse dominantie van de naoorlogse internationale orde voorbij, inclusief het waardepatroon waarop deze is gebaseerd.⁵ De groeiende nieuwe orde dwingt democraten, autocraten en theocraten tot een gang naar dezelfde tafel, waar de transnationale bedreigingen en uitdagingen van de 21ste eeuw geen onderscheid maken tussen naties, culturen en godsdiensten.

Deze constatering vormt een belangrijk deel van ons internationale huiswerk voor de totstandkoming van een nieuwe internationale orde waarin vrede, veiligheid en recht op zijn minst een eerlijke kans krijgen. Om dat te bereiken zullen wij in het 'Westen', dat heden ten dage politiek en economisch niet langer meer als enige toonaangevend is, duidelijk moeten overeenkomen en uitdragen wat de essentialia zijn van ons gemeenschappelijk waardepatroon dat vele decennia de internationale maat der dingen was, die wij tot op zekere hoogte konden opleggen en die wij derhalve minder behoeften te toetsen aan andere systemen, aan andere opvattingen, andere culturen en andere godsdiensten. De politieke keuzen die moeten worden gemaakt vereisen dat wij, burgers en vooral politieke leidslieden, weten wat onze elementaire waarden zijn die de grondslag vormen voor het maken van die politieke keuzen, maar ook dat wij onze grenzen blijven trekken waar het onze kernwaarden betreft.

Dit alles vanuit het besef dat discussies – laat staan conflicten – met een culturele dan wel religieuze inslag, of achtergrond, nog ingrijpender kunnen zijn dan de ideologische krachtmeting die wij ons herinneren uit de Koude Oorlog, waarin onze tegenstan-

ders de erfenis van de Verlichting meedroegen, zij het in geperverteerde vorm.⁶ Onze relatie met bijvoorbeeld de wereld van de islam is – naast de nationale context – ook in de internationaal-politieke context complex. De wederzijdse culturele uitgangspunten zijn niet gemakkelijk te overbruggen, wat overigens de zoektocht naar gemeenschappelijke belangen alerminst overbodig maakt. Sterker, die zoektocht tot een imperatief verheft. Huntingtons oordeel – over een onvermijdelijke botsing der beschavingen – kan en mag niet het richtsnoer zijn.⁷ Cultuur- of waarde-relativisme, waaraan wij ons in onze omgeving nogal eens gemakkelijk overgeven, draagt echter niet bij aan de blijvende noodzaak kernbegrippen als de rechtsstaat, het respect voor mensenrechten, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, de scheiding van kerk en staat en andere voor ons misschien te vanzelfsprekende verworvenheden, zeker ook op het internationale vlak, te blijven uitdragen en verdedigen.

Met het ontstaan van de G20 is de traditionele Westerse dominantie van de naoorlogse internationale orde voorbij

Topconferenties

Mijn opmerkingen over de ‘G-familie’ en de bijeenkomsten op het hoogste politieke niveau voeren ons tot bespreking van een ontwikkeling die we waarnemen via frequente beelden van op een plankier staande, in het algemeen lachende en zwaaiende staatshoofden en regeringsleiders. Ik doel op de grote vlucht die het verschijnsel ‘topconferentie’, of top in het hedendaagse jargon, heeft genomen. Het aantal en de frequentie van bijeenkomsten op het hoogste politieke niveau, van de G7, G8, G20, de NAVO en de EU, blijft stijgen.

Staatshoofden en regeringsleiders houden van het internationale toneel. Ze zijn onder hun gelijken. Ze zijn voor even bevrijd van de binnenlandspolitieke sleur, de camera’s zoemen en de journalisten zijn altijd minder vervelend dan in eigen land. Ze komen bijeen om ‘knopen door te hakken’ en, zo moet worden erkend, dat doen ze ook van tijd tot tijd. Het spiegelbeeld van deze ontwikkeling is dat deze leiders ook in eigen land – ook indien dat staatsrechtelijk wringt – de neiging hebben het buitenlands beleid meer aan

zich te trekken. Het internationale institutionele gevolg is escalatie van gecompliceerde dossiers die aan het hoogste politieke niveau worden overgelaten. Bij niet-slagen van een Top leidt deze ontwikkeling al snel tot, in de woorden van de voormalige Europese-Commissievoorzitter Jacques Delors: ‘hoog geprofileerde mislukkingen’.⁸

Als wij in deze zin de ontwikkeling van de Europese Raad onder de loep nemen, zien we een puur intergouvernementeel orgaan dat vanaf zijn oprichting in 1974 via ‘tussenstops’ – in de Verdragen van Maastricht en Amsterdam – een nieuwe en uitgebreide rol heeft gekregen in het Verdrag van Lissabon – met een vaste voorzitter die het eveneens vaste voornemen heeft de staatshoofden en regeringsleiders met grote regelmaat te convoceren en van de Europese Raad de spil van het besluitvormingsproces te maken, voor zover deze dat niet al is geworden.⁹ Het is bepaald niet overdreven te constateren dat de wijze waarop de Europese Raad inmiddels functioneert ‘de machtsverhoudin-

gen in de Europese Unie door elkaar heeft geschud’, zoals een van de jarenlange volgers van de Europese Raad, dr Jan Werts, terecht heeft opgemerkt.¹⁰ Anno 2010 krijgt generaal De Gaulle aldus meer gelijk dan hij had kunnen bevroeden, toen hij zijn fameuze uitspraak deed over het *Europe des Etats*, het door hem voorgestane Europa der natiestaten.

Het zijn immers, zoals we dat ook al bij de G20 hebben gezien, de hoofdsteden, de nationale politieke leiders, die meer en meer de dienst uitmaken in Europees kader. Dit ten koste van de Europese Commissie, maar deels ook van de zogenaamde vakraden van ministers, die sneller de neiging zullen hebben moeilijke kwesties aan hun politieke ‘meesters’ over te laten. Ik voeg hieraan toe dat de Europese Raad uitsluitend op basis van eenstemmigheid tot besluitvorming komt, wat tot gevolg heeft dat het organiseren van een meerderheid van stemmen – zoals het Verdrag van Lissabon op een groot aantal terreinen heeft toegestaan – hier niet mogelijk is. De consequentie hiervan laat zich raden, namelijk een aanzienlijke versterking van de positie van de grote

lidstaten. De middelgrote en kleinere landen betalen hier een rekening.

Er is natuurlijk een aanzienlijk verschil tussen de G20 en de Europese Raad, in die zin dat laatstgenoemd gremium een instelling van de Unie is en sinds het Verdrag van Lissabon uit 2007 op alle beleidsterreinen de richtinggevende besluiten neemt. Agendavoorbereiding, organisatie van de bijeenkomst en *follow up* (ofschoon dit laatste punt niet de sterkste schakel vormt) verlopen via min of meer gebaande paden. Luuk van Middelaar heeft geschiedenis en ontwikkeling van de Europese Raad onder de loep genomen en terecht geconstateerd dat de Europese Raad het 'powerhouse' van de Unie blijft.¹¹ De G20 heeft noch een hoofdkwartier noch postpapier en blijft, qua voorbereiding, transparantie en *follow up*, vooralsnog zeer 'freischwebend'.

Politieke verantwoording

Waarom deze aandacht voor topbijeenkomsten van de belangrijkste politieke leiders? Zij zijn er toch voor om besluiten te nemen en ze hebben dat toch ook gedaan? Zowel in de G20 als in Europees verband, zoals op het dieptepunt van de financieel-economische wereldcrisis? Zeker. Maar dat kan en mag in democratisch bestuurde landen niet het einde van het verhaal zijn. De vraag dient derhalve gesteld hoe het staat met de politieke verantwoording die door deze besluitvormers voor hun handelen dient te worden afgelegd.

Ik constateer een groeiend gebrek aan transparantie, zowel bij de ambtelijke netwerken die de politieke besluitvorming voorbereiden, alsook ten aanzien van de verantwoording achteraf door de politiek verantwoordelijken. Het is een beweging weg van de organen die relatief transparant zijn; een neiging naar het passeren van de nationaal-politieke arena's, waaraan toch iedere zichzelf respecterende democratische staat gehecht is.¹² Dit zou kunnen leiden tot een chronisch gebrek aan legitimiteit, dat voortkomt uit de vele informele en vertrouwelijke contacten en netwerken tussen ambtenaren of tussen regeringen, resulterend in wat wel 'technocratisch elitarisme' wordt genoemd.

Forse taal, maar zeker niet misplaatst in een tijd dat het meer traditionele 'clubmodel' van vakministers die binnen een bestaande internationale organisatie bijeenkwamen en wier vergaderingen en besluitvorming aan *overeengekomen regels* was gebonden, van

lieverlede evolueerde naar politieke en ambtelijke *netwerken buiten formele instituties* om. De 'G-familie' is hiervan een voorbeeld, maar ook het zogenaamde Comité van Basel wordt door sommigen als een van de hoofdverdachten opgevoerd. Een 'Agency on the loose', dat bestaat uit met enige regelmaat samenkommende nationale financiële toezichthouders. Zij opereren buiten intergouvernementele overeenkomsten om, of dat nu verdragen zijn of arrangementen van een lagere orde, maar ze nemen verstrekkende beslissingen. Anderen zijn de opvatting toegedaan dat internationale organisaties niet dan met de grootste moeite democratisch kunnen functioneren en stellen dat de lat hier vooral niet te hoog mag worden gelegd.¹³ Deze laatste opvatting dient van een kritische noot te worden voorzien. De aandacht voor politieke verantwoording en controle is zeker niet misplaatst in een tijd waarin, ondanks voortschrijdende globalisering, de grenzen en natiestaten nog altijd zeer bepalend zijn en er geen gronden zijn te verwachten dat dit in de naaste of verdere toekomst zal veranderen.

Toegegeven, het is lang niet alles democratie en rechtsstaat wat de klok slaat aan de internationale onderhandelingstafels. Maar politieke leiders van democratisch bestuurde landen kunnen niet *ad libitum* de grenzen negeren die hun door nationale parlementen en bevolkingen worden opgelegd of zouden moeten worden opgelegd. Dit geldt natuurlijk voor parlementaire democratieën en *a fortiori* voor landen met coalitieregeringen zoals Nederland.

Staatshoofden en vooral regeringsleiders zullen ten gevolge van hun toenemende internationale rol ook nationaal de neiging hebben een sterker stempel te zetten op de volle breedte van het buitenlands beleid. Zij zullen daarbij aandacht moeten schenken aan hun nationale politieke verantwoordingsplicht en geen beperkte aansprakelijkheid kunnen claimen. Dit op straffe van verdere vervreemding tussen politiek en burger, die toch al niet veel op heeft met de moeilijk grijpbare vraagstukken rond buitenlands beleid, Europa en globalisering, en niet graag wordt lastiggevallen met dit soort thema's. Dit geldt overigens evenzeer voor parlementaire als voor presidentiële stelsels, zoals de referenda in Frankrijk en Nederland in 2005 over het Verdrag van Lissabon helder hebben aange-toond.

Ik reken deze ontwikkeling overigens in eerste instantie de buitenlandspolitieke elite, inclusief mijzelf, aan. Politieke leiders en voorstanders van verdere globalisering en internationalisering zullen op gezette tijden achterom moeten kijken of iedereen nog wel mee kan komen. De burger zal op zijn tijd ook bij de hand genomen dienen te worden en het verhaal zal herhaaldelijk moeten worden uitgelegd. Het mag niet de reis van enkelen van ons zijn, het zal de reis van ons allen moeten zijn.

Het democratisch deficit bestaat in vele internationale organisaties, maar in het bijzonder dáár waar staatshoofden en regeringsleiders samenkomen buiten de gebaande paden van internationale regelgeving. De nationale parlementen zullen een modus moeten vinden om het democratisch deficit te verkleinen, zelfstandig maar ook op basis van een veel intensievere internationale parlementaire samenwerking. Het spreekt vanzelf dat hier ook een belangrijke taak voor het Europese Parlement is weggelegd, waar het de binnen de EU verschuivende machtspanelen betreft.

Podium G20

Instituties als de G20, met alle bezwaren die men er tegen kan aanvoeren, vervullen een essentiële rol en geven opkomende machten een platform, waar zij gedwongen zijn nieuw verworven invloed en macht te plegen aan de verantwoordelijkheid die daarbij hoort. Deze laatste constatering maakt tevens hervorming van de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad, zeer noodzakelijk, op straffe van verlies aan relevantie. Meer in het algemeen geldt dat gevestigde instituties die niet bereid zijn tot hervormen en vernieuwen, noodzakelijk door verschuivende machtsverhoudingen, aan gezag en invloed zullen inboeten.

Daarnaast zullen de politieke leiders, zeker indien ze tot de democratische familie behoren, proberen een spagaat tussen de normen van het internationale recht en de harde politieke praktijk te voorkomen. Naarmate de onderlinge afhankelijkheid tussen democratische en autoritaire of zelfs theocratische leiders groter wordt als product van de globalisering, is het 'alle hens aan dek' ter voorkoming van aantasting van voor ons essentiële waarden en uitgangspunten.

Ten slotte kan het belang van een stelsel van internationaalrechtelijke en sociale normen alsmede het belang van op regels gebaseerde instituties moeilijk worden overschat. Anders belanden we in de 'anar-

chie' van de realisten, en dat lijkt geen aanlokkelijk vooruitzicht. Op regels gebaseerde instituties waren, zijn en blijven de beste garantie tegen de waan van de dag, tegen willekeur. Het internationale recht kan en zal geen vrede garanderen, is in vele gevallen niet dwingend, maar is wel absolute voorwaarde om staten en politieke leiders bij de les te houden.

Jaap de Hoop Scheffer is oud-diplomaat, oud-fractievoorzitter van het CDA in de Tweede Kamer, oud-minister van Buitenlandse Zaken en oud-secretaris-generaal van de NAVO. Dit artikel is een bewerkte en sterk verkorte versie van zijn inaugurele rede als hoogleraar op de Kooijmansleerstoel aan de Universiteit Leiden (uitgesproken op 8 oktober 2010).

Noten

- 1 Rapport ter gelegenheid van de 40ste verjaardag van het World Economic Forum: A. Evans, Bruce Jones & Steven David, *Confronting the long crisis of globalization. Risk, Resilience and International Order*, Brookings/CIC, 2010.
- 2 Bruce Jones, in: Evans e.a., *a.w. noot 1*.
- 3 T. Fues, 'Global Governance beyond the G8: reform prospects for the summit architecture', in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, nr. 2, 2007.
- 4 Erik Voeten, 'Why no Security Council Reform? – lessons for and from Institutionalist theory', in: D. Bouantonis, Kostas Infantis & Panayotis Tsakonas, *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, New York: Routledge, 2008.
- 5 Jan Rood, 'Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst', in: *Internationale Spectator*, januari 2010, blz. 8-11.
- 6 P. Skerry, *American Culture and the Muslim world*, Brookings Institution, 30 juni 2010.
- 7 S.P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Simon & Schuster, 2002.
- 8 P. de Schoutheete & Helen Wallace, 'The European Council', in: *Notre Europe*, september 2002.
- 9 'EU-president Van Rompuy wil elke maand EU-top', in: *Trouw*, 11 februari 2010.
- 10 Jan Werts, 'De onstuitbare opmars van de Europese Raad verdient correctie', in: *Internationale Spectator*, februari 2009, blz. 78-82.
- 11 L. van Middelaar, 'Tussen tafel en tribune. Handlingsvermogen van het Nederlands Openbaar Bestuur in de Europese tussensfeer', in: *Het gezicht van de publieke zaak - openbaar bestuur onder ogen*, WRR Verkenningen 23, 2010, blz. 143-183.
- 12 P. Alston, 'The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization', in: *European Journal of International Law*, jrg. 8, nr 3, 1997, blz. 435-448.
- 13 Zie R.A. Dahl, 'Can International Organizations be Democratic? A sceptic's view', in: I. Shapiro & C. Hacker-Cordon, *Democracy's edges*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Nederland als middelgrote mogendheid: poging tot volwassenheid?

Stelt u zich eens de internationale samenleving voor als een groep leerlingen aan de internationale middelbare school te Genève die vechten voor hun plaats op het schoolplein. Barack is daar al jaren de populairste jongen van de school; hij is immers lang, stoer en sterk, van goede komaf en ook nog eens sportief. Het 'nieuw geld' van huize Jintao blijft echter niet onopgemerkt bij de andere scholieren. Met argusogen bekijken Barack en de Europeanen met 'oud geld' de stijgende populariteit van de nouveau riche. Hautaine vermaningen in de gangen over gebrekkig fatsoen, zoals 'over geld praat je niet', verhullen de angst voor machtsverlies, aangezien ze niet zijn gebaseerd op bescheidenheid maar op de uitstaande schulden bij Hu, een potig jongetje uit de klas, die steeds aangeeft dat zijn klasgenoten ver boven hun stand leven. Hu geeft veel geld uit om naar Fitness First te kunnen gaan – opnieuw tot argwaan van Barack en zijn vriendengroep – maar houdt daarnaast toch veel klasgenoten te vriend door hun lunch te betalen en te zeggen dat hij slechts cursussen zelfverdediging volgt. Ban, de rector met gezagsproblemen, is zeer verheugd over de relatieve rust op zijn École Internationale de Genève. Dat was de vorige eeuw wel anders. Rector Ban merkt ook dat de rangorde onder de leerlingen steeds formeler wordt, maar waar populariteit eerder voornamelijk afhing van het recht van de sterkste op het schoolplein, ziet de rector de rol van geld steeds belangrijker worden. Sinds twee jaar geleden is er zelfs een tafel, achterin de kantine, waar alleen een vaste groep van twintig welvoarende en populaire scholieren mag aanschuiven. Desalniettemin probeert een aantal verongelijkte en ambitieuze leerlingen zich te onderscheiden van de rest. Zo vond Jan Peter dat hij voor zijn vele inspanningen voor de school en als zestiende rijkste eveneens uitgenodigd diende te worden voor de halfjaarlijkse borrels van de 'Grote 20'. Terwijl de inmiddels afgestudeerde Jan Peter wel vier keer uitgenodigd werd, mede door Barack dapper te steunen bij ruzies, wordt het nog zwaar voor nieuweling Mark om in diens voetsporen te treden. De vraag is: wil Mark dat ook of kiest hij voor een 'volwassen' weg?

Dit denkbeeldige rollenspel heeft vanzelfsprekend een beperkte reikwijdte, maar kan wel als een hiërarchische lens fungeren waarmee de internationale samenleving bestudeerd kan worden. Ook weerspiegelt deze vergelijking het stijgend aandeel van relevantie van de economie in het aanzien van een land in relatie tot dat van militaire macht.¹ De analogie tussen nieuw en oud geld en opkomende mogendheden en machten in verval

accentueert dat Europese landen niet op hun lauweren kunnen rusten in een internationale concurrentiestrijd om aandacht en invloed.² Van belang voor dit artikel is dat Nederland onder de premiers Kok en Balkenende met een actief buitenlands beleid erkenning zocht van de internationale samenleving dat het een middelgrote mogendheid was, en dus geen klein land.

Aan de orde zijn de eisen waaraan een 'middelgrote mogendheid' moet voldoen, de zoektocht van premier Kok en Balkenende naar waardering voor Nederland als een middelgrote macht, de redenen waarom het Nederland van minister-president Rutte eerder een 'middelgrote mogendheid in de verdrukking' genoemd kan worden en de kans dat Nederland daar niet op een krampachtige, maar volwassen manier mee omgaat.

Drie maatstaven voor een middelgrote mogendheid

Wanneer is een staat een middelgrote mogendheid? Studies over kleine en middelgrote staten wijzen op grofweg drie criteria. De *kwantitatieve school* benadrukt een objectieve verdeling, op basis van populatie, grondgebied, bruto binnenlands product (BBP) of militaire macht. Een middelgrote mogendheid is dus in beginsel een staat die qua economische en militaire macht onderdoet voor grote mogendheden, zoals de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, de BRIC-landen, Duitsland en Japan.

Het *behavioristische perspectief* belicht daarnaast het belang van internationale activiteit van staten op speciale beleidsterreinen ('niches' in het jargon), zoals vredesmissies, ontwikkelingssamenwerking, klimaatbescherming of mensenrechten.³ Middelgrote landen ontberen het vermogen overall actief te zijn en zijn derhalve genoodzaakt *niche*-diplomatie te bedrijven, oftewel te kiezen voor enkele beleidsterreinen die aandachtsverhogend en lonend kunnen zijn.⁴ Landen als Australië, Zuid-Afrika en Canada behoeven een actief en zichtbaar buitenlands beleid om de status van middelgrote mogendheid te behouden en dit geldt dus te meer voor Nederland als 'middelgrote mogendheid in zakformaat'.⁵

De *perceptuele stroming* beklemtoont verder dat een middelgroot land zichzelf als zodanig identificeert en, nog belangrijker, dat die status aanvaard wordt door andere staten.⁶ Een middelgrote mogendheid wordt in de internationale samenleving erkend

van streven naar erkenning tot

met een 'stem' in internationale instituties, zoals de VN-Veiligheidsraad of de G20, met proportioneel stemgewicht in bijvoorbeeld de EU of het IMF, of thematisch met een stem in een forum als de VN-Mensenrechtenraad. Een middelgrote mogendheid is, kortom, een staat met zowel de aspiratie als de capaciteit voor *niche*-diplomatie en die als zodanig erkend wordt in de internationale samenleving qua toegang tot en 'stem' binnen internationale organisaties. Daar grote mogendheden, in het bijzonder de Verenigde Staten, veel invloed hebben op wie er bijvoorbeeld uitgenodigd wordt voor G20-bijeenkomsten,⁷ streven middelgrote mogendheden vooral naar waardering van de grote jongens op het schoolplein.

Bewijs voor de stelling dat Nederland onder premiers Kok en Balkenende zocht naar erkenning dat het een middelgroot land was, is te vinden in zowel het discours als de acties van de bewindslieden. Onthullende acties zijn vooral 'erkenningsspelen', oftewel testmomenten waarbij Nederlandse premiers vinden dat ze ergens recht op hebben en andere staten die positie vervolgens accepteren of verwerpen.⁸

Zoeken naar erkenning onder premier Kok (1994-2002)

Na 1945 heeft bijna elke Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken zijn land bestempeld als 'middelgrote mogendheid'.⁹ Ook premier Kok¹⁰ en Jozias van Aartsen (1998-2002), zijn tweede minister van Buitenlandse Zaken,¹¹ refereerden aan Nederland als een 'middelgroot land'. Kok verwees daarnaast naar de benoeming van oud-premier Lubbers tot VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen als 'erkenning' voor de belangrijke rol van Nederland in de Verenigde Naties.¹²

Onder Kok werd ingezet op de vertrouwde *niches* (hoewel dit jargon door de regering niet werd gebruikt), zoals mensenrechten, ontwikkelingshulp en vredesmissies, maar ook op klimaatbescherming. Tijdens het EU-voorzitterschap van 1996 wist Nederland een gezamenlijke positie namens de EU te bewerkstelligen voor de Kyoto-onderhandelingen. De Nederlander Bert Metz mocht vervolgens van het Franse voorzitterschap optreden als één van de EU-vertegenwoordigers tijdens de onderhandelingen in 1997.¹³ Zodoende werd de Nederlandse inspanning omgezet in invloed. De afdracht voor ontwikkelingssamenwerking bleef op 0,8% van het

BNP en Nederland investeerde in de vredesmissie in Srebrenica. Dat in 1995 het fatale verloop daarvan afbreuk deed aan het Nederlandse imago, neemt niet weg dat de intentie het tegenovergestelde was.

Twee erkenningsspelen laten bovendien duidelijk zien dat Nederland onder premier Kok niet van plan was als een klein land te worden weggezet. In 2000, tijdens de herverdeling van stemmen voor de Raad van Ministers in Nice, wilde president Chirac tijdens het Franse voorzitterschap Nederland twaalf zetels toekennen, even veel als België, Portugal en Griekenland konden verwachten. Staatssecretaris Dick Benschop van Buitenlandse Zaken vond daarentegen dat Nederland als 'middelgroot land met een relatief groot inwonertal' een extra stem verdiende; ook de minister-president vond dat 'alleszins gerechtvaardigd'.¹⁴ Niet gewaardeerd als middelgrote mogendheid in dit erkenningsspel ging premier Kok dus op zijn strepen staan en noemde het Franse voorstel 'onacceptabel'.¹⁵ Hoewel de stemverdeling gepercipieerd kan worden als rangschikking op basis van inwonertal, bleek dat Kok de Nederlandse status daar niet volledig op baseerde. Hij vond het aanvankelijk namelijk ook 'onacceptabel' dat Roemenië, met toen al rond de 22 miljoen inwoners, meer stemmen kreeg dan Nederland.¹⁶ Na de toekenning van een extra stem was Kok wel tevreden; het erkenningsspel liep immers positief af.

Ook de omgang van premier Kok met de informele toppen van groten binnen de EU is tekenend voor zijn zoektocht naar erkenning. Zo wilden de 'Grote Drie' op 4 november 2001, op een diner in Londen, praten over terreurbestrijding en de oorlog in Afghanistan. Toen premier Kok hoorde dat Spanje, Italië, en België als tijdelijk voorzitter van de EU, ook kwamen, voelde hij zich tekortgedaan en nodigde hij zichzelf uit. Geïrriteerd door Tony Blairs onderwaardering voor de Nederlandse inspanning op het gebied van ontwikkelingshulp in Afghanistan belde Kok met de boodschap: 'Als jullie het over Afghanistan gaan hebben, lijkt het me wel nuttig dat ik daar ook bij ben.'¹⁷ Blair stemde in en zo kreeg Kok toch nog waardering voor de volgens hem onderschatte humanitaire activiteit van Nederland.

De zucht naar erkenning onder premier Balkenende (2002-2010)

Hoewel Kok bezig was Nederland neer te zetten als een 'middelgrote mogendheid' wanneer dat uitkwam,

was die aspiratie onder Balkenende nog veel sterker. Tijdens Koks benoeming tot Ridder Grootkruis in de Orde van Oranje-Nassau zei de pas aangetreden minister-president Balkenende: '[v]oor een land als Nederland geldt: het verschil tussen gezien worden als een klein land of als een middelgroot land, is afhankelijk van het formaat van je premier'.¹⁸ Een uitlating die minstens even veel over de gedachtewereld van Balkenende zelf zei als over de prestaties van Kok. Minister-president Balkenende, en zijn ministers van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer (2002-2003), Bernard Bot (2003-2007) en Maxime Verhagen (2007-2010), hebben dan ook veelvuldig naar Nederland verwezen als een 'middelgroot land' of 'middelgrote mogendheid'.¹⁹

Onder Balkenende kwam het erkenningdiscours vooral naar voren na Nederlandse institutionele benoemingen. Zo zag hij de benoeming van Neelie Kroes tot Eurocommissaris Mededinging als 'erkenning van de belangrijke rol die Nederland in de EU speelt en wil blijven spelen' en zei hij dat Commissievoorzitter Barroso de posten goed verdeeld had over de 'grote, middelgrote en kleine landen'.²⁰ Balkenende zag ook de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO als 'motie van vertrouwen van de internationale samenleving' voor de belangrijke rol die Nederland speelt als 'bruggenbouwer' op het wereldtoneel.²¹

Het narratief onder Balkenende koppelde het belang van een actief buitenlands beleid aan grootte, toegang en invloed van Nederland. Zo lag de nadruk in het coalitieakkoord van Balkenende IV op een 'actieve internationale en Europese rol, zodat Nederland een relevante en constructieve partner blijft in de wereld en in Europa'.²² Exemplarisch is de redenering van Verhagen over waarom Nederland géén klein land is: 'We zijn de zestiende economie ter wereld. We spelen in vredesoperaties een zeer actieve rol. In ontwikkelingssamenwerking behoren we, met de Noren, tot de grootste landen'.²³

Zonder het woord *niche*-diplomatie te gebruiken, was de gedachte wel dat inspanningen op het gebied van vredesmissies, mensenrechten en ontwikkelingshulp Nederland 'middelgroot' maakten. Verhagen accentueerde dat door te stellen dat door militair actief te zijn in Afghanistan er in de NAVO en in de wereld meer naar Nederland 'geluisterd' werd en Nederland 'meer politieke invloed' had.²⁴ Hij noemde daarbij het belang van het 'voorop lopen' met het 3D-beleid in Afghanistan, waarbij een geïntegreerde opstelling ten opzichte van 'defense, diplomacy and development' centraal stond.²⁵

Het mensenrechtenbeleid werd daarnaast zelfs een speerpunt van minister Verhagen. Ook op dit vlak

zocht Nederland door middel van een actieve houding naar institutionele invloed om te zorgen dat het *niet klein, maar middelgroot* was. In 2007 was Verhagen er dan ook zeer content mee dat na een succesvolle lobby Nederland – boven Italië en Denemarken – werd herkozen in de VN-Mensenrechtenraad.²⁶ De bovengemiddelde 0,8% BNP voor ontwikkelingssamenwerking werd door premier Balkenende en minister Bos ook vaak gebruikt in de lobby's voor deelname van Nederland aan de G20.²⁷

Erkenningspelen over G20-participatie tonen aan dat premier Balkenende bij de grote mogendheden zocht naar erkenning. In november 2008 ontving president George W. Bush een verzoek van Balkenende; die wilde namelijk erg graag de komende G20 in Washington bijwonen, maar de Amerikaanse president negeerde het verzoek, gelijk overeenkomstige oproepen van Spanje en Polen. Een misnoegde Balkenende belde met hetzelfde verzoek de Franse president Sarkozy, die vanwege het Franse voorzitterschap van de EU een extra stoel beschikbaar had. Die ging akkoord en Balkenende vertelde fier, nadat hij vervolgens ook Bush had kunnen overtuigen, dat 'een land als Nederland daar hoorde te zijn'.²⁸

Het veelgebruikte argument daarvoor tijdens de lobby's voor latere G20-toppen was dat Nederland de zestiende economie van de wereld was, de zevende financiële sector had en actief en genereus was binnen het IMF en de ontwikkelingssamenwerking.²⁹ De verklaring die president Obama naderhand gaf voor de uitnodiging voor de G20 in Pittsburgh – dat 'Nederland een van de grootste economieën ter wereld en internationaal een van de actiefste landen' was – was natuurlijk goud waard voor premier Balkenende.³⁰

Voor de G20 in Toronto van juni 2010 kreeg Nederland, vanwege het aangekondigde vertrek uit Uruzgan, geen steun meer van Obama, maar het kon alsnog aanschuiven dankzij een succesvolle lobby voor verwerving van steun van Duitsland, Frankrijk, Rusland en China.³¹ De regering interpreteerde ook die uitnodiging weer als 'erkenning voor de omvang van onze economie [en] de Nederlandse actieve internationale opstelling'.³²

Een middelgrote mogendheid in de verdrukking?

In het voorgaande zijn drie criteria genoemd waaraan een middelgrote macht moet voldoen: capaciteit, *niche*-diplomatie en erkenning door andere (grote) mogendheden. Op basis van die maatstaven heeft Nederland, in de 17de eeuw een 'grote mogendheid',³³ thans moeite zijn status van middelgrote mogendheid te behouden.

Qua economische capaciteit zal Nederland snel achteruit gaan ten opzichte van opkomende landen als Polen en Turkije.³⁴ Militair gezien gaat de krijgsmacht 'op de pijnbank' door een miljard aan bezuinigingen, inclusief het nog af te lossen tekort, in de komende kabinetsperiode.³⁵ Nederland zal de komende vier jaar daardoor waarschijnlijk afdalen tot de achtste economie van de wereld en zijn 'positie in de kopgroep van landen die ertoe doen in vredesoperaties' verliezen.³⁶ Het vermogen tot compensatie door middel van aandachtsverhogende bedrijvigheid op specifieke beleidsterreinen blijft bestaan, maar die zal steeds gericht moeten worden gehanteerd naarmate de economische en militaire basis afbrokkelt.

Juist op het gebied van *niche*-diplomatie staat het kabinet er echter nog slechter voor. De ontwikkelings-samenwerking daalt naar de OESO-norm van 0,7% BNP, met de hoop dat vredesmissies daar in de toe-

sie weegt nog zwaarder. Erkend worden als middelgrote mogendheid hangt namelijk sterk af van de wil van de grote mogendheden. De Verenigde Staten bepalen dan ook voor een groot deel welke *niches* er toe doen, waardoor vredesmissies van doorslaggevend belang zijn voor status.⁴⁰ Het uitblijven van een nieuwe Nederlandse missie in Afghanistan schaadt de invloed van Nederland binnen de NAVO. Verder was het een reden voor het gebrek aan Amerikaanse steun, die zwaar meeweegt, voor de Nederlandse aanwezigheid bij de G20 in Toronto en in Seoul.⁴¹

Bij de *wildcard* voor Toronto speelde de vastberadenheid van premier Balkenende een grote rol, die de steun van Duitsland, Frankrijk, Rusland en ook China, tijdens een recent bezoek, kon bemachtigen. Premier Rutte kreeg daarentegen geen uitnodiging voor Seoul, wat niet verwonderlijk was voor een pas aangetreden premier binnen een oververtegenwoor-

Erkend worden als middelgrote mogendheid hangt sterk af van de wil van de grote mogendheden

komst ook onder mogen vallen. Met de gedoogsteun van de PVV van Geert Wilders wordt het mensenrechtenbeleid verder al snel gezien als minder legitiem en geloofwaardig. Ten slotte wordt het Nederlandse stokpaardje, de vredesmissie in Uruzgan met de befaamde 3D-strategie, niet verlengd en is de toekomst van de door premier Rutte gewenste trainingsmissie nog onzeker.

In de rapporten van de WRR worden suggesties geleverd voor mogelijke *niches* waarin Nederland 'een verschil kan maken'³⁷, waarbij 'water' de meeste potentie heeft. Zo kunnen kennis en actie op het gebied van waterschaarste en conflicten helpen bij een lobby voor een zetel in de Veiligheidsraad, kan het Nederlandse bedrijfsleven profiteren van de grote vraag naar kennis in Arabische landen, en is 'Nederland Waterland'³⁸ goed neer te zetten als een positief merk. Waterexpertise is dus een veelbelovend gat in de markt, dat wordt genoemd in het regeerakkoord, maar nog niet als zodanig benut wordt.

De erkenning van de middelgrote status van Nederland door de internationale samenleving neemt ook af, mede door het verval van de aandacht trekken-de beleidsgebieden. Zo waarschuwde Joris Voorhoeve eerder dat wanneer 'ontwikkelingssamenwerking deels wordt opgeofferd [...] er van de gedachte [...] dat Nederland een "middelgrote mogendheid in zakformaat" is, weinig meer over[blijft]'.³⁹ Die bezuiniging doet zeker afbreuk aan het algemene 'actieve' imago van Nederland, maar het gebrek aan een vredesmis-

sie digd continent, zonder opvallend beleidsterrein en zonder recente bezoeken aan grote mogendheden. Zo miste Rutte juist een G20 waar Nederland invloed had moeten uitoefenen, want er werd besloten dat twee van de negen Europese zetels binnen het IMF op de schop zullen gaan. Daarbij merkte voormalig IMF-bewindvoerder Jeroen Kremers op dat het verlies van een positie in de G20 als een 'vliegwiel' ook repercussies kan hebben voor de Nederlandse zetel binnen het IMF en de Wereldbank.⁴²

Conclusie: naar een volwassen staat?

De toekomst moet nog uitwijzen of premier Rutte, net zoals zijn voorgangers Kok en Balkenende, Nederland wil neerzetten als middelgrote mogendheid; of een trainingsmissie gericht op het 3D-concept en waterdiplomatie als gaten-in-de-markt gebruikt zullen worden; en hoeveel Nederland aan institutionele erkenning zal moeten inleveren. Wat wel gezegd kan worden, op basis van de huidige capaciteit, *niche*-diplomatie en internationale erkenning, is dat Nederland een middelgrote mogendheid in de verdrukking is.

Het bovenstaande is echter vooral een analyse van de *status quo* en beslist geen betoog voor het koste wat kost zoeken naar erkenning van middelgrote status. Waar de zucht naar erkenning onder Kok nog pragmatisch was, leek het onder Balkenende zo nu en dan hét na te streven doel. Een belangrijk verschil tussen scholieren en staten is dan ook dat voor een volwas-

sen staat het zoeken naar erkenning van status geen doel op zich zelf hoort te zijn. De kosten voor overal aan tafel te willen zitten dienen afgewogen te worden tegen de verwachte baten qua veiligheid, welvaart en invloed. Kortom, een extra bijdrage aan het IMF om 'op een klapstoeltje te mogen aanschuiven'⁴³ is moeilijker te verantwoorden voor een G20 waar Nederland weinig belangen heeft dan voor een G20 waar de Nederlandse zetel in het IMF ter discussie staat. Voor Nederland is het stellen van prioriteiten qua strategische internationale fora nodig, gezien de druk op de begroting en de drang naar invloed van opkomende machten. Een studie naar wat de Nederlandse inzet binnen internationale organisaties direct en indirect oplevert – qua veiligheid, welvaart en invloed op normen en waarden – is dan ook zeer wenselijk. Alleen met die kennis kan Nederland opgroeien tot een volwassen staat, die zich richt op middelgroot zijn waar nodig en geen moeite heeft met klein zijn op andere terreinen.

Ruben van Genderen studeerde Internationale Betrekkingen, Internationaal Recht en Ontwikkelingsstudies aan University College Utrecht (2005-2008). In 2009 behaalde hij een MSc in International Relations aan de London School of Economics and Political Science. Thans is hij als onderzoeksstagiair werkzaam bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Noten

- 1 B. Buzan & R. Little, *International Systems in World History*, Oxford: Oxford University Press, 2000, blz. 357.
- 2 Zie ook A. Cooper, 'Middle powers: squeezed out or adaptive?', in: *PD Magazine*, nr 2, 2009, blz. 29-34.
- 3 A. Cooper (red.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Basingstoke: Macmillan, 1997; WRR, *Aan het buitenland gehecht*, december 2010.
- 4 *Ibid.*
- 5 Joris Voorhoeve, 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', in: *Internationale Spectator*, februari 1991, blz. 54-61.
- 6 J. Hey (red.), *Small States in World Politics*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003.
- 7 Jaap de Hoop Scheffer, in: 'Interview door Margriet Vroomans', *Radio 4*, 11 november 2010.
- 8 E. Ringmar, 'The Recognition Game', in: *Cooperation and Conflict*, jrg. 37, nr 2, blz. 115-136.
- 9 J.L. Heldring, 'Les in bescheidenheid', in: *NRC Handelsblad*, 29 maart 2007.
- 10 'Kok maakt het weer goed met Duitsland', in: *Trouw*, 27 oktober 1994; 'Gesprek met de Minister-President', *NOS*, 8 juni 2001.
- 11 'Den Haag juridische hoofdstad van de wereld', in: *Trouw*, 20 september 2010.
- 12 'Gesprek met de Minister-President', *NOS*, 27 oktober 2000.
- 13 N. Kanie, 'Leadership in Multilateral Negotiation and Domestic Policy', in: *International Negotiation*, jrg. 8, nr. 2, blz. 339-365.
- 14 D. Benschop, in: 'Benschop huiverig voor kopgroep in EU', in: *de Volkskrant*, 23 september 2000; W. Kok, in: 'In Nice gaan ook kleine landen elkaar te lijf', in: *de Volkskrant*, 7 december 2000.
- 15 W. Kok, in: 'Kleine en grote lidstaten botsen in Nice', in: *de Volkskrant*, 11 december 2000.

- 16 W. Kok, in: 'Nederland in EU tikkeltje gewichtiger', in: *NRC Handelsblad*, 2 november 2004.
- 17 W. Kok, in: 'Kok nodigt zich uit voor minitop', in: *NRC Handelsblad*, 5 november 2011.
- 18 J.P. Balkenende, *Toespraak tijdens de Koninklijke onderscheiding van Wim Kok*, Den Haag, 10 december 2002.
- 19 J.P. Balkenende, *Naar een Slagvaardiger Europa*, Toespraak, Vaalbeek-Leuven, 3 februari 2003; *Solidariteit tussen mens en milieu*, Toespraak, Den Haag, 6 mei 2005; in: 'Het oranjegevoel gaat niet verloren', in: *de Volkskrant*, 20 mei 2005; J. De Hoop Scheffer, in: 'Grote landen bepalen EU-beleid', in: *Trouw*, 8 september 2003; B. Bot, *Bestaande kaders, nieuwe wegen? Nederland en de Europese mid-life crisis*, Toespraak, Den Haag, 27 september 2005; in: 'Buitenland verbinnenlandst', in: *de Volkskrant*, 25 januari 2005; M. Verhagen, in: 'Interview over het opkomende referendum over het Constitutioneel Verdrag', *NOS*, 30 mei 2005; *Kamerbrief inzake richtlijnen voor de Koninkrijksdelegatie naar de 65e zitting van de AVVN*, Den Haag, 2 september 2010.
- 20 'Kroes (wordt) (Europees) (Commissaris) (Mededinging)', *Nieuwsbericht Rijksoverheid*, 12 augustus 2004.
- 21 'De Hoop Scheffer to become Secretary-General of NATO', *Nieuwsbericht Rijksoverheid*, 22 september 2003.
- 22 Coalitieakkoord, 7 februari 2007.
- 23 M. Verhagen, in: 'We kunnen niet zomaar onze biezen pakken', in: *NRC Handelsblad*, 15 september 2007.
- 24 M. Verhagen, in: 'Dat tolerante Nederland was 'n verkooppraatje', in: *De Pers*, 18 september 2007; 'Veranderende wereld, vaste waarden: buitenlands beleid in de 21e eeuw', in: *Internationale Spectator*, 62(10), blz. 511.
- 25 Verhagen, *a.w. noot 24*.
- 26 'Nederland herkozen in VN Mensenrechtenraad', *Nieuwsbericht Min. van BZ*, 27 mei 2007.
- 27 J.P. Balkenende & W. Bos, *Nederlandse inzet G20 in Londen*, Kamerbrief, 27 maart 2009.
- 28 'TV-gesprek minister-president na de ministerraad', *NOS*, 21 november 2008.
- 29 Zie bijv. 'Nederlandse inzet', *a.w. noot 27*; 'TV-gesprek', *a.w. noot 28*.
- 30 'Balkenende accepteert uitnodiging Obama voor G20-top', *Nieuwsbericht Rijksoverheid*, 15 juli 2009.
- 31 'Nederland toch uitgenodigd voor G20-conferentie', in: *Elsevier*, 8 mei 2010.
- 32 'Nederland uitgenodigd voor G20-bijeenkomst in Toronto', *Persbericht Rijksoverheid*, 8 mei 2010.
- 33 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Londen: Fontana, 1989, blz. 85.
- 34 Zie 'Ranglijstjesdenken', in: *Het Financieel Dagblad*, 2 november 2010.
- 35 'Circa 10.000 banen weg bij defensie', in: *Het Financieel Dagblad*, 19 november 2010.
- 36 Marcel de Haas, 'Nieuwe regeerakkoord desastreus voor Defensie', in: *Reformatisch Dagblad*, 2 oktober 2010.
- 37 WRR, *Minder pretentie, meer ambitie*, 2010, blz. 271; WRR, *a.w. noot 3*.
- 38 *Waterland: het Water Informatie Netwerk* (www.waterland.net).
- 39 J. Voorhoeve, 'Van medespeler tot figurant', in: *Internationale Spectator*, 64(4), blz. 189.
- 40 Zie ook S. Suzuki, 'Seeking "Legitimate" Great Power Status in Post-Cold War International Society', in: *International Relations*, jrg. 22, nr. 1, blz. 45-62.
- 41 De Hoop Scheffer, *a.w. noot 7*.
- 42 Zie 'Verlies van post in IMF leidt tot domino-effect', in: *Het Financieel Dagblad*, 30 oktober 2010.
- 43 Jan Rood & Marieke Doolaard, 'Activisme als risico: buitenlands beleid onder Balkenende', in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr 11, blz. 570 (zie ook voor opmerking over het 'zelfbeeld' dat in de weg staat, blz. 571).

Een wereld te winnen: duurzame globalisering en verschuivende economische verhoudingen

In het jaar 2000 namen de OESO-leden (de rijke landen) ongeveer 60% van het wereld-bbp voor hun rekening. Nu, tien jaar later, is dat nog net iets meer dan de helft van het wereld-bbp.¹ Hiervoor is in belangrijke mate de aanhoudend snelle groei van China verantwoordelijk – zowel direct als indirect vanwege het effect op andere landen en de door China geïnduceerde groei van de Zuid-Zuid-handel. In 2009 werd China de belangrijkste handelspartner van Brazilië, Zuid-Afrika en India. De keerzijde hiervan is dat China nu de meeste CO₂ op jaarbasis uitstoot. De Verenigde Staten blijft echter voorlopig de twijfelachtige eer gegund de meeste CO₂ per hoofd van de bevolking uit te stoten.² Wat betekent deze historische omwenteling voor het streven naar duurzame globalisering?

Wegen naar duurzame globalisering

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in 2008 een advies uitgebracht over *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*. Het gaat daarbij om bevordering van de welvaart met niet alleen aandacht voor economische groei, maar ook voor sociale cohesie, mondiale inkomensverschillen en armoede en voor de kwaliteit van het milieu. Het advies onderscheidt vier wegen naar duurzame globalisering:

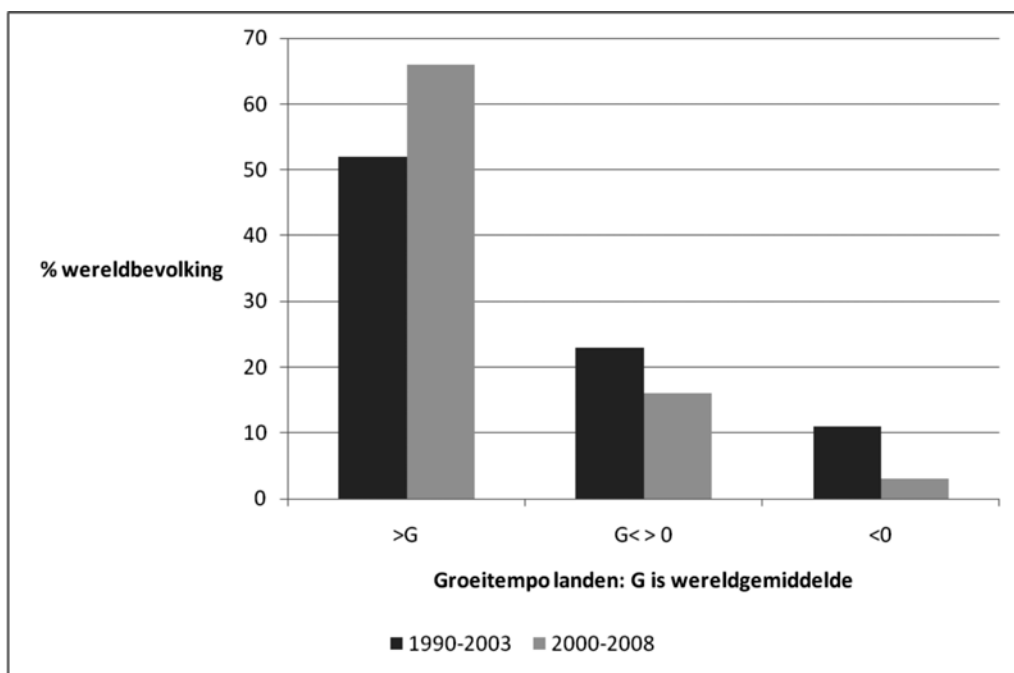
- De *ideale* weg is door internationale overeenkomsten in breed gedragen verdragen. Landen die de verdragen hebben ondertekend, kunnen worden aangesproken en geholpen bij de handhaving van de daarin opgenomen sociale of milieunormen.
- De *tweede* weg is het afdwingen van normen door middel van handelsmaatregelen. In dit opzicht vraagt de SER vanwege het gevaar van protectionisme tegen ontwikkelingslanden om terughoudendheid.
- De *derde en vierde* weg lopen via de verantwoordelijkheid van bedrijven respectievelijk de verantwoordelijkheid van consumenten door bijv. keurmerken. Om de verantwoordelijkheid van bedrijven af te bakenen, hebben organisaties van werknemers en werkgevers binnen de SER het initiatief genomen tot een *verklaring* over internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.³ Daarin worden de relevante internationale normen op een rij gezet en namens de aangesloten bedrijven onderschreven. Daaraan zijn activitei-

ten gekoppeld om de doorwerking van deze normen te stimuleren en te verifiëren. Begin 2011 zal de tweede voortgangsrapportage verschijnen.

Het bewandelen van de koninklijke weg naar duurzame globalisering is er door de verschuivende economische verhoudingen niet gemakkelijker op geworden. Dat laat het verloop van de onderhandelingen in Kopenhagen eind 2009 over een nieuw klimaatverdrag wel zien. Het blijkt tevens uit de stagnatie van de Doha-ronde, waar ook de weigerachtige houding van de Verenigde Staten een rol speelt. De aanwezigheid van Chinese ondernemingen in Afrika, die vaak minder strenge normen hanteren op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen, stelt grenzen aan wat we van westerse bedrijven kunnen vragen op het terrein van duurzaam ketenbeheer bij bijvoorbeeld de winning van schaarse grondstoffen als coltan. Er zijn veel terechte zorgen over de mogelijkheden om tot een duurzame globalisering te komen.

Bij deze constatering willen we het echter niet laten. Het is, ten *eerste*, van belang terdege te beseffen dat de verschuiving van de economische verhoudingen geen *zero sum game* is, waarbij wat de ene wint het verlies van de ander is. Door de nieuwe economische verhoudingen wordt de koek groter: meer landen profiteren van globalisering, de Zuid-Zuid-handel neemt toe en de inkomensverschillen tussen landen en de armoede worden kleiner. Door te snel naar machtsverhoudingen en -verschuivingen te kijken – die haast per definitie het karakter hebben van een nul-somspel – wordt dit vaak over het hoofd gezien.

Ten *tweede* zal er naarmate de koek groter wordt, ook meer overeenstemming komen over hoe de koek moet worden verdeeld. Met andere woorden: naarmate landen zich verder ontwikkelen, zal er een zekere convergentie van duurzaamheidsnormen plaatsvinden. Het verwezenlijken van duurzame globalisering is een lange-termijnproces. Deze convergentie biedt mogelijkheden tot betekenisvolle internationale akkoorden te komen. Maar dat gaat natuurlijk nooit vanzelf; succes is niet verzekerd.



Figuur 1. Aandeel van de wereldbevolking dat in landen woont die meer dan het wereldgemiddelde groeien, minder dan het gemiddelde groeien en die krimpen (1990-2008, 133 landen, ontwikkelingslanden en opkomende economieën).

Bron: SER-secretariaat, op basis van data Angus Maddison.

Inkomensverschillen tussen landen worden kleiner

Duurzame globalisering omvat ook aandacht voor mondiale inkomensverschillen en armoede. De uitdaging is meer landen en mensen te laten profiteren van het globaliseringsproces. Vanuit Westers perspectief stelde het eerste decennium van de 21ste eeuw teleur: eerst de dot.com-crisis, daarna 9/11 en toen de kredietcrisis. In economisch opzicht is het voor de ontwikkelingslanden echter de beste tijd sinds de jaren zestig geweest. Na de voor veel landen teleurstellende jaren negentig is over een breed front sprake van een herstel: niet alleen in Azië, maar ook in Latijns-Amerika en zelfs in grote delen van Afrika. De overgang naar een markteconomie is in veel landen in de jaren negentig gepaard gegaan met economische krimp. Nu hebben veel landen dit dal overwonnen. Figuur 1 brengt de hogere groei in ontwikkelingslanden en opkomende economieën in het eerste decennium van de 20ste eeuw in beeld.

De linkerkolom geeft aan dat tweederde van de wereldbevolking in landen woont waar het nationaal inkomen per hoofd over de periode 2000-2008 meer dan gemiddeld is gegroeid. Over de periode 1990-2003 was dat iets meer dan de helft. In die periode woonde 10% van de wereldbevolking in landen waar het nationaal inkomen per hoofd afnam. In de meest

recente periode is dat nog geen 3%. Dan gaat het om bijv. Zimbabwe, Irak en de Palestijnse gebieden.

In ons advies *Duurzame Globalisering* hebben we voor de periode 1990-2003 gekeken of de inkomensverschillen tussen landen zijn verminderd. Dat bleek alleen het geval te zijn als we landen wegen met de omvang van hun bevolking; China en India leggen dan natuurlijk zeer veel gewicht in de schaal. Actualisering van deze exercitie voor de periode 2000-2008 laat zien dat er nu wél sprake is van een convergentie, ook als we de weging naar bevolkingsomvang van landen achterwege laten.⁴ Het aantal landen dat door de Wereldbank als 'low income countries' wordt ingedeeld, daalde van 61 in 1998 naar 39 in 2009.⁵

De hogere groei leidt ook tot minder armoede; er is sprake van een significante relatie waarbij hogere groei tot minder armoede leidt. Een toename van de lange-termijn-groeivoet van een procentpunt leidt gemiddeld tot een afname van de armoede met 0,7%.⁶ De correlatie tussen hogere groei en minder armoede is echter niet perfect. Sommige landen slagen er beter in dan andere landen om groei te genereren die de armen ten goede komt en door middel van goed sociaal beleid bijvoorbeeld kindersterfte terug te dringen.

In het bijzonder in China is het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft spectaculair gedaald. Daarnaast heeft de sterke groei in China bijgedragen aan een hogere economische groei in ontwikkelings-

landen. Een procentpunt hogere groei in China leidt tot 0,2 procentpunt hogere groei in de armste landen en 0,4 procentpunt hogere groei in de *middle-income*-landen. Vanwege deze directe en indirecte effecten op vermindering van de armoede betitelt de OESO China als 'the most potent global poverty-reduction engine during the first decade of the 21st century'. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er absoluut gezien nog veel van de allerarmsten in India en China wonen. Het is nu niet meer zo dat de allerarmsten overwegend in de armste landen wonen. In 2009 woonde driekwart van de allerarmsten in landen die op grond van het nationaal inkomen per hoofd als *middle-income countries* worden beschouwd.⁷

Betekenis voor Nederland

Wat betekent de opkomst van China en andere landen voor rijke landen zoals Nederland? Er is eerder op gewezen dat hierdoor hun aandeel in de totale wereldproductie afneemt. Dat betekent echter niet dat zij er ook niet van kunnen profiteren. Internationale handel is immers geen nulsommenspel: de totale koek wordt groter.

Voor consumenten is de opkomst van China en andere landen vooral merkbaar in de lagere prijzen voor textiel, schoenen en elektronica. De rijke landen specialiseren zich in de meer kennisintensieve productie, in Nederland vooral in de zakelijke dienstverlening (denk daarbij bijv. aan de succesvolle ingenieursbureaus). Het aandeel van de hoogwaardige productie in de totale toegevoegde waarde neemt toe. Nederland profiteert extra, omdat het voor China een van de belangrijkste poorten tot Europa is. Duitsland profiteert vooral van de opkomst van China vanwege zijn hoogwaardige exportgoederen, zoals auto's en machines. Het is deze specialisatie die wederzijdse voordelen creëert.

We kunnen echter niet achterover leunen. Om verdere specialisatie mogelijk te maken, zal Nederland meer in de kenniseconomie moeten investeren, zal er meer werk moeten worden gemaakt van de Europese kennisruimte om de noodzakelijke schaal te creëren voor Research & Development. Verdere specialisatie betekent ook dat er tijdelijke verliezers zullen zijn. We moeten alles blijven doen om de getroffen en zo spoedig mogelijk weer aan een nieuwe plek op de arbeidsmarkt te helpen. Een goed activerend sociaal vangnet blijft essentieel en overheden en sociale partners moeten er alles aan doen om aanpassingskosten te minimaliseren.

Duurzaamheid: een zaak van lange adem

Het verwezenlijken van duurzame globalisering is een langetermijnproces. Daarbij mag op grond van de ervaring in de ontwikkelde landen ook worden verwacht dat, naarmate ontwikkelingslanden rijker wor-

den, er een zekere mate van convergentie optreedt in normen en waarden ten aanzien van duurzaamheid. We zullen het langetermijnproces illustreren aan de hand van de Nederlandse ervaring. Daarna gaan we in op de vraag of een dergelijk proces ook in China valt te verwachten en er bijgevolg een *convergentie van normen* zal optreden.

Om deze convergentie aannemelijk te maken, reizen we een halve eeuw teug in de tijd. Hoe zag Nederland er rond 1960 uit wat betreft kinderarbeid, gelijke behandeling en het milieu? Antwoord: niet best. Als we de huidige ILO-definitie van kinderarbeid (14 jaar en jonger) nemen, dan kwam kinderarbeid rond 1960 nog voor in Nederland. Er waren nog 15.000 werkende jongens van 14 jaar.⁸ Hanteren we een iets ruimere definitie (sommigen NGO's gaan uit van een leeftijd van 18 jaar), dan kunnen we vaststellen dat er in 1956 114.000 14- en 15-jarige werkende jongeren waren, waarvan 80.000 geen enkele vorm van onderwijs genoten.⁹ In 1962 volgde een kwart van de 14-jarige jongens en een derde van de 15-jarige jongens geen *full time* onderwijs.¹⁰

Vrouwen verdienden in 1960 gemiddeld 40% minder dan hun mannelijke collega's. Nederland had de desbetreffende ILO-conventie over gelijk loon voor mannen en vrouwen niet geratificeerd en wist Europese regelgeving op dit punt lang tegen te houden. Onder druk van Frankrijk was het beginsel van gelijke beloning weliswaar in het Verdrag van Rome opgenomen, maar dit had voorlopig nog weinig consequenties. Wat betreft de toestand van het milieu zegt een foto soms meer dan woorden.

Deze foto (blz. 22) is in 1962 door de Amsterdamse fotograaf Frits Weeda genomen bij de Diemerzeedijk, vlakbij waar nu IJburg ligt. Er was sprake van een gemeentelijke stort- en verbrandingsplaats voor chemisch afval. Op de plek van de foto ligt nu het Diemerpark. Om het hier gestorte en verbrande chemisch afval te isoleren, is een omgekeerde doos aangebracht met een omtrek van 5 km, die tot 26 meter diep in de kleibodem rust.¹¹

Helaas was dit geen incident. Tien kilometer verder ligt de Volgermeerpolder, waar in de jaren zestig ook grootscheeps chemisch afval is gestort. Milieu had rond 1960 nog weinig prioriteit: belangrijk was dat de schoorstenen rookten, niet wat eruit kwam en waar het neersloeg. Pas vanaf 1970 zijn er wetten tot stand gekomen die kinderarbeid definitief hebben teruggedrongen, de loonverschillen tussen mannen en vrouwen hebben verminderd en de milieuvervuiling hebben aangepakt.

Wat betreft de kinderarbeid werd er in 1964 een arbeidsverbod voor 14-jarige jongens ingesteld (voor meisjes bestond zo'n verbod al). In 1970 werd dit uitgebreid naar 15-jarigen. Zeer belangrijk was vervol-



Foto: Frits Weeda, Stadsarchief Amsterdam

gens de leerplichtwet 1969. Daarna is de leerplicht geleidelijk verhoogd tot nu 18 jaar.

De wet gelijk loon voor mannen en vrouwen uit 1974 kwam onder dreiging van een gang naar het Europese Hof tot stand. Ook voor andere aspecten van gelijke behandeling (denk aan pensioenen) speelde en speelt Europa een belangrijke rol. De loonkloof is geleidelijk verminderd. Er is overigens nog altijd sprake van een niet uit de functie- of werkgelegenheidsstructuur te verklaren loonverschil.

Milieu is in Nederland pas in de jaren zeventig hoog op de politieke agenda gekomen. Als het economisch wat minder ging, kreeg (en krijgt) het thema echter minder prioriteit.

Duurzaamheid is een zaak van lange adem. Tussen het kinderplichtwet van Van Houten uit 1874, dat kinderarbeid onder de 12 jaar verbood (maar niet voor huishoudelijk werk en veldwerk) en het arbeidsverbod voor 14-jarige jongens uit 1964, zit 90 jaar. De leerplicht is tussen 1900 en 1970 zeer geleidelijk verhoogd van zes naar negen jaar. Pas na 1970 zijn er ook op het terrein van gelijke behandeling en milieuwetgeving betekenisvolle stappen gezet. Van Houten wees er al in 1874 op dat 'Niet op eenmaal is eene organisatie van de volksbedrijvigheid te bereiken, waarbij niet meer *ten koste van* [cursief in origineel] den mensch zal worden voortgebracht... De wetgeving is slechts invloedrijk

voor zoover zij in het ontwikkelde inzicht der bevolking, in krachtig georganiseerde werkmansverenigingen, in humane gezindheid van de werkgevers, in de heerschappij van de beginselen van de zedenleer ook op het gebied van den arbeid, steun vinde. Streeft zij deze krachten voorbij, dan is zij magteloos.¹²

China

We moeten voorzichtig zijn onze normen van nu op te leggen aan ontwikkelingslanden en opkomende economieën. De achterstand van China wat betreft het nationaal inkomen per hoofd bedraagt ongeveer vijftig jaar, die van India is veel groter. Het Nederlandse nationaal inkomen per hoofd is sinds 1960 met een factor drie gestegen en is in 2010 ongeveer vier maal zo hoog als dat van China. Treedt inderdaad, naarmate het inkomensniveau stijgt, er een zekere convergentie van waarden en normen op?

Op sociaal terrein lijkt het dat China uit de *sweatshop* fase komt. Aan de periode van een ongelimiteerd arbeidssurplus uit het achterland dat de lonen in het snel groeiende kustgebied laag hield en de arbeidsomstandigheden slecht, lijkt een einde te komen.¹³ Sinds 2005 zijn arbeidskosten per eenheid product in de Chinese industrie met een kwart gestegen.¹⁴ Hierdoor is de reële wisselkoers van de Chinese munt – de verhouding tussen het binnenlandse en het buitenlandse prijspeil,

uitgedrukt in dezelfde munt, veel sneller gestegen dan de nominale wisselkoers. In het verbale geweld van de valuta-oorlog wordt dit feit over het hoofd gezien.

Niet alleen de hogere lonen maar ook de korte baanduur en stakingen gericht tegen lange werktijden getuigen van een toenemende kracht van de werkende bevolking en het belang dat wordt gehecht aan fatsoenlijk loon en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden. Sinds 2008 zijn er wetten van kracht die werknemers in de private sector betere bescherming moeten bieden. Naleving van arbeidswetten is altijd een probleem geweest in China, maar moet meer aandacht krijgen naarmate werknemers hun stem laten horen of met hun voeten stemmen.

Ook op milieuterrein zijn er aanwijzingen dat zaken verbeteren. Zo is de gemiddelde uitstoot van zwaveldioxide in de belangrijkste Chinese steden sinds 1980 gehalveerd, hoewel het bbp sinds 1980 met het tienvoudige is gestegen en het energieverbruik is verviervoudigd.¹⁵ Ook de uitstoot van een aantal andere luchtvervuilers vertoont een dalende lijn. De luchtvervuiling in China is nog steeds zeer ernstig, maar steekt niet ongunstig af bij de luchtvervuiling in andere dichtbevolkte centra als Tokio, Pittsburgh en Seoul ten tijde van de fase van industrialisatie waarin China zich nu bevindt.¹⁶ Er zijn zelfs aanwijzingen dat verbetering van het milieu in China sneller plaatsvindt dan in andere landen in een vergelijkbare fase van het ontwikkelingsproces. China heeft voor het vijfde achtereenvolgende jaar het aantal geïnstalleerde windmolens en zonnepanelen weten te verdubbelen.¹⁷ Maar het aantal kolencentrales neemt ook nog steeds toe.

Conclusie

In de recente Staat van de Europese Unie schrijft het kabinet: 'De Unie dient opkomende wereldmachten dusdanig te engageren dat deze eigen verantwoordelijkheid nemen op terrein[en] als mensenrechten, democratisering, financiën, economie en de bestrijding van klimaatverandering.' Dat zal niet gemakkelijk zijn. De Unie zal met één stem moeten spreken en de opkomende wereldmachten zullen bereid moeten zijn hiernaar te luisteren.

Wij zijn er echter van overtuigd dat de opkomende wereldmachten hun verantwoordelijkheid voor een duurzame globalisering zullen nemen. Verschuiving van de economische verhoudingen is geen *zero sum game*. Door de economische verhoudingen wordt de koek groter: meer landen profiteren van globalisering, de Zuid-Zuid-handel neemt toe en de inkomensverschillen tussen landen en de armoede worden kleiner. Dit schept een gezamenlijk belang bij een goed functionerende wereldeconomie en wereldhandel. De verbondenheid van landen via handels- en investe-

ringsrelaties is nog nooit zo groot geweest als nu. Dat betekent ook dat macht nooit absoluut is. China mag dan wel de beschikking hebben over de belangrijkste schaarse minerale grondstoffen, maar als ze deze grondstoffen niet meer aan westerse bedrijven levert, snijdt het zich geweldig in de vingers.¹⁸ Naarmate de koek groter wordt, zal er ook meer overeenstemming komen over de verdeling ervan. Normen en waarden op het terrein van duurzaamheid zullen convergeren naarmate landen rijker worden. Nadat voedsel is gewaarborgd, worden andere kwaliteiten van het bestaan belangrijker. Dit is van belang omdat de druk om tot internationale verdragen te geraken – de koninklijke weg naar duurzame globalisering – vooral van binnenuit zal moeten komen.

Alexander Rinnooy Kan is voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER); Bart van Riel is stafmedewerker bij de SER. Deze bijdrage is gebaseerd op de Van Bylandtlesing die Alexander Rinnooy Kan op 20 oktober 2010 heeft gegeven voor het Nederlands Genootschap Internationale Zaken (NGIZ).

Noten

- 1 OECD, *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, 2010, blz. 15.
- 2 J.G.J. Olivier & J.A.H.W. Peters, *No growth in total CO₂ emissions in 2009*, Bilthoven: Planbureau voor de leefomgeving, 2010.
- 3 Zie: <http://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2000-2008/2008/b27428.aspx>
- 4 In technische termen: er is sprake van (zwakke) beta-convergentie, d.w.z. de armste landen groeien het snelst. Zie voor een soortgelijke bevinding op basis van andere data: OECD, *a.w. noot 1*, blz. 37-38.
- 5 Zie: Andy Sumner, *Global Poverty and the new bottom billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries?*, Institute of Development Studies, 2010, blz. 8. In 1998 ging het om 61 landen (van de 203); in 2009 om 39 (van de 220).
- 6 Het onderstaande is gebaseerd op OECD, *a.w. noot 1*, blz. 100.
- 7 Sumner, *a.w. noot 5*, blz. 13 e.v.
- 8 Zie Memorie van Toelichting bij de nadere wijziging van de Arbeidswet 1919, Tweede Kamer zitting 1962-1963, nr. 6975.
- 9 SER-advies, 1957, Over de bedrijfsarbeid van 15-jarige meisjes en 14- en 15-jarige jongens.
- 10 Nota Leerplichtverlenging, Tweede Kamer zitting 1963, nr. 7213.
- 11 Zie: http://www.nieuwbouw.amsterdam.nl/nieuwsbrief/nieuwsbrief_winter_1/het_diemerpark
- 12 *Bijblad van de Nederlandsche Staatscourant, 1871-1873*, nr. 113, blz. 3.
- 13 'The Rising power of Chinese workers', in: *The Economist*, 29 juli 2010; Nazrul Islam & Kazuhiko Yokata, 'China's industrialisation viewed from Lewis Growth Model', in: Nazrul Islam (red.), *Resurgent China: Issues for the Future*, Palgrave Macmillan, 2008.
- 14 'Nominally cheap or really dear?', in: *The Economist*, 6 november 2010.
- 15 Zie Thomas G. Rawski, 'Urban Air Quality in China: Historical and Comparative Perspectives', in: Islam, *a.w. noot 13*.
- 16 *Ibid.*
- 17 Olivier & Peters, *a.w. noot 2*, blz. 5.
- 18 Vgl. CBS, *De Nederlandse economie 2009, 2010*, blz. 172.

De energietransitie in praktijk: omwenteling

Onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen werd in 2010 schril belicht met de door BP veroorzaakte ramp in de Golf van Mexico. Nooit eerder was het zo aanschouwelijk: de benzine die we in onze tank gooien, komt niet zomaar uit de pomp maar met een kleine omweg uit de zeebodem. We beseffen ook dat die zelfde olie niet alleen onze automobilititeit garandeert, maar eigenlijk onze hele manier van produceren en consumeren schraagt: wij leven in een fossiele maatschappij. Het enthousiasme rond het idee van een energietransitie en de overgang naar een koolstofarme samenleving is dan ook zeer groot. Er wordt in het vooruitzicht gesteld dat we onze welvaart kunnen behouden en dat dit ook op een milieuvriendelijke manier zal gebeuren. Een dergelijk plan maakt iedereen blij: de economie én het milieu worden gered.

Wil de energietransitie evenwel meer zijn dan het nieuwste groene sausje dat over het neoliberale groei-paradigma wordt gegoten, dan dient het simplistische idee van een energietransitie als louter de vervanging van de ene energiedrager door een andere opengedoken te worden, en wel op twee punten. Ten *eerste* is het van belang dat de materiële dimensie van een dergelijke transitie onder de loep wordt genomen, en dit vanuit een mondiaal perspectief. Meer dan fossiele energie berusten productie en opslag van hernieuwbare energie immers op een zeer materiaal-intensieve infrastructuur. Het gevaar is daarom reëel dat de bedoelde omwenteling verzandt in de afwenteling van een in wezen Westers milieuprobleem op de lokale bevolking in de grondstofrijke regio's van deze wereld. Ten *tweede* moet er meer aandacht komen voor de noodzakelijke omwenteling die zo'n transitie vereist in het dagelijkse doen en laten van mensen. Uiteindelijk zal die overgang gestalte moeten krijgen door onze gewoonten om te buigen naar een duurzamere levensstijl.

Omwenteling of afwenteling?

In het kader van de klimaatproblematiek is geweten op het eigen belang van Europa in het omschakelen naar een koolstofarme economie.¹ De olie- en grondstofprijzen op de internationale markten stijgen steeds verder door verhoogde druk van China en andere opkomende economieën op de beperkte voorraden. Het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne van eind 2008, dat de gasprijzen in Europa de hoogte injoeg, bewees de strategische afhankelijkheid van de

aanvoer uit politiek instabiele regio's. Het geopolitieke argument dat de overschakeling op hernieuwbare energie Europa in staat zal stellen onafhankelijker te worden van de politieke en economische macht van olie- en gasrijke landen als Rusland en de Golfstaten is dan ook terecht.

Maar hoe staat het met de economische afhankelijkheid van politiek onmondige spelers in het internationale speelveld? Het gevaar bestaat dat de creatie van een groene economie binnen Europese grenzen gepaard gaat met een ecologisch en sociaal slagveld in de minder ontwikkelde regio's van deze wereld.² De delokalisering van steeds meer vervuilende productie-eenheden naar landen met een minder stringente milieuregelgeving is daar een bescheiden voorbeeld van: door het afwentelen van de milieudruk op het buitenland slaagt men erin binnen de eigen grenzen de milieunormen te handhaven.

Een belangrijke stap in het blootleggen van deze mechanismen is het uitbreiden van de klassieke monetaire handelsbalansen met een materieel-ecologische dimensie. De afgelopen decennia heeft er zich binnen de ecologische economie een discipline ontwikkeld, de materiaalstroomanalyse, die de relatie tussen een economie en het milieu waarin die ingebed zit, aan de hand van fysieke stromen tracht te beschrijven. Internationale handelsstromen worden dan bijvoorbeeld uitgedrukt als gewichts- in plaats van geldelijke eenheden. Daarenboven tracht men ook zicht te krijgen op de ecologische draagkracht die dergelijke stromen vertegenwoordigen, door het in rekening brengen van de zogenaamde verborgen stromen. Deze omvatten alle materialen en emissies die nodig zijn geweest om het product te produceren, te beginnen bij de ontginning van de benodigde grondstoffen.

Dit soort onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat er opvallende verschillen kunnen zijn tussen monetaire en fysieke handelsbalansen. Zo blijkt dat, waar de monetaire balans van de EU min of meer in evenwicht is, er vanuit fysiek oogpunt sprake is van een groot tekort op de balans, in het bijzonder met ontwikkelingslanden.³ Wanneer de handel in monetair opzicht evenwichtig is, maar er grote fysieke handelstekorten bestaan, dan moet er een belangrijk prijsverschil zijn tussen import en export. Zo lag de waarde van de EU-export in 2000 ongeveer vier keer zo hoog als de waarde van de import. De geschetste situatie heeft binnen de ecologische economie geleid tot de

of afwenteling?

formulering van een theorie van 'ecologisch ongelijke ruil'.⁴ Dat is een toestand waarbij het ene land systematisch teert op of ecologische draagkracht importeert uit een ander land. Internationale handel kan zo een subtiel mechanisme worden, waarbij de milieukwaliteit in een industrieland behouden blijft of zelfs verbetert, terwijl het ecologisch kapitaal in ontwikkelingslanden systematisch wordt aangetast.

Het is niet denkbeeldig dat de energietransitie ook in een dergelijk afwentelingsverhaal vervalt. Omdat hernieuwbare energiebronnen veel minder geconcentreerd zijn dan fossiele brandstoffen, zullen er veel meer productie- en opslagcapaciteit en dus materialen nodig zijn om de benodigde energie beschikbaar te stellen. Nu zijn de grondstoffen die geacht worden de materiële basis te vormen van het post-fossiele tijdperk (zoals de zeldzame aardmetalen, die gebruikt worden in batterijen), niet alleen eindig, de ontginning ervan gaat ter plaatse ook dikwijls gepaard met een ecologische én menselijke ravage,⁵ of het nu gaat om lithium in Bolivia, kobalt in Congo of platina in Zuid-Afrika. Het patroon verloopt overal gelijk: multinationale bedrijven laten een verwoest gebied achter, met alle gevolgen van dien voor de plaatselijke bevolking. Het gevaar bestaat dus dat de energietransitie uitmondt in een verhaal van ecologisch ongelijke ruil, waarbij uiteindelijk politiek onmondige mensen het materiële gat in de begroting van onze groene economie moeten dichten.

Dat het gevaar van afwenteling reëel is, werd trouwens al duidelijk in 2008 bij het uitbreken van de voedselcrisis.⁶ Een 'geheim' rapport van de Wereldbank wees het biobrandstoffenbeleid van de Verenigde Staten en de Europese Unie aan als voornaamste oorzaak voor de sterke stijging van de voedselprijzen.⁷ Bedoeld als klimaatmaatregel die tegelijkertijd de afhankelijkheid van geïmporteerde olie kon terugdringen, leidden overheidsprykkels ertoe dat de productie van energiegewassen, zoals soja en rietsuiker, prioriteit kreeg op die van voedingsgewassen. De resulterende voedselschaarste op de internationale markten liet zich uiteindelijk het hardst voelen in de ontwikkelingslanden die aangewezen zijn op de aankoop van voedsel, juist omdat deze zich hebben toegelegd op exportgerichte *cash crops*, zoals koffie, cacao, katoen en zelfs bloemen. Opnieuw een voorbeeld van ecologisch ongelijke ruil.

Transitie in praktijk, praktijken in transitie

Een ecologisch-economisch perspectief stelt de huidige manier van produceren én consumeren in de geïndustrialiseerde wereld fundamenteel ter discussie, door het fysiek verband bloot te leggen met lokale leefomstandigheden van mensen in minder ontwikkelde regio's. Het laat ook zien dat de energietransitie niet alleen een verhaal is van louter technologische innovatie en dat dergelijke 'systeeminnovaties' begrepen moeten worden in hun maatschappelijke context. Het idee dat technologische innovatie de milieuproblemen zal oplossen en er voor de rest niks wezenlijks hoeft te veranderen, dient dus fundamenteel ter discussie te worden gesteld. Ten *eerste* laat het afwentelingsscenario zien dat inzetten op technologische efficiëntie alléén niet zal volstaan om een ecologisch en sociaal duurzame samenleving te bewerkstelligen. Ten *tweede* leert de technieksociologie ons dat technologische vernieuwing niet losstaat van wederzijdse inbedding van technologie en maatschappij.⁸ Meer dan louter neutraal middel om een doel te bereiken, geeft technologie immers mede vorm aan dagelijkse praktijken en gewoonten, culturele opvattingen en gangbare normen en waarden.

Zo heeft de recente geschiedenis uitgewezen dat de auto veel meer is dan een neutraal middel om zich te verplaatsen. De introductie van het paard op vier wielen heeft onze samenleving ingrijpend veranderd. Niet alleen zijn aanzicht en inrichting van onze steden er sterk door beïnvloed, ook de organisatie van ons dagelijks doen en laten is er in vérgaande mate door bepaald. Zo heeft het idee dat men in één uur 100 km elders kan zijn, zich intussen stevig 'genesteld' in onze stilzwijgende opvattingen over wat 'normaal' is. Zo is het intussen vanzelfsprekend geworden dat de plaats van wonen en werken niet langer dezelfde is, ook al impliceert dit een dagelijkse autorit van anderhalf uur. Dit nestelingsproces, waarbij de introductie van een nieuwe technologie gepaard gaat met het ingebed raken van nieuwe normen en waarden, verdient dringend aandacht binnen het transitiedenken. Zoals het auto-voorbeeld aantoont, hebben het routinedrag van gewone consumenten en de opvattingen die daarmee gepaard gaan over wat normaal is (zoals 'normale' niveaus van comfort en gemak), een grote *impact* op de duurzaamheid van de samenleving.

Transities zullen dus mede moeten bouwen op verduurzaming van bestaande routines en/of op verande-

ring en verduurzaming van wat als normaal consumptiegedrag en als normale niveaus van o.a. comfort en gemak worden beschouwd.⁹ Essentieel hierbij is het inzicht dat consumptiegedrag niet alleen bepaald wordt door individuele attitudes en voorkeuren, integendeel zelfs. De consument wordt in zijn gedrag mede bepaald door de sociale structuur waarin hij ingebed is en de technologieën waarvan hij gebruik maakt, al blijft hij ook een actor die een actieve rol kan spelen in de invulling van zijn levensstijl. Naast het afwijzen van een simplistisch technologisch vooruitgangdenken, neemt dit perspectief dus ook uitdrukkelijk afstand van het psychologische standpunt dat ervan uitgaat dat de enige manier om een duurzaamheidstransitie op gang te brengen, gelegen is in verandering van waarden en motieven van het individu. Consumenten én hun dagelijkse praktijken zijn dus hoofdrolspelers in een transitie; pas als zij hun gedrag aanpassen, kunnen transities werken. Kortom, de energietransitie zal sociaal-technisch zijn of ze zal niet zijn.

Een illustratie hiervan is te vinden in de introductie van de elektrische auto, waarvan verondersteld wordt dat deze een belangrijke rol zal spelen in het bewerkstelligen van een koolstofarme samenleving. Zoals het er nu voor staat lijkt dit verhaal volledig te passen bij de eenzijdige visie op technologie als de oplossing van een probleem waarbij er niets wezenlijks hoeft te veranderen aan onze levensstijl. Het ideaalbeeld van de elektrische personenauto dat recent vorm heeft gekregen, is inderdaad dat van de klassieke diesel- of benzineauto, zij het dan dat deze door zogenaamde 'groene' energie aangedreven wordt.¹⁰ Onder de noemer van innovatie wordt er met man en macht gewerkt om de elektrische auto uit te rusten met een vergelijkbaar bereik en vermogen als dat van de klassieke versie. Daar waar een eng technisch innovatieperspectief op transitie dus vooral beperkingen toont die overwonnen moeten worden om onze levensstijl te behouden, laat een breder sociaal-technisch perspectief evenwel nieuwe mogelijkheden zien. Zo zou het beperkte bereik en vermogen van de elektrische auto wel eens dé opstap kunnen vormen naar een duurzamer én aangename levensstijl. Misschien kan het er mensen toe aanzetten op een andere manier over afstand en tijd te laten nadenken en de vermeende noodzaak van een onbeperkte automobilitéit te verwerpen als een last. Dat zou pas een echte omwenteling zijn.

Gert Goeminne is als postdoctoraal onderzoeker van het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Centrum Leo Apostel (Vrije Universiteit Brussel, VUB) en het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (Universiteit Gent).

Noten

- 1 Zie bijv. S. Slingerland, L. van Geuns & C. van der Linde, 'Van zwarte naar groene energie: Geopolitiek van mondiale energietransitie', in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 259-263.
- 2 In schril contrast met de neoklassieke economie, die zich bijna uitsluitend bezighoudt met de financiële dimensie, benadrukt de ecologische economie de fysiek-ecologische dimensie van het economische proces.
- 3 Zie: S. Giljum & N. Eisenmenger, 'International trade and the distribution of environmental goods and burdens: a biophysical perspective', in: *Journal of Environment and Development*, jrg. 13, nr. 1, 2004, blz. 73-100.
- 4 Voor een uitgebreide bespreking van het concept 'ecologisch ongelijke ruil' en aanverwante noties uit de ecologische economie, zie E. Paredis, G. Goeminne, W. Vanhove, F. Maes & J. Lambrecht, *The concept of ecological debt. Its meaning and applicability in international policy*, Gent: Academia Press, 2009.
- 5 *Ibid.*
- 6 Zie bijv. C. van der Linde, 'CO₂ als nieuwe munteenheid van schaarste en transitie', in: *Internationale Spectator*, november 2009, blz. 552-554.
- 7 Zie bijv.: <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/jul/03/biofuels.renewableenergy>
- 8 Voor een inleiding tot de sociologie van de technologie, zie het referentiewerk W. Bijker, T. Hughes & T. Pinch (red.), *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge, MA: MIT Press, 1987.
- 9 Voor een uitgebreide bespreking van het belang van praktijken en routines in sociaal-technische transitie, zie E. Paredis, 'Socio-technische systeeminnovaties en transitie: van theoretische inzichten naar beleidsvertaling', onderzoeksrapport voor het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO/UGent, 2009 ([http://www.cdo.ugent.be/publicaties/277.Rapport SI theorie en beleid Mei09.pdf](http://www.cdo.ugent.be/publicaties/277.Rapport%20SI%20theorie%20en%20beleid%20Mei09.pdf)).
- 10 Zie dit artikel voor bedenkingen bij het 'groene' karakter van deze energie.

De stille revolutie: zonne-energie op weg naar grootschalig gebruik

Het is een bekende uitspraak: 'de aarde ontvangt in één uur een hoeveelheid zonne-energie die gelijk is aan het totale mondiale energiegebruik in een heel jaar'. Iedere aardbewoner staat een gemiddeld zonne-energievermogen ter beschikking van ongeveer 20 megawatt. Dat getal zegt de meeste mensen niets, maar het is ruwweg vergelijkbaar met de energiestroom van benzine door de slang tijdens het kortstondige tanken van een auto. Maar dan 24 uur per dag, 365 dagen per jaar.

Tot zover de ronkende vergelijkingen. Ze zijn heel belangrijk en betekenisloos tegelijk. Belangrijk, omdat ze illustreren dat het mondiale (theoretische) potentieel gigantisch is en het dus alleszins de moeite waard is te proberen een klein deel van die energiestroom af te tappen, om te zetten in een bruikbare vorm en vervolgens beschikbaar te maken op de juiste plaats en de juiste tijd. Betekenisloos, omdat ze nog niets zeggen over het gemak of de moeite van dat aftappen en omzetten, laat staan over de kosten van het eindproduct: zonnewarmte, zonnestroom of zonnebrandstoffen.

Over de enorme mogelijkheden van zonne-energie op de lange termijn bestaat weinig verschil van mening. De inschattingen van de snelheid waarmee het gebruik van zonne-energie kan toenemen, m.a.w. van de rol van zonne-energie in bijvoorbeeld 2030 en 2050, verschillen echter des te meer. Dat hangt samen met verschillen in de verwachtingen ten aanzien van mogelijke kostenreducties en dus van de concurrentiepositie van zonne-energie, maar nog meer met uiteenlopende inschattingen van de noodzaak of zelfs de wenselijkheid om zonne-energie snel en op grote schaal te gaan gebruiken.

Verschillen van inzicht

In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht, is het onmogelijk de marktgroei van zonne-energie (of een willekeurig andere energietechnologie) nauwkeurig te voorspellen, zelfs als precies bekend zou zijn hoe de prijs zich gaat ontwikkelen. Er zijn simpelweg te veel andere factoren dan de prijs die bepalen of de technologie doorbreekt en groeit, en met welke snelheid. Er is dus volop ruimte voor zeer uiteenlopende toekomstbeelden en energiescenario's, zoals bijvoorbeeld blijkt uit een vergelijking van publicaties van het International Energy Agency (IEA),¹ de European Renewable Energy Council (EREC)² en Greenpeace

tezamen met de European Photovoltaic Industry Association (EPIA)³. Door de oogdharen bekeken variëren de verwachtingen over wanneer zonne-energie een significante bijdrage aan het totale elektriciteitsgebruik of zelfs energiegebruik kan leveren, van 2020-2030 tot 2040-2050 of zelfs later.

In dit verband is het interessant te constateren dat het IEA in zijn recente *Energy Technology Perspectives 2010* een duurzame-energie-intensief-scenario heeft opgenomen, dat een veel grotere bijdrage van zonne-energie voorziet dan andere en eerdere (IEA-) scenario's, te weten ongeveer 25% van het totale mondiale elektriciteitsverbruik in 2050. Deze hogere inschatting is een direct gevolg van intensieve consultaties van specialisten uit alle delen van de wereld. Zij illustreert de verschuivende inzichten in de mogelijkheden van zonne-energie en is ook een uitdrukking van het sterke gevoel van urgentie om de transitie naar een (meer) duurzame energiehuishouding te versnellen – om klimaatverandering te verminderen, energievoorzieningszekerheid te verhogen, toegang tot betaalbare energie voor iedereen mogelijk te maken en uitputting van voorraden te voorkomen. Het bekende, maar daarom niet minder belangrijke rijtje.

Zonne-energie in soorten en maten

Om de discussie wat concreter te maken, is het nuttig onderscheid te maken tussen de vormen van zonne-energie: zonnewarmte, zonnestroom en zonnebrandstoffen (ook vaak 'solar fuels' genoemd).

Zonnewarmte is deels volwassen technologie en wordt in een aantal landen op grote schaal commercieel toegepast. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de bekende zonneboilers voor tapwaterverwarming. Dakvullende systemen met seizoensopslag voor ruimteverwarming in huizen en kantoren, daarentegen, zijn nog niet zover ontwikkeld. Allerlei andere toepassingsvormen verkeren in verschillende stadia van ontwikkeling.

Zonnestroom kan direct worden gemaakt met behulp van zonnecellen en -panelen (fotovoltaïsche omzetting, PV) en indirect via 'Concentrating Solar Power' (CSP), waarbij eerst hoge-temperatuurwarmte wordt gemaakt met geconcentreerd zonlicht en vervolgens stroom wordt geproduceerd in een proces dat vergelijkbaar is met dat in conventionele elektriciteitscentrales. PV-technologie is *technisch* volwassen, in de zin dat betrouwbare systemen al tientallen jaren

commercieel beschikbaar zijn. PV is *economisch* echter nog niet volwassen: de kosten en prijzen kunnen en moeten nog aanzienlijk dalen om breed te kunnen concurreren met andere vormen van elektriciteitsopwekking. Uiteraard spelen bij die kostendaling verdere verbetering en vernieuwing van de technologie een belangrijke rol. De situatie rondom CSP is in zeker opzicht vergelijkbaar, zij het dat van commerciële beschikbaarheid nog niet zo lang sprake is als bij PV.

In een totaal ander stadium van ontwikkeling bevinden zich de 'technologieën' (een betere term is wellicht 'wetenschappelijke en technische concepten') voor het produceren van *zonnebrandstoffen*. Zulke brandstoffen zouden het zeer welkome alternatief kunnen vormen voor biomassa. Met behulp van zonlicht kan water worden gesplitst in waterstof en zuurstof, en kan het zo verguisde CO₂ samen met water worden gebruikt als grondstof voor het maken van vloeibare brandstoffen, zoals methanol. Helaas is dat veel gemakkelijker gezegd dan gedaan; de ontwikkelingen staan nog in de kinderschoenen. Gelukkig hebben over de hele wereld inmiddels vele honderden wetenschapslieden zich op deze uitdaging gestort. Ook Nederland is op dit gebied heel actief. De Amerikaanse minister van

ding voor opgewekte zonnestroom. Die stimulering is nodig zolang de opwekkosten van zonnestroom nog hoger zijn dan de prijzen van elektriciteit uit het stopcontact. Meer landen hebben zo'n stimulering, maar Duitsland onderscheidt zich door het ontbreken van een plafond dat het volume aan geplaatste systemen limiteert, door lage administratieve barrières en door een in al zijn geledingen zeer goed ontwikkelde PV-sector. Kwaliteit en service staan voorop.

Zoals vrijwel alle technologieën ontwikkelt de prijs van PV-componenten en -systemen zich volgens een zg. prijs-ervaringscurve (leercurve). Eenvoudig samengevat komt het erop neer dat de prijs van componenten en systemen daalt met een vast percentage voor elke verdubbeling van het cumulatief geproduceerde en geïnstalleerde volume. Die daling is het gevolg van schaalvoordelen, ervaring én continue technologische innovaties. De prijs van zonnepanelen (het hart van elk systeem) daalt al meer dan 30 jaar met ongeveer 20% voor elke verdubbeling van de mondiale productie. Voor complete systemen is het beeld wat diffuser (variërend van land tot land), maar ook daar dalen de prijzen gestaag op een vergelijkbare manier. Het is dan ook niet voor niets dat de goedkoopste systemen

Bij combinatie van Duitse prijzen met Italiaanse zon zou zonnestroom nu al concurreren zijn

Energie, Nobelprijswinnaar Steven Chu, heeft zich als onderzoeker en als beleidsmaker sterk gemaakt voor deze optie en het onderwerp verder op de kaart gezet. Het is moeilijk te zeggen wanneer het onderzoek tot commercieel bruikbare resultaten zal leiden, maar de belofte is enorm: een minstens 10 x hogere opbrengst per hectare dan biomassa, geen problemen met monoculturen van gewassen of concurrentie met voedselproductie, toepasbaar overal waar zonlicht is, en nog meer.

De leider in zonnestroom

Laten we in het volgende verder inzoomen op zonnestroom, en in het bijzonder op PV. De ogen van de wereld zijn in dit verband al jaren gericht op Duitsland; met afstand de grootste markt voor PV-systemen. Alleen al in 2010 werd daar ongeveer 100 vierkante kilometer aan systemen bijgeplaatst, de meeste op grote en kleine daken. PV levert in Duitsland inmiddels ongeveer 2% van de totale stroombehoefte. Dat lijkt bescheiden en dat is het natuurlijk ook in relatieve termen, maar het is wel heel veel meer dan in welk ander land ook. Bovendien groeit de bijdrage van PV snel verder, dankzij de bijzonder effectieve marktstimulering in de vorm van een gegarandeerde vergoe-

te vinden zijn op de Duitse markt; verreweg de grootste ter wereld. Konden we de Duitse systeemprijzen combineren met de Italiaanse zon, dan kon zonnestroom vandaag al concurreren met grijze stroom.

Geldverspilling of leerproces?

Helaas begint het Duitse systeem barstjes te vertonen. Niet zozeer omdat het systeem zelf niet zou deugen, maar omdat Duitsland wel erg ver voor de troepen uitloopt. Het is niet zo moeilijk uit te rekenen wat het de wereld als geheel kost om zonnestroom rendabel te maken. De totale 'onrendabele top' van PV kan worden geschat met behulp van de genoemde leercurve. Het oppervlak onder de curve tot het systeemprijsniveau dat overeenkomt met 'concurrerend', is een paar honderd miljard euro. Dat is het bedrag dat de mensheid moet *investeren* om een duurzame energiebron te krijgen met een vrijwel onbepikt potentieel. Veel te veel voor één land (i.c. Duitsland), maar *peanuts* voor de wereld als geheel. Op macroniveau bezien worden de investeringen van dit moment op de langere termijn ruimschoots terugverdiend, omdat de kosten van opwekking dan naar verwachting lager zullen worden dan die van acceptabele alternatieven. Bovendien kan door de grootschalige inzet van zonnestroom worden



Foto: Wim Sinke

bespaard op kosten die samenhangen met klimaatverandering. De lange-termijnbaten en -besparingen komen echter niet noodzakelijk op dezelfde plaats terecht als de huidige kosten en bovendien vergt zo'n kosten-batenanalyse een verre tijdshorizon en een mondiaal perspectief.

Dat laatste gaat – begrijpelijk – zelfs de meeste overheden te ver. De Duitse marktstimulering kost inmiddels vele miljarden, die via de elektriciteitsrekening worden ingezameld. Per huishouden gaat het nog steeds om een overzichtelijk bedrag per jaar, maar in tijden van crisis en bezuinigingen worden alle kostenposten kritisch bezien. Daar komt bij dat Duitsland door zijn marktstimulering (en ambitieus beleid op het gebied van onderzoek en ontwikkeling) een sterke PV-maakindustrie hoopte op te bouwen, met alle bijbehorende groene banen. Tot een paar jaar geleden heeft dat model prima gewerkt, met meer dan 60.000 banen in de PV-sector, maar de laatste tijd doen China en Taiwan Duitsland en de rest van de wereld geweldige concurrentie aan. Massaproductie verschuift naar Azië en het Oosten van Duitsland zit wederom met werkloosheid. Geen wonder dat er kritische vragen gesteld worden over 'het Duitse model'.

Toch dient de Duitse ervaring zeer belangrijke doelen. In de eerste plaats zijn we waar we zijn met PV

dankzij Duitsland. Zonder de Duitse markt en visie waren we vijf, of misschien wel tien jaar terug in de tijd. Andere landen profiteren bovendien in hoge mate van de ervaring die bij onze Oosterburen wordt opgedaan, alsmede van de kwaliteitsstandaarden die zijn gezet. Duitsland betaalt letterlijk en figuurlijk het leergeld voor de rest van de wereld. Het wrange is dat sommige landen dat niet op waarde weten te schatten. Nederland stelt zich in dit verband soms op als een enigszins betweterige en arrogante *free rider*. Het is gemakkelijk, goedkoop zelfs, kritiek te hebben als je zelf niets bijdraagt aan de ontwikkeling van de mondiale markt op dit gebied. De beste stuurlieders staan aan wal.

China: smaakmaker of spelbederver?

Maar genoeg over Duitsland. De groep landen met actief beleid op het gebied van PV wordt steeds groter. Europa en Japan leiden daarbij als pioniers de weg, maar ook de Verenigde Staten en andere Aziatische landen maken zich op. De vraag die velen bezighoudt, is wanneer China zijn thuismarkt zal gaan ontwikkelen. Dat land is *in no time* de grootste producent en exporteur van zonnecellen en -panelen geworden, maar het heeft een verwaarloosbare thuismarkt voor systemen. Dat zet kwaad bloed bij de landen die wél hun markt ontwikkelen en met lede

ogen moeten aanzien dat die wordt overspoeld met Chinese producten. Deze situatie gaat mogelijk leiden tot nieuwe vormen van protectionisme of ander ingrijpen en dat zal de verdere ontwikkeling van PV geen goed doen. Het zou echter kunnen dat China door interne ontwikkelingen wordt aangespoord zijn eigen markt te stimuleren. De productiecapaciteit van Chinese bedrijven is de afgelopen paar jaar zó snel gegroeid, dat zij inmiddels aanzienlijk vooruitloopt op de toch al snel groeiende mondiale afzetmarkt. De enige reële manier om vraag en aanbod in evenwicht te brengen en faillissement van veel bedrijven te voorkomen (aannemende dat dat de bedoeling is), is wellicht het creëren van een substantiële thuismarkt.

Geen gebrek aan mogelijkheden

Wat zijn nu de verwachtingen over de verdere technologische en economische ontwikkeling van PV? Het technologieportfolio is goed gevuld: vier verschillende categorieën zonnepanelen zijn commercieel verkrijg-

baar. Voor de liefhebbers: kristallijn silicium; dunnefilm silicium; koper-indium/gallium-diselenide en verwante materialen; en cadmiumtelluride. Deze vier kunnen zonder problemen de beoogde kostendaling voor de komende 10 jaar dragen (met ongeveer een factor 2 ten opzichte van vandaag). Daarnaast zijn er in het laboratorium en in proefproductie nog zeer veel nieuwe technologieën en concepten, die ófwel zeer lage productiekosten óf zeer hoge omzettingsrendementen tot doel hebben.⁴ Het liefst wil men natuurlijk beide bereiken, maar voor de lage-kostenopties is nog onduidelijk of ze een heel hoog rendement zullen kunnen halen, terwijl wat de hoog-rendementsopties betreft veelal nog geen zinnig woord over de kosten kan worden gezegd. De veelheid aan opties geeft de totale ontwikkeling van PV echter wel een robuust karakter. Mochten er verscheidene mislukken, dan zijn er altijd nog voldoende over die wél succesvol kunnen worden. Het is dan ook niet zozeer de vraag óf PV een succes wordt, maar meer in welke vorm(en) precies.

Het wereldrecord zonnecelrendement lag eind 2010 op 42% en werd behaald voor een kleine meerlaagscel, ontworpen voor gebruik onder geconcentreerd zonlicht. Commerciële zonnepanelen voor gebruik onder natuurlijk (niet geconcentreerd) zonlicht halen thans ruwweg 10 tot 20%, concentratorpanelen (al-

Concurrentiepositie

leen geschikt voor zonnige landen) 25 tot 30%. De verwachting is dat die getallen op de lange termijn nog aanzienlijk zullen stijgen en misschien wel zullen verdubbelen.

De prijzen van *turn-key* PV-systemen en daarmee de opwekkosten van zonnestroom dalen gestaag.⁵ Het is de breed gedragen verwachting dat PV de komende tien jaar in grote delen van de wereld 'grid parity' zal bereiken op het niveau van consumentenprijzen,⁶ d.w.z. dat de opwekkosten van zonnestroom gelijk worden aan de consumentenprijzen van reguliere elektriciteit. Daarna dalen de kosten verder en in de periode 2020-2030 zal PV geleidelijk kunnen concurreren op het niveau van groothandelsprijzen. Op de lange termijn, ten slotte, zullen de opwekkosten in zonnige gebieden naar verwachting tot ongeveer 0,05 € of \$ kunnen dalen. Daarmee zal PV concurrerend zijn met vrijwel alle andere vormen van elektriciteits-

Duitsland betaalt leergeld voor de rest van de wereld

opwekking, zeker als de kosten van CO₂-opslag worden meegerekend.

Mogelijke showstoppers

Zijn er dan geen problemen te verwachten bij de verdere ontwikkeling en groei van PV? Helaas wel. Het *eerste* en ongetwijfeld meest urgente betreft het *elektriciteitsnet*. PV en windenergie zijn aanbodvolgende technologieën. Hun ontwikkeling staat of valt met de mogelijkheid ze te integreren in het elektriciteitsnet. Grootschalige inpassing kán, maar alleen als de elektriciteitsinfrastructuur voldoende 'flexibel' is. Het variabele aanbod van zon en wind, tezamen met het aanbod van andere bronnen, moet immers passen op de vraag. Dat vereist portfoliomanagement en lange-termijnplanning, want het gaat absoluut niet vanzelf goed en veranderingen aan de infrastructuur zijn langdurige, complexe processen. Hoewel grootschalige inpassing op diverse manieren kan worden gefaciliteerd, is duidelijk dat de mogelijke komst van een fors aantal nieuwe (kolen- en kern-)centrales die niet-regelbaar, zogenaamd basislastvermogen leveren, haaks staat op de noodzaak van een flexibele infrastructuur. Die centrales moeten 40 jaar of meer draaien, en dat is juist de periode waarin PV en windenergie heel groot kunnen en volgens velen móeten

worden. Wat we nu ook doen, het zou de toekomstige mogelijkheden voor verduurzaming toch minimaal niet mogen blokkeren.

Opvallend is dat bij de discussies over *netinpassing* vaak een beschuldigende vinger gaat naar de *trouble makers* PV en windenergie. Die veroorzaken een probleem en moeten maar opdraaien voor de gevolgen en de kosten. Daarbij verliest men echter uit het oog dat de transitie naar een duurzame energiehuishouding een voor de samenleving noodzakelijk proces is en bovendien volstrekt onmogelijk zonder duurzame

de ultieme technologie, die uitsluitend gebruik maakt van ruim beschikbare grondstoffen, niet al morgen beschikbaar te zijn. Bovendien zijn er nu al technologieën die dicht in de buurt van dat ideaal komen.

Tot slot

De conclusie kan kort zijn: zonnestroom is bezig aan een onstuitbare opmars. De ontwikkeling van een technologie voor *niche*-toepassingen naar een technologie voor grootschalig gebruik verloopt met vallen en opstaan, maar rennend. Het komende decennium

Als we niet oppassen, komen we van de aardolieregen in de materialendrup

bronnen als PV. Het gaat dus niet aan te spreken over 'problemen veroorzaken'. De uitdaging en de noodzaak is het energievoorzieningssysteem geheel te herontwerpen, waarbij PV een van de nieuwe bouwstenen is. Het is wederom Duitsland dat hier de kastanjes uit het vuur gaat halen, want naar verwachting loopt men daar al in 2011 of 2012 tegen de limieten van netintegratie van PV en windenergie zonder aanvullende maatregelen aan. Hopelijk leidt dat tot creativiteit en innovaties die we ook elders kunnen toepassen. Gelukkig zijn er ook in Nederland partijen die zich proactief bezighouden met intelligente netten en verwante onderwerpen. Het is heel nuttig nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden in de praktijk te testen voordat ze op grote schaal worden toegepast.

Het *tweede* potentiële probleem is de beschikbaarheid van voldoende en goedkope *grondstoffen* voor de zeer grootschalige productie en installatie van PV. Als we niet oppassen, komen we van de aardolieregen in de materialendrup. Er is veel discussie over het gebruik van relatief schaarse elementen als indium en tellurium in specifieke PV-technologieën, maar ook over de behoefte aan zilver en koper, om een paar voorbeelden te noemen. China heeft voor een keiharde *wake-up call* gezorgd door de export van een aantal voor de *high tech*-industrie essentiële elementen te beperken. Dat geeft de rest van de wereld de gelegenheid tijdig te beseffen dat 'voorzieningszekerheid' niet alleen over olie en gas gaat. Voor sommige elementen bestaan duidelijke alternatieven, maar die kunnen zeker niet 'even' worden ingezet. De elementen die ze moeten vervangen worden namelijk niet voor niets gebruikt. Het is duidelijk dat 'integrale duurzaamheid' op hetzelfde verlanglijstje als 'kostenreductie' en 'rendementsverhoging' thuishoort. Gelukkig hoeft

wordt gekenmerkt door de overgang van een vrijwel volledig subsidiegedreven sector naar de eerste grote zelfdragende markten. De vraag is niet óf, maar uitsluitend hoe snel en in welke vormen zonnestroom zal bijdragen aan de transitie naar een duurzame energiehuishouding.

Prof. dr Wim Sinke is stafmedewerker Zonne-energie bij het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) in Petten, deeltijdhoogleraar Duurzame Energiesystemen aan de Universiteit Utrecht en voorzitter van het *European Photovoltaic Technology Platform*.

Noten

- 1 *Technology Roadmap – Solar Photovoltaic Technology* (http://www.iea.org/papers/2010/pv_roadmap.pdf) en *Technology Roadmap – Concentrating Solar Power* (http://www.iea.org/papers/2010/csp_roadmap.pdf).
- 2 *RE-thinking 2050* (http://www.rethinking2050.eu/fileadmin/documents/ReThinking2050_full_version_final.pdf).
- 3 *Solar Generation 6* (http://www.epia.org/fileadmin/EPIA_docs/public/Solar_Generation_6_Executive_Summary2.pdf) en *SET for 2020* (<http://www.setfor2020.eu/en/executive-summary>).
- 4 Het rendement van een zonnecel, zonnepaneel of PV-systeem is gedefinieerd als de verhouding tussen het geleverde elektrische vermogen en het opvallende vermogen in de vorm van zonlicht. Het theoretisch maximum (voor ideale zonnecellen) ligt tussen 75 en 85%.
- 5 Voor de omrekening van systeemprijzen naar opwekkosten wordt meestal de *Levelized Cost of Energy*-methode gebruikt. Daarin wordt rekening gehouden met de energieopbrengst, de kapitaalkosten (bijv. afschrijving en rentelasten), de kosten van onderhoud en beheer, alsmede eventuele andere eenmalige of periodieke kostenposten. Hoewel recht-toe-recht-aan is de omrekening niet eenduidig, want de opwekkosten variëren met het businessmodel. Zo levert snellere afschrijving hogere opwekkosten op.
- 6 Zie bijv. de IEA *Technology Roadmap – Solar Photovoltaic Technology*, a.w. noot 1.

EU-biobrandstoffenbeleid: wankel evenwicht tussen handel en duurzaamheid

De Europese Unie staat voor een lastige opgave wat betreft haar biobrandstoffenbeleid. Om uitstoot van broeikasgassen en afhankelijkheid van fossiele brandstoffen terug te dringen, mikt de Unie op een forse toename in het gebruik van duurzame energie. Zo verplicht Europese wetgeving de lidstaten tot inzet van biobrandstoffen van minstens 10% van alle brandstof in de transportsector. Dit is vastgelegd in de richtlijn Hernieuwbare Energie,¹ die eind 2010 omgezet diende te zijn in nationale wetgeving. Daarbij stelt de EU strenge duurzaamheidseisen aan de productie van biobrandstoffen, om ervoor te zorgen dat de toepassing ervan metterdaad bijdraagt aan vermindering van de CO₂-uitstoot.

Toch is dit beleid niet geheel vrij van kritiek. Zo pleiten milieuorganisaties voor striktere duurzaamheidscriteria, omdat de huidige Europese aanpak schadelijke neveneffecten zou kunnen inhouden voor milieu, biodiversiteit, voedselschaarste en armoede. Het stellen van nog strengere criteria levert echter het risico op van strijdigheid met bepalingen van internationaal handelsrecht. Zo liggen potentieel vérstrekkende *mondiale* consequenties ten gevolge van het *interne* EU-biobrandstoffenbeleid op de loer.

Dit maakt dit beleidsdossier een hoofdpijndossier, vol tegenstrijdige belangen. Het creëren van de juiste balans in de samenhang van handel en duurzaamheid is geen sinecure en belooft een uitdaging te worden. Met de implementatie van de richtlijn breekt een spannende tijd aan, waarin de duurzaamheid van het Europees biobrandstoffenbeleid op de proef zal worden gesteld.

Waarom biobrandstoffen?

Biobrandstoffen zijn brandstoffen gemaakt uit (hernieuwbare) biomassa. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen: *conventionele* brandstoffen – op basis van voedselgewassen, zoals maïs, suikerriet, suikerbiet, tarwe en oliehoudende zaden als koolzaad en soja; en meer *geavanceerde*, niet op voedselgewassen gebaseerde biobrandstoffen (geproduceerd van bijvoorbeeld grassen, houtsnippers, afvalproducten en algen). In de nabije toekomst zal het leeuwendeel van de ingezette biobrandstoffen voornamelijk van eerstgenoemde, hernieuwbare bronnen afkomstig zijn.

Biobrandstoffen bieden een duurzaam alternatief voor uitputbare fossiele brandstoffen, doordat zij zonder problemen in het brandstofmengsel bijgemengd kunnen worden. Een belangrijk voordeel van het gebruik van gewassen voor brandstof is het feit dat planten tijdens hun leven koolstof uit de lucht opnemen, die vervolgens bij de verbranding van de brandstof weer vrijkomt.

Verduurzaming van de transportsector biedt een kans een belangrijke bijdrage te leveren aan de internationale strijd tegen klimaatverandering. Deze sector neemt thans namelijk bijna een vijfde van het mondiale energieverbruik voor zijn rekening en is daarmee verantwoordelijk voor bijna een kwart van de mondiale energie-gerelateerde uitstoot van broeikasgassen. In de EU zijn deze percentages zelfs nog hoger. Bovendien zal deze sector in de (nabije) toekomst aanzienlijk in omvang groeien. Het Internationaal Energieagentschap voorziet in 2050 een toename van 80% in het energieverbruik en de CO₂-uitstoot die hiermee gepaard gaat in de vervoerssector.²

'Triple 20' en de richtlijn Hernieuwbare Energie

De Europese lidstaten kwamen in 2007 tot het ontwerp van een 'Energiebeleid voor Europa', dat o.a. tot doel had de uit het Kyoto-akkoord³ voortvloeiende verplichtingen voor Europa ten uitvoer te brengen. Zo kwamen de EU-lidstaten de ambitieuze *triple 20*-doelstellingen overeen. Deze drievoudige doelstelling voorziet in: een vermindering van de broeikasgasuitstoot met ten minste 20% ten opzichte van 1990; een aandeel van 20% duurzame energie in de totale energiemix; en een vermindering van het energieverbruik van ten minste 20% ten opzichte van het verwachte niveau in 2020.

De richtlijn Hernieuwbare Energie vormt een van de instrumenten ter verwezenlijking van de Europese klimaatdoelstellingen. In deze richtlijn zijn nationale bindende streefcijfers vastgesteld om de doelstelling van 20% hernieuwbare energie in de totale EU-energiemix in het jaar 2020 te behalen. Zo zijn de lidstaten verplicht tot inzetten van minimaal 10% energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector. Biobrandstoffen zullen hier voorlopig de meest prominente energiebron vormen.

Het klinkt groen, maar is het dat ook?

Hoewel het produceren en in gebruik nemen van brandstoffen afkomstig van planten in eerste instantie *groen* klinkt, zitten er nog wel wat haken en ogen aan. De keerzijde is dat er tijdens de levenscyclus van het product ook broeikasgassen vrijkomen. Hierbij valt te denken aan het gebruik van kunstmest en het transport van de gewassen. Een nog acuter zorg is dat de bevordering van gewassen gebruikt voor biobrandstoffen directe gevolgen kan hebben voor het gebruik van land. Om aan de groeiende vraag naar biobrandstof te voldoen, zouden bossen en oerwoud met hoge koolstofwaarden voor akkers moeten wijken.

Om aan deze zorgen tegemoet te komen, zijn in de richtlijn duurzaamheidscriteria⁴ opgenomen. Om meegerekend te kunnen worden in de nationale streefcijfers, dienen de biobrandstoffen aan bepaalde in de richtlijn vastgelegde criteria te voldoen, allereerst aan criteria met betrekking tot een minimale emissiereductie. Zo moeten biobrandstoffen resulteren in vermindering van minimaal 35% broeikasgasuitstoot ten opzichte van de uitstoot van fossiele transportbrandstoffen. Dit minimumpercentage wordt in 2017 verhoogd tot 50% en een jaar later tot 60%.

Ten tweede mogen de mee te rekenen biobrandstoffen niet geproduceerd zijn uit grondstoffen verkregen van land met een grote biodiversiteit, land met hoge koolstofwaarden of veenland (de *zg. directe* verandering van landgebruik). De richtlijn specificeert hier dat het bijvoorbeeld gaat om oerbossen en andere beboste gronden, natuurgebieden en graslanden met een hoge biodiversiteit. Het betreft hier zowel grondstoffen afkomstig van land binnen de EU als van buiten de Unie. Het gebruik van meer geavanceerde biobrandstoffen, geproduceerd uit bijvoorbeeld afval en residuen, wordt gestimuleerd doordat deze dubbel meetellen in de nationale streefcijfers.⁵

De kritiek zwelt aan

Ondanks deze duurzaamheidscriteria zwelt de kritiek ten aanzien van het EU-beleid aan. Deze criteria houden namelijk wel rekening met de directe effecten van toename in het gebruik van biobrandstoffen, maar niet met de mogelijke *indirecte effecten*. Zo zou de groeiende vraag naar biobrandstoffen indirecte veranderingen van landgebruik (*Indirect Land Use Change*, ILUC) teweegbrengen. Kort gezegd komt dit verschijnsel erop neer dat een groeiende vraag naar biobrandstoffen indirect leidt tot ontginning van nieuwe landbouwgronden en zo leidt tot onvoorziene groei in emissies. Doordat de productie van biobrandstof concurreert met de voedselproductie, zou landbouwgrond die voor voedselproductie gebruikt wordt, kunnen wijken voor akkers met biobrandstof als eindbestemming. Vervolgens moeten er nieuwe

landbouwgronden worden aangelegd om in de wereldvoedselbehoefte te voorzien. Zo zou de kwantitatieve biobrandstofdoelstelling, in plaats van bij te dragen aan het verlagen van de Europese CO₂-uitstoot, catastrofale gevolgen kunnen hebben voor de mondiale voedselveiligheid, ecosystemen en biodiversiteit.

De precieze omvang van deze gevolgen is moeilijk aan te tonen, maar daarom ook moeilijk te ontcrachten. Diverse studies, zowel van milieuorganisaties als in opdracht van de Europese Commissie zelf verricht, tonen – in meer of mindere mate – aan dat deze gevolgen wel degelijk bestaan.

Uit de richtlijn volgt dat de Commissie eind december 2010 verslag aan de Raad en het Europees Parlement moest doen, waarin zij deze indirecte gevolgen in kaart brengt. Daarnaast moest zij nagaan in hoeverre en op welke wijze deze effecten het best kunnen worden geminimaliseerd. Dit zou eventueel vergezeld kunnen gaan van een voorstel voor nadere regelgeving, waarin een concrete methodologie uiteengezet wordt die rekening houdt met de consequenties van indirecte verandering van landgebruik.

Zweem van groen protectionisme

Er hangt een zweem van groen protectionisme rond het Europees biobrandstoffenbeleid. Strijdigheid met de internationale handelsbepalingen van de Wereldhandelsorganisatie ligt op de loer. Hoewel de EU met dit beleid eerbare doelen nastreeft, kan het beleid ook als verkapt protectionisme worden geïnterpreteerd. Handelsmaatregelen die gericht zijn op het wegnemen van *zg. niet-handelsgerelateerde* zorgen, zoals de klimaatproblematiek, wekken bij ontwikkelingslanden dan ook herhaaldelijk argwaan.⁶ De bevordering van biobrandstoffen biedt namelijk ook een belangrijke nieuwe impuls voor de Europese landbouwsector. Wie de historie van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kent, weet dat dit een beladen onderwerp is.

Het EU-beleid beïnvloedt handelsstromen door middel van tarifaire en non-tarifaire normen en directe en indirecte subsidies aan de producenten. Hier dient evenwel een onderscheid gemaakt te worden tussen biodiesel, bio-ethanol en de biomassa die als grondstof gebruikt wordt. Biodiesel is binnen de EU de meest geproduceerde biobrandstof. Belangrijke producerende landen buiten de EU zijn Maleisië, Indonesië, de Verenigde Staten, Brazilië en Argentinië. De markt voor bio-ethanol wordt beheerst door Brazilië en de Verenigde Staten. Voor bio-ethanol gelden hogere invoertarieven dan voor biodiesel. Zo geldt voor bio-ethanol een invoertarief van 45% bij de huidige prijzen, tegen slechts 6,5% voor biodiesel.⁷

De duurzaamheidscriteria zijn de belangrijkste non-tarifaire normen betreffende biobrandstoffen.

Hoewel biobrandstoffen die niet aan deze criteria voldoen, wel verhandeld mogen worden, tellen ze niet mee in de verplichte streefwaarde van 10%. Hoewel de criteria zowel voor externe als binnenlandse producenten gelden, zullen Europese producenten minder moeite hebben aan het criterium met betrekking tot landgebruik te voldoen.⁸

Bovendien zal subsidiëring van binnenlandse producenten voor de hand liggen, om de sector concurrerend te houden met relatief goedkoper producerende buitenlandse marktdeelnemers. Daarnaast biedt ook de dubbeltelling van innovatieve biobrandstoffen een stimulans voor binnenlandse subsidiëring. Zodoende kan de Europese financiële steun aan landbouw, hernieuwbare energie en onderzoeks- en innovatieprojecten als indirecte subsidie worden beschouwd.⁹

Toch leveren vooral de criteria met betrekking tot landgebruik problemen op. Het huidige criterium met betrekking tot directe veranderingen van landgebruik zou als discriminatoir kunnen worden gekenmerkt. Of de biobrandstoffen nu wel of niet aan de Europese duurzaamheidsnorm voldoen, de eis verandert niets aan de wezenlijke eigenschappen van het eindproduct. Het gaat dus om soortgelijke producten. Diverse academici menen evenwel dat de richtlijn in zijn huidige vorm waarschijnlijk gerechtvaardigd kan worden, omdat zij vallen onder de uitzonderingen die het WTO-recht biedt.¹⁰ Dat neemt niet weg dat WTO-leden over een potentiële handelsbelemmering kunnen klagen. In dat geval zou een WTO-panel over eventuele strijdigheid oordelen.

Een mogelijke toevoeging van normen met betrekking tot de indirecte veranderingen van landgebruik lijkt echter een moeilijker verhaal te worden. Er bestaat in wetenschappelijke kring weliswaar enige consensus over het bestaan van de mogelijke gevolgen, maar het is lastig de omvang en het directe causale verband vast te stellen.

Toekomst

Voor het Europees biobrandstoffenbeleid breekt een belangrijke tijd aan. De EU-lidstaten moeten toezien op tijdige implementatie van de richtlijn in nationale wetgeving, terwijl ze nauwlettend zorgdragen voor naleving van de duurzaamheidscriteria. De verduurzaming van de vervoersenergiehuishouding van de lidstaten wordt voornamelijk tot uitvoering gebracht door toepassing van conventionele – met voedsel concurrerende – biobrandstoffen, zo blijkt uit de nationale hernieuwbare energie-actieplannen, waarin de lidstaten in juni 2010 dienden aan te geven hoe zij aan de in de richtlijn gestelde normen gaan voldoen. Aangezien de gevolgen van toename in het gebruik van dit type biobrandstoffen nog onduidelijk zijn, zijn de lidstaten gebaat bij instructies.

Op de schouders van de Europese Commissie rust de zware taak de onduidelijkheid over de ecologische gevolgen van het door de EU uitgezette biobrandstoffenbeleid weg te nemen. Tegelijkertijd brengen eventuele belemmerende gevolgen voor de wereldhandel die dit beleid inhoudt, de EU in een moeilijk parket. Teneinde de schijn van protectionisme van zich af te werpen en tegemoet te komen aan de ecologische zorgen, zal de Commissie een waterdicht rapport moeten aanleveren. Een eventuele toevoeging in de richtlijn met betrekking tot indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC) zal bovendien grondige wetenschappelijke onderbouwing vergen.

Keijen van Eijk volgt een Master Europees Beleid aan de Universiteit van Amsterdam. Als stagiair was hij in 2010 verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP), onder meer als organisator van een *EU Policy Seminar* over biobrandstoffen.

Noten

1 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG, PB L140 van 5 juni 2009, blz. 16-62.

2 Cf. International Energy Agency, *Transport, Energy and CO₂: Moving toward Sustainability*, Parijs: IEA, 2009.

3 Met het Kyoto protocol verbond een groot aantal geïndustrialiseerde staten zich tot concrete doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en zo klimaatverandering tegen te gaan.

4 Deze criteria werden mede opgesteld op basis van de conclusies van de *Projectgroep Duurzame Productie van Biomassa*, onder voorzitterschap van Jacqueline Cramer (de commissie-Cramer), later minister van het in Nederland dossierhoudend (voormalig) ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

5 De kans op directe of indirecte veranderingen is hier immers minder groot.

6 Peter Van den Bossche, Nico Schrijver & Gerrit Faber, *Unilaterale Maatregelen gericht op Non-Trade Concerns, Een studie naar WTO conformiteit, relevantie van andere internationale verdragen, economische doelmatigheid en gevolgen voor ontwikkelingslanden en productiemethoden*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008.

7 Daarnaast zijn er ook uitzonderingen die voortvloeien uit bilaterale handelsakkoorden, zoals de *Everything but Arms Agreement*, Associatie Akkoorden en Economische Partnerschapsakkoorden.

8 Andreas Lendle & Malorie Schaus (N.D.), *The EU's Renewable Energy Directive: Are the Sustainability Criteria for Biofuels Consistent with WTO Obligations?*, International Centre for Trade and Sustainable Development (<http://ictsd.org/i/library/86885>).

9 Aangezien de richtlijn nog niet volledig geïmplementeerd is in de lidstaten, is er nog geen duidelijk overzicht van de nationale maatregelen ter stimulering van de biobrandstoffenproductie en de effecten voorhanden.

10 Vgl. Lendle & Schaus, a.w. noot 8; A. Mitchell & C. Tran, 'The Consistency of the EU Renewable Energy Directive with the WTO Agreements', *Georgetown Law Faculty Working Papers*, 2009.

Zigzag-bewegingen rond kernenergie

In de jaren '50 van de vorige eeuw ontstond er een euforische stemming over de mogelijkheden van die nieuwe energiebron die beschikbaar zou komen en die 'too cheap to meter' zou zijn. Sterker nog, een toen populaire Walt Disney-cartoon sprak zelfs van 'our friend the atom' en hele volksstammen en schoolklassen bezochten de proefopstelling van een kernreactor op Schiphol en vergaapten zich aan en in het Atomium op de Wereldtentoonstelling in Brussel. Terwijl onderhandelaars bezig waren met het Verdrag van Rome, haastten ze zich ook om daarnaast een apart verdrag over kernenergie (Euratom) tot stand te brengen, met als doel de zes 'founding fathers' van de Europese economische samenwerking (op energieterrein) toekomstbestendig te maken.

Zowel samen als nationaal gingen deze landen enthousiast aan de slag. Voor Nederland hield dat onder meer in dat toen bij Slochteren een grote gasbel werd ontdekt, besloten werd al dat gas zo snel mogelijk aan te wenden en te verkopen, zolang het nog waardevol was. Want als straks onze 'friend the atom' zou gaan doorzetten, zou dat gas minder waard zijn geworden. De elektriciteitsboeren uit Arnhem en de Haagse beleidsmakers paktten door, en zo werden Petten, Almelo, Dodewaard en Borssele nationale begrippen, terwijl over de grens Nederland deelnam aan de kweekreactor in Kalkar. De oliecrisis van 1973 onderstreepte nog eens onze kwetsbaarheden en het kabinet-Den Uyl kwam met een stoer beleidsantwoord. Gas was te mooi voor elektriciteitsopwekking en moest beperkter worden ingezet, terwijl (ook weer) kolen, maar vooral kernenergie, forse bijdragen zouden moeten gaan leveren. Nederland was in dat beleid volstrekt niet uniek en het moest zich inzetten om industrieel mee te blijven doen.

Maar ja, ook de maatschappelijke weerstand nam toe, waarbij vooral de deelname aan het Kalkar-project omstreken was vanwege de relatie met de plutonium-economie. Anderzijds ontstond het gevoel dat we ook zuiniger zouden kunnen omgaan met energie en dat we uit zon en wind gewonnen energie een kans zouden kunnen geven. Maar vooral het nieuws dat er meer gas in de Groningse bodem zat dan gedacht, bracht maatschappelijke herbezinning op gang. Zo ontstond eind jaren '70 de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD), een experiment in besluitvorming en inspraak.¹ De BMD concludeerde tegen de uitbreiding van kernenergie; het kabinet Lubbers-I besloot in 1984 anders, de Kamer ging daarin mee en er werd een uitgebreid

programma opgezet om nieuwe kerncentrales te bouwen. Alles was bijna klaar om te worden uitgevoerd, toen het inmiddels befaamde ongeluk nabij Tsjernobyl plaatshad. Alle plannen gingen in de ijskast en in veel landen verdween kernenergie helemaal van het beleids-toneel.

De nieuwe eeuw en het nieuwe millennium brachten nieuwe zorgen. Zorgen over het klimaat en zorgen over Moskou. De wens op termijn tot een energiesysteem zonder CO₂-uitstoot te komen werd steeds luider verwoord. Groeiende Europese importafhankelijkheid van Russisch gas werd voor vele politici een doemscenario. Beide overwegingen brachten kernenergie in veel landen opnieuw op de beleidsagenda's. Maar niet alleen in Europa, vooral ook in Azië en zelfs in het olie-rijke Midden-Oosten. Zelfs het Internationaal Energie Agentschap (IEA), dat zich altijd verre had gehouden van het doen van politiek gevoelige uitspraken, begon *unverfroren* te pleiten voor uitbreiding van het aantal kerncentrales. En ook in Nederland kon en werd er weer vrolijk en serieus nagedacht over Borssele-2 en misschien zelfs meer.

Dit alles leidde zelfs tot een gevoel dat een nucleaire renaissance aanstaande was. Het lijkt goed daarbij stil te staan en een aantal landen kort te beschouwen. Ook de vraag naar wat beleidsmatig nodig zou moeten zijn om die renaissance tot stand te brengen, komt aan de orde.

Het mondiale perspectief

In de *World Energy Outlook* van 2009 voorspelde het IEA in het referentiescenario voor de rol van kernenergie in de mondiale energiemix een daling van 14% (2007) naar 11% in 2030.² Mede als gevolg van een aantal andere ontwikkelingen concludeert het IEA dat de uitkomsten van dat scenario onhoudbaar zijn, zowel vanwege de klimaatproblematiek als vanuit het oogpunt van voorzieningszekerheid. Daarom werd een beleidsscenario ontwikkeld dat zich richt op beperking van de gemiddelde temperatuurstijging in 2050 tot 2° C en op beheersing van de voorzieningsrisico's bij fossiele brandstoffen. Dat scenario wordt het 450-scenario genoemd, vanwege de beperking van CO₂ in de atmosfeer tot een niveau van 450 ppm.

Hoe dat niveau te bereiken? De grootste bijdrage (zo'n 60%) kan en moet komen uit energiebesparing, terwijl uiteraard vooral duurzame energiebronnen, maar ook kernenergie en fossiele brandstoffen met *Carbon Captive Storage* nodig blijven. De inspanningen spitsen

zich toe op elektriciteitsproductie, met spectaculaire uitbreidingen van vooral windenergie en andere duurzame energie. Wanneer die trend doorzet, zullen duurzame bronnen de helft van de brandstofmix voor hun rekening gaan nemen, terwijl kernenergie in 2030 een substantieel aandeel daarin heeft, d.w.z. nagenoeg een verdubbeling van het huidige niveau. Het is daarom van belang een aantal landen wat nader te beschouwen.

Verenigde Staten. Waar Tsjernobyl (1986) een omslag betekende in Europa, zo was dat eerder (1979) in de Verenigde Staten het geval met het ernstige incident bij één van de kerncentrales op Three Mile Island. Tot voor kort zijn er geen nieuwe vergunningsaanvragen ingediend. De laatste jaren lijkt evenwel een 'renaissance' zichtbaar, waarbij voor 25 nieuwe kerncentrales vergunningsprocedures aanhangig zijn gemaakt. Of deze projecten ook worden uitgevoerd, is de vraag, maar een forse toevoeging aan het huidige aantal van 104 Amerikaanse centrales én een aandeel van c. 20% in de elektriciteitsopwekking, lijken waarschijnlijk.³ Al onder de regering-Bush Jr werd in de nieuwe Energy Policy Act (2005) begonnen met het aantrekkelijker maken van investeren in nieuwe kerncentrales. Bovendien zijn voor bestaande kerncentrales bedrijfsvergunningen verlengd, hetgeen impliceert dat een levensduur van 60 jaar gebruikelijk aan het worden is.

Verwacht wordt dat deze regelingen onder de regering-Obama intact blijven, terwijl er ook voorstellen in het Congres zijn gedaan om extra impulsen te geven aan de bouw van nieuwe kerncentrales. Zo is er sprake van programma's om het huidige aantal centrales in 20 jaar te verdubbelen. Of al die voorstellen kracht van wet zullen worden, hangt mede af van de discussies over een breder pakket aan *klimaat- en energiemaatregelen*. Die lijken voorlopig geen politieke meerderheden op te leveren. Onderdeel van de bestaande maatregelen is het geven van overheidsgaranties bij nieuwbouw. Inmiddels heeft president Obama daarvoor 8,4 miljard dollar vrijgegeven.

Dat niet alles koek en ei is op nucleair gebied en dat er sprake is van zigzagbewegingen, blijkt uit het beëindigen van de plannen in Yucca Mountain (Nevada) een permanente berging te bouwen voor kernsplijtingsafval. Een en ander levert extra onduidelijkheden op, omdat de federale overheid bij wet verplicht is het initiatief te nemen, terwijl dat sinds de jaren '80 alle kerncentrales een bijdrage storten van 0,1 dollarcent per ieder opgewekt kilowattuur in een federaal fonds.⁴ Dat fonds bevat meer dan 30 miljard dollar. Dit alles laat onverlet dat het *Department of Energy* er in zijn analyses, ondanks een verdere groei van kernenergie (13% tot 2030), van uitgaat dat het aandeel van deze methode van energieopwekking in de Amerikaanse elektriciteitsmix iets zal afnemen: van c. 19% (2009) tot 18% in 2030.

Canada beschikt thans over 18 kernreactoren, waarmee 16% van de elektriciteit wordt opgewekt. Deze staan grotendeels opgesteld in Ontario, en daarnaast in Quebec en New Brunswick. Ook Canada heeft vraagtekens geplaatst bij kernenergie, waarbij eigendom en beheer van de centrales ter discussie stonden. Recentelijk wordt in Canada opnieuw positief naar kernenergie gekeken, vooral vanwege de klimaatproblematiek. Nieuwe plannen voor kernenergie richten zich bijvoorbeeld op ontginning van de teerzanden in Alberta, waarvoor veel energie nodig is.

Rusland. Sinds het ongeval bij Tsjernobyl is de Russische nucleaire reactortechnologie omstreden. Het ontwerp van de reactor van het Tsjernobyl-type (BMK) heeft het verloop van het ongeval bepaald. Sindsdien zijn alle RBMK's aangepast en zijn deze typen alleen nog in Rusland in bedrijf. Rusland bezit thans 31 kerncentrales, zowel RBMK als van het andere Russische model (VVER). Samen zijn deze reactoren goed voor 15% van de elektriciteitslevering. Het Kremlin maakt op gezette tijden plannen voor verlenging van de levensduur van bestaande eenheden en voor nieuwbouw. Zo zijn er serieuze plannen om in de komende 10 tot 15 jaar het nucleaire vermogen uit te breiden tot c. 40% van de energieopwekking.

Azië. In Azië gaat het bij de groei vooral om China en India. Japan, Zuid-Korea en Taiwan hadden al eerder fors ingezet op kernenergie en zij blijven daar in betrekkelijk rustig tempo mee doorgaan. **China** heeft nu 11 kerncentrales (met een aandeel van 2,2% in de energievoorziening). Voor de sterk stijgende vraag naar elektriciteit zullen vooral kolen gebruikt worden, maar China stelt zich ook tot doel het nucleaire vermogen sterk uit te breiden. Thans zijn er 23 centrales in aanbouw, terwijl beoogd wordt elk jaar c. acht nieuwe centrales in gebruik te nemen. Rond 2020 zou 5% van China's elektriciteitsbehoefte opgewekt worden met kernenergie. Beijing wil groeien in de richting van 120 centrales. Chinese bedrijven zijn dan ook in hoog tempo bezig hun nucleaire kennis uit te breiden; ze verwerven die kennis zowel bij Amerikaanse als Franse reactorleveranciers. Hoewel de bouw van kernreactoren dus op grote schaal plaatsvindt, zet o.a. het IEA vraagtekens bij de haalbaarheid van die doelstelling. Dit zou in de praktijk namelijk betekenen – zo is berekend – dat men in de periode 2010–2015 elk jaar met de bouw van 10 nieuwe kernreactoren zou moeten beginnen. De lange constructieperioden, de financiële crisis en mogelijke vertragingen door concurrentie in constructietechnologie zouden hinderpalen kunnen vormen. Toch wordt vrij algemeen verwacht dat de groei zal doorzetten; China is daarmee ook op nucleair gebied de grootste groeiemarkt ter wereld.

Maar ook **India** laat zich gelden. Daar zit wel een geschiedenis aan vast, want India is geen partij bij het non-

proliferatieverdrag, maar heeft zich wel de technologie van nucleaire explosieven eigen gemaakt. Dat gebeurde in de jaren '70 en was gebaseerd op Canadese technologie. Vele jaren gold India dan ook als een 'nucleaire paria' en is geprobeerd het land van kernenergie af te houden. Met de Amerikaanse regering-Bush Jr werd een nucleair samenwerkingsakkoord gesloten; daarbij kregen Amerikaanse kennis en bedrijven toegang tot de Indiase markt. Het akkoord legt vast dat alles wat de Amerikanen zullen leveren, onder toezicht zal staan van het IAEA. Het laatste woord over deze ontwikkelingen is nog niet gesproken. India is sterk afhankelijk van energie-import en wordt net als China geconfronteerd met een groeiende vraag naar elektriciteit, dus is de stap naar kernenergie niet onlogisch. Thans zijn in India 17 kerncentrales goed voor 2% van de energievoorziening, maar Delhi streeft ernaar 25% van zijn energie met behulp van kerncentrales op te wekken.

OPEC-landen

De grootste verrassing op nucleair gebied vinden we in de energierijke OPEC-landen. Nog los van Iran zijn vooral de Emiraten en ook Saoedi-Arabië, Algerije en Libië sterk geïnteresseerd in de nucleaire optie. Dat heeft

tafel, waarbij sprake is van moeizame politieke onderhandelingen over compensaties en compromissen. Wel is besloten de drie oudste kerncentrales tien jaar langer open te houden. De financiële gevolgen daarvan zijn echter nog steeds onduidelijk, zoals het ook onduidelijk is wat er met de andere vier centrales moet gebeuren. En zolang België politiek voortmoddert, gebeurt er niets, behalve dan dat GdF/Suez blijft doorgaan met produceren tegen de bestaande lucratieve voorwaarden en plannen maakt dat te continueren. Politiek gezien dus 'heen en weer', maar in de praktijk blijft het gewoon 'business-as-usual'.

In **Duitsland** is de ontwikkeling van kernenergie een voortdurend zigzag-proces. Aanvankelijk werd volop ingezet op kernenergie, maar in de loop van de jaren '70 begon ook hier de weerstand te groeien. Belangrijke projecten werden stopgezet, waaronder de kweekreactor in Kalkar, terwijl de activiteiten gericht op de splijtstofcyclus werden beperkt. Binnen de EU is Duitsland met een aandeel van 23%, na Frankrijk, de tweede grootste kernenergieproducent. Vanaf de jaren '80 werd het maatschappelijk klimaat steeds sterker anti-kernenergie. Dat resulteerde in 1998 in een coalitie-afspraken tussen de SDP en de Grünen over de *Atomausstieg*. Duurzame

Naast uranium zijn ook thorium-cycli mogelijk voor toepassing van kernenergie

ook daar alles te maken met economische groei, bevolkingstoename en een stijgend elektriciteitsverbruik. Veel elektriciteitsproductie vindt plaats op basis van olie en gas, maar het is economisch gezien veel interessanter deze bronnen voor de exportmarkt te reserveren. Hoewel zon- en windenergie in de woestijngebieden een grote potentie hebben en er ambitieuze exploitatieplannen zijn, wordt toch vooral naar kernenergie gekeken. Vooraan staat Abu Dhabi, dat eind 2009 een contract heeft gesloten met een Zuid-Koreaans consortium voor de bouw van vier kerncentrales. Daarmee zou per 2020 dan 25% van de elektriciteitsbehoefte worden gedekt. Politiek interessant is dat Zuid-Korea de voorkeur kreeg boven Franse en Amerikaans-Japanse consortia.

De Europese Unie

In de EU lijkt van 'stoppen' sprake, maar er zijn ook tal van heen-en-weerbewegingen. **België**, dat al vroeg zwaar inzette op kernenergie, heeft 7 kerncentrales (aandeel 40%). Groeiende politieke en maatschappelijke weerstand en veel ongenoegen over de rol van het steeds 'Franser' wordende energiebedrijf Electrabel (nu Gaz-de-France/Suez) met zijn monopoliepositie leidden in 2003 tot het politiek besluit kernenergie uit te faseren. Dat besluit is sinds 2007 'stilzwijgend' van

energie kreeg de hoogste prioriteit; de bedrijfsduur van de 17 kerncentrales werd beperkt tot 32 jaar, met een stapsgewijs sluiten binnen 10-15 jaar. Bij het aan de macht komen van een nieuwe coalitie van CDU/CSU met de FDP in 2009 werd deze *Ausstieg*-afpraak opengebroken. Inmiddels zijn nieuwe afspraken gemaakt om de bedrijfsduur met 10 jaar te verlengen, in ruil voor extra financiële bijdragen aan nieuwe energie. Daarmee is kernenergie op de politieke en maatschappelijke agenda weer opgeklommen.

In **Finland** heeft kernenergie zich verrassend genoeg in een maatschappelijk stabiel klimaat ontwikkeld. Er zijn vier kerncentrales (aandeel 33%). Het belang van de elektriciteitsintensieve Finse papierindustrie weegt zwaar en omdat de vraag naar elektriciteit blijft groeien, is besloten een vijfde reactor te bouwen, de *eerste bestelling voor nieuwbouw in West-Europa sinds Tsjernobyl*. Nieuw is verder dat de industriële afnemers zich vooraf wilden vastleggen op de stroomafname tegen duidelijke, stabiele prijzen op basis van lange-termijncontracten. Ondanks stijgende bouwkosten, die grotendeels voor rekening en risico komen van de Franse leverancier, is besloten een zesde centrale te bouwen en worden plannen gemaakt voor een zevende.

Italië, een land met nauwelijks eigen energiebronnen en dus sterk afhankelijk van import, vertoont een zwalkend beleid. Terwijl er in de jaren '60 en '70 sprake was van forse plannen rond kernenergie, leidden Three Mile Island en Tsjernobyl tot een ommekeer: in 1987 werd besloten de nucleaire optie geheel te verlaten en de centrales in Caorso en Trino te sluiten. De Italianen werden in die periode geholpen doordat er een royaal aanbod was van vooral gas, terwijl veel elektriciteit werd geïmporteerd uit Frankrijk. Daarmee is Italië thans de grootste stroomimporteur van de EU. Hoge stroomprijzen en zorg omtrent de voorzieningszekerheid van aardgas waren voor Rome in 2008 reden kernenergie opnieuw op de agenda te plaatsen. Er werden ambitieuze plannen gemaakt voor de bouw van 8 tot 10 kerncentrales, die in 2030 goed zouden moeten zijn voor 25% van de Italiaans elektriciteitsvoorziening. Het parlement is inmiddels akkoord, de industrie staat klaar, maar besluiten over locaties blijven omstrepen. Nog afwachten geblazen dus.

Frankrijk is de *kernenergiekampioen van de EU*. In de jaren '70 begon het met een omvangrijk nucleair bouwprogramma. Frankrijk is thans na de Verenigde Staten het land met de meeste commerciële reactoren ter wereld (59 stuks; aandeel 80%). Die leveren energie voor de eigen Franse markt, maar exporteren ook naar bijvoorbeeld Italië en de Benelux. Voorts beschikt Frankrijk over commerciële capaciteit voor de gehele waardeketen, vanaf de winning van uranium en de verdere splijtstofcyclus, het bouwen van de centrales tot de eindverwerking van het afval. Voor dat laatste is wettelijk een actie- en stappenplan vastgesteld, dat binnen enkele jaren tot besluitvorming moet leiden over geologische eindberging. Hoewel het Franse kernenergieprogramma een succesverhaal is, komen er nu ook bedenkingen op. Zo is er onbehagen over de rol van de staat, onduidelijkheid rond de financiering van de investeringsprogramma's, over de marktwerking en de dominantie van EDF en over de kwetsbaarheid van de elektriciteitsvoorziening met een zo groot aandeel kernenergie. EDF en GdF-Suez bouwen dan ook nieuwe gascentrales, terwijl verder duurzame energie in Frankrijk steeds meer aandacht krijgt. Van een Franse nucleaire pendulebeweging lijkt evenwel geen sprake.

Dat is in **Nederland** wél het geval. Tot medio jaren '70 was er een duidelijk pro-kernenergiebeleid, maar daarna groeide de weerstand, die uitmondde in een Brede Maatschappelijke Discussie. De kerncentrale Dodewaard werd voortijdig gesloten. Met Borssele zou dat ook gebeuren, maar een nieuwe politieke balans begin deze eeuw maakte een *deal* mogelijk om de levensduur onder voorwaarden met 30 jaar te verlengen. Verder gaven de zorgen omtrent het klimaat en de toekomstige voorzieningszekerheid nieuwe impulsen om nucleaire nieuwbouw te overwegen. Vanuit de ener-

giesector zijn daartoe inmiddels initiatieven genomen, waarvoor het kabinet-Rutte ontvankelijk lijkt te zijn.⁵ Zo heeft minister Verhagen van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (ELI), verantwoordelijk voor de vergunningverlening van kerncentrales, duidelijk kenbaar gemaakt zo snel als mogelijk concrete besluiten te nemen.

In het **Verenigd Koninkrijk** is ook het nodige aan de gang. Het Britse verhaal is minder succesvol dan het Franse, vooral op industrieel gebied. Dat kwam mede door de Britse keuze in de jaren '80 de energiemarkt te liberaliseren en de energiebedrijven op te breken en te privatiseren. Daar kwam de winning van veel en relatief goedkoop Brits gas uit de Noordzee nog eens bij en zo ontstond een 'dash for gas', die vooral de rol van kolen beperkte, maar ook een rem zette op kernenergie. Toch speelt kernenergie nog steeds een belangrijke rol (19 reactoren; aandeel 20%). Stijging van elektriciteitsverbruik, afname van Noordzee-gas, vervanging van bestaande kerncentrales en de klimaatdiscussie brachten een paar jaar geleden kernenergie weer volop in de aandacht van de Britse beleidmakers. In een aantal *White Papers* werd nieuw beleid ontwikkeld voor nucleaire nieuwbouw, waarvoor alle grote Europese energiebedrijven serieuze belangstelling hebben getoond. Zekerheid voor investeerders is evenwel een zwaar punt, te meer daar financiële steun vanuit de overheid niet aan de orde is. Wel wordt sterk gepleit voor prijsgaranties op het gebied van CO₂. Hoewel in de nieuwe coalitie de *Liberal Democrats* de ruimte hebben tegen kernenergie te zijn, zal de regering nieuwbouw niet tegenhouden.

Ten slotte **Zweden**, het eerste EU-land dat daadkrachtig besloot af te zien van kernenergie. Begin jaren '70 startte een bouwprogramma voor 8 tot 10 centrales, maar door Three Mile Island nam ook hier de weerstand toe, uitmondend in een bindend referendum in 1980. De uitkomst was een middenweg: maak af waarmee begonnen is, maar ga niet verder; en beperk de levensduur tot 2010. Dat laatste bleek een illusie, want alleen de twee centrales in Barsebäck (tegenover Kopenhagen) konden economisch verantwoord worden gesloten. Thans heeft Zweden nog steeds 10 reactoreenheden in bedrijf (aandeel 50%). Door de jaren heen is het maatschappelijk beeld over kernenergie gekanteld, zodat Stockholm in 2009 bij wet de referendumuitkomst uit 1980 niet-bindend heeft verklaard. Nucleaire nieuwbouw, vooral ter vervanging van de bestaande centrales, is dan ook geen taboe meer en wordt opnieuw overwogen.

Renaissance: wel of niet?

Recente rapporten van onderzoeksbureaus naar de nucleaire *business case* voor nieuwbouw tonen een gemengd beeld, mede gegeven allerlei onzekerheden rond beleid en regelgeving. Vooral de financiële risico's, de concurrentie met duurzame energie en de fysieke en personele

capaciteitsbeperkingen in de bedrijfskolom spelen een rol. Bij dat alles blijven financieel-economische afwegingen over de rol van kernenergie in de brandstofmix van belang. Veel wordt gesproken over en gestudeerd op de integrale kosten van deze energiedrager. Daarbij speelt ook een rol of de uraniumvoorraden voldoende zijn voor een grootschalige toepassing. Overigens moet worden bedacht dat de economisch winbare voorraden, zoals bij vele andere grondstoffen, altijd een functie zijn van de prijs en dat vele gebieden in de wereld niet of weinig geëxploreerd zijn. Ook bevatten de oceanen veel uranium, terwijl naast uranium ook thorium-cycli mogelijk zijn voor de toepassing van kernenergie. De uraniumvoorraden zullen dan ook geen doorslaggevend argument zijn om wel of niet kernenergie toe te passen.⁶

Daarnaast blijven uiteraard de nadelen van kernenergie een rol spelen. Zo blijft het *afvalvraagstuk* omstreden, hoewel het kernsplijtingsafval op een veilige manier voor vele tientallen jaren kan worden opgeborgen. Dat gebeurt ondermeer al in Borssele bij de COVRA. Een definitieve oplossing is, door gebruik te maken van geologische bergingstechnieken, in beginsel voorhanden. Alleen in Zweden en Finland zijn definitieve besluiten genomen en wordt de verwezenlijking van definitieve berging voorbereid; elders is er nog steeds sprake van veel politieke en maatschappelijke weerstand.

Dat laatste is minder merkbaar op het gebied van het *non-proliferatiebeleid*. Om misbruik van de nucleaire technologie te voorkomen, is een breed internationaal waarborgsysteem opgezet. Toepassing daarvan en toezicht op naleving vinden in de regel zonder problemen plaats, behalve in landen als Iran en Noord-Korea. Los daarvan zal overigens bij de groeiende vraag naar de toepassing van kernenergie het nodig zijn waarborgen tegen misbruik in relatie tot toegang tot grondstoffen en technologie nader te wegen en te bezien of het internationale stelsel daarvoor kan worden versterkt.⁷

Kernenergie is en blijft onmiskenbaar een maatschappelijk en politiek omstreden onderwerp. Door velen wordt daar niet alleen rationeel, maar ook emotioneel over gesproken en gedacht. Toch moeten we beseffen dat het grote energievraagstuk voor de toekomst, zeker wanneer we daarbij ook het klimaat betrekken, om allehens-aan-dek vraagt. De groeiende wereldbevolking en de daarmee ontegenzeggelijk samenhangende toename van het energiegebruik maken het onontbeerlijk alle mogelijkheden aan te wenden. We kunnen ons niet veroorloven de ene of de andere optie uit te sluiten. Jammer genoeg is er geen 'silver bullit', een 'one-fits-all solution'. Naast zwaar en meer in te zetten op energie-efficiëntie zullen we ook volop moeten insteken op duurzame bronnen, nog lange tijd moeten doorgaan met fossiele energie (ook kolen), maar ook niet zonder kernenergie kunnen.

Wat we wel of niet in Nederland doen, is niet van belang en we zouden zelfs van kernenergie kunnen afzien. Maar de nationale energiemarkt bestaat niet meer, evenmin als een nationaal energiebeleid. We zijn steeds meer deel van een grotere Noordwest-Europese energiemarkt en het is ontegenzeggelijk waar dat we in Nederland zeer aantrekkelijke geografische vestigingsvoorwaarden hebben voor de grootschalige opwekking van elektriciteit, en dus ook voor kerncentrales. Daarom is het verstandig dat die centrales ook in Nederland worden gebouwd, en dat kan op een veilige en verantwoorde manier. Maar of dat gebeurt, is een economische afweging van de betrokken energiebedrijven, waarbij het aan de overheid is daarvoor de maatschappelijk aanvaarde randvoorwaarden te stellen.

Alles samenvattend is de conclusie dat een 'renaissance', vergelijkbaar met de 'nuclear building boom' uit de jaren '70, er niet in zit en de bijdrage van kernenergie aan de verwezenlijking van het IEA 450 ppm-scenario eerst na 2030 effect zal kunnen hebben. Die verdere ontwikkeling zal dus gepaard blijven gaan met horten en stoten, met zigzag- en pendulebewegingen. Vanuit de nucleaire industrie wordt daar evenwel nuchter op gereageerd, getuige deze opmerking van een topman van het Amerikaans-Japanse bedrijf GE-Hitachi: 'You have to look at this industry over the 60 year lifetime of a reactor. The nuclear renaissance is not a sprint, it's a long game.'⁸

Jacques de Jong, econoom, is verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

Noten

- ¹ Zie *Dertig Jaar Nederlands Energiebeleid: Van Bonzen, Polders en Markten naar Brussel zonder Koolstof*, in het bijzonder het daarin opgenomen essay over kernenergie: 'Naar Tsjernobyl en terug', CIEP 2005 (www.clingendael.nl/publications/2005/20050509_ciep_energy_dejong.pdf).
- ² International Energy Agency, *World Energy Outlook 2009*, Parijs: EIA, 2009.
- ³ *US Nuclear Energy Outlook 2008*, USDOE-EIA.
- ⁴ *US Nuclear Waste Policy Act* van 1982.
- ⁵ Beleidsmatig is door het kabinet-Balkenende IV een dossier voorbereid dat in het voorjaar 2010 naar de Kamer is gestuurd. Daarin worden de beleidsopties verder verkend, onder meer op basis van het CIEP-rapport *Kernenergie, een internationale beleidsverkenning* (www.clingendael.nl/publications/2010/20100330_CIEP_energypaper_JJong_Kernenergie.pdf).
- ⁶ Voor meer informatie over dit onderwerp zijn de NEA/IAEA-publicaties (het zg. Red Book) aan te bevelen: <http://www.nea.fr/press/2010/2010-03.html>.
- ⁷ Over dit thema is veel geschreven, o.a. in IAEA-kader; zie ook een serie beschouwingen geschreven door Ruud Lubbers, gepubliceerd op de website van CIEP (www.clingendael.nl/publications/2009/20090400_ciep_briefing_lubbers.pdf).
- ⁸ *Financial Times*, 5 november 2009.

Respons Jos Kester & Mendeltje van Keulen

N.a.v. Bob van den Bos, 'Nationale parlementen grote verliezer van Europese integratie?', in: *Internationale Spectator*, december 2010, blz. 627-631.

Nationale parlementen wél actief in Europese zaken

In de loop van het artikel van Bob van den Bos wordt de lezer duidelijk dat de vraag in de titel voor deze auteur niet anders dan met een uitroepteken bevestigd kan worden. Als Europa-adviseurs bij de Tweede Kamer zijn wij dagelijks bezig met de 'europeïsering' van het parlementaire werk. Vanuit deze praktijk reageren we op een aantal constatering en aannames in het stuk.

Volgens Van den Bos zijn nationale parlementariërs vaak te laat en te weinig actief om in Brussel een vuist te maken. Dit beeld behoort naar onze mening gelukkig goeddeels tot het verleden. De Tweede Kamer past decentralisatie van het Europese werk toe; Europa is dus niet langer een woordvoerders-specialisme, zoals landbouw. Alle Kamerleden worden via de vakcommissies actief betrokken bij de EU-ontwikkelingen op hun gebied.

Voordeel is dat gemakkelijk verbinding wordt gemaakt met de nationale politieke agenda. Bovendien worden nieuwe EU-voorstellen direct geagendeerd en voorzien van een behandelplan (subsidiariteitstoets, behandelvoorbehoud, technische briefing,...). Een voorbeeld is het recente EU-voorstel inzake zwangerschapsverlof, waarin nationale voorstellen voor vaderschapsverlof werden vervlochten. De afwijzing door de Kamer in het kader van de subsidiariteit leidde tot een uiterst kritisch regeringsstandpunt in Brussel. In een videoconferentie werden argumenten gewisseld met de Nederlandse EP-leden die betrokken waren bij dit voorstel.

De basis voor de stelling van Van den Bos dat nationale parlementariërs zich neer zouden leggen bij het primaat van het Europees Parlement is ons daarom niet duidelijk. De recente discussie over de EU-begroting laat zien dat natio-

nale en EP-politici ook binnen partijen lijnrecht tegenover elkaar kunnen staan en het debat niet schuwen.

Gelukkig wijst de praktijk ook uit dat meer activiteit niet, zoals Van den Bos aanneemt, per definitie meer eurokritiek inhoudt. Er zijn veel voorbeelden waarbij een positieve agenda en/of actie in Brussel werd gepusht, bijvoorbeeld op het gebied van financieel toezicht en *economic governance*. Van de 15 subsidiariteitstoetsen in 2009 was het merendeel positief.

Naast decentralisatie is selectiviteit een tweede kernpunt van de Europese aanpak van de Tweede Kamer. Jaarlijks wordt via de band van fracties en commissies een lijst van Europese prioriteiten vastgesteld. Van den Bos is dubbel over deze prioritering, die hij toejuicht, maar wat betreft het effect (selectie) ook lijkt te betreuren. Selectiviteit achten wij niet alleen onvermijdelijk, maar zelfs noodzakelijk voor gerichte Europese actie. De open procedure waarvoor nu is gekozen, vermijdt 'impliciete' selectiviteit.

Eigen parlementaire EU-ondersteuning is daarbij onmisbaar. De EU wacht immers niet, zoals een nationaal wetsvoorstel dat wel doet, totdat de Kamer zich heeft uitgesproken. Een eigenstandig(e) signalering en behandeltraject zijn dus belangrijk voor een tijdige behandeling conform de Brusselse termijnen.

In de interparlementaire samenwerking zien wij een belangrijk leerproces. De subsidiariteitstoets kan hierbij een voertuig zijn. Nationale parlementen zoeken wegen (via hun Brusselse vertegenwoordigers, in fysieke contacten of via het internet) om sneller argumenten en standpunten uit te wisselen en bij elkaar 'aan te haken' c.q. elkaar van kritiek te voorzien.

Aan het slot van zijn betoog komt Van den Bos wat ons betreft tot des poedels kern. Zullen de nieuwe procedures, de informatievoorziening en de parlementaire EU-ondersteuning leiden tot een grotere Europese betrokkenheid van Kamerleden? En hoe meet je eigenlijk activiteit en Europese invloed? Afgemeten aan kwantiteit, bijvoorbeeld: in 2009 vonden in de Tweede Kamers 94 Algemeen Overleggen voor een Brusselse Raad plaats, 15 technische briefings en 26 rondetafelgesprekken over Europese onderwerpen.

Meer betrokkenheid van het middenveld is nog een ontwikkelpunt. In vergelijking met de stortvloed aan brieven over nationale onderwerpen is de hoeveelheid EU-gerelateerde post die de Kamer ontvangt gering. Met uitzondering van vakbonden, werkgevers en bijvoorbeeld Amnesty International laten organisaties de Haagse flank vaak onbespeeld. En hier liggen kansen.

In de loop van het artikel verschuift de aandacht van de parlementaire praktijk naar de normativiteit. Zo spreekt Van den Bos over 'het virus van het anti-Europees populisme'. Juist deze door de auteur geconstateerde eurokritischer toon bevordert echter het activisme van links tot rechts. Zowel voor- als tegenstanders zullen zich actief moeten roeren in dossiers als seizoensmigratie, het financieel reglement of voorstellen voor een Europese belasting. En was dat niet wat we wilden, meer Haags Europadebat?

Jos Kester en Mendeltje van Keulen zijn EU-adviseurs bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij schreven deze reactie op persoonlijke titel.

Repliek Bob van den Bos

EP doet veel meer en heeft primaat

Al vele jaren houd ik hartstochtelijke pleidooien voor een grotere betrokkenheid van het nationale parlement bij Europese zaken. De uitbreiding van de EU-staf (negen medewerkers) bij de Tweede Kamer heb ik dan ook zeer toegejuicht. In die zin ben ik wellicht in politieke zin normatief. De procedures en de informatievoorziening zijn inderdaad duidelijk verbeterd en het Europees bewustzijn onder parlementsleden is toegenomen. Mijn bijdrage aan de *Internationale Spectator* was echter van academische aard en terwille van de objectieve analyse vroeg ik daarom óók aandacht voor de ‘unconvenient truth’.

De respons-schrijvers hebben mijn artikel helaas niet goed gelezen. In tegenstelling tot wat zij menen, behandelt het niet alleen de *Tweede Kamer*, maar de nationale parlementen in de EU. De vraag is of deze de grote (niet grootstel) verliezers zijn van de Europese integratie. Nationale parlementen hebben pas recentelijk een expliciete taak in het Verdrag gekregen. Europeanisering betekent dat een steeds groter deel van de wetgeving in Brussel en Straatsburg wordt vastgesteld. De *wetgevende* macht van elk nationaal parlement wordt dus deels omgezet in (slechts) *controlerende* macht. En deze heeft dan slechts betrekking op één van de 27 besluitvormende regeringen. Parlementariërs hebben weinig greep op de (grotendeels ambtelijke) Brusselse onderhandelingen.

Het beoordelen van Commissievoorstellen op subsidiariteit en evenredigheid kan slechts uiterst selectief plaatsvinden. Leuk of niet, het

is een enorme beperking. Natuurlijk kan men van de nood een deugd maken: bij gericht schieten hebben we meer kans op een doelpunt. In 2009 zijn slechts 15 subsidiariteitstoetsen uitgevoerd. Ter vergelijking: tussen 2004 en 2009 heeft het Europees Parlement bijna 3.000 teksten aangenomen, waarvan 1.355 van wetgevende aard. Er werden 48.747 amendementen ingediend; 30.067 werden aangenomen, waarvan 15.189 in het kader van *medebeslisingsrecht*.

De 736 leden van het Europees Parlement houden zich dagelijks uitsluitend met Europese zaken bezig, ondersteund door duizenden, vaak hooggekwalificeerde medewerkers. Vrijwel alles wordt tot in elk detail behandeld, niks selectie. Europarlementariërs hebben, in tegenstelling tot hun nationale collega's, dagelijks contact met alle belangrijke Europese spelers. Bij elke uitbreiding van EP-bevoegdheden zijn nationale parlementen erbij ingeschoten.

De Tweede Kamer-medewerkers wijzen erop dat alle Kamerleden via de vakcommissies bij EU-zaken worden betrokken. Deze mededeling staat nota bene in mijn tekst! Dit was al praktijk (zij het dat de animo hiervoor van parlementsleden beperkt was), toen ik in 1995 lid werd van de Tweede Kamer. Dit systeem is echter uitzonderlijk in Europa, zoals de respons-schrijvers mij zelf hebben verzekerd.

Ik schreef dat de *meeste* nationale parlementen zich *lijken* neer te leggen bij het primaat van het EP. Wie de *praktijk* – en dus niet alleen procedures en grondwettelijke

voorzieningen – in de nationale parlementen objectief beschouwt, kan toch moeilijk tot een andere conclusie komen. De afwijzing door de Tweede Kamer van de verlenging van het zwangerschapsverlof is een prachtig voorbeeld, maar zegt natuurlijk niets over de praktijk bij de meeste parlementen.

Ik heb echt nergens geschreven dat meer parlementaire activiteit per definitie meer eurokritiek inhoudt. Natuurlijk kunnen ook positieve acties getuigen van Europese betrokkenheid. Ik heb mij jarenlang zelf op dit pad begeven. Prima als voor- en tegenstanders van een Europese maatregel elkaar met goede argumenten bestrijden. Dat wil overigens niet zeggen dat ik alle actuele eurokritiek uit de Tweede Kamer toejuch uitsluitend omdat dit de discussie aanwakkert die we zo graag willen. Het gaat mij ook om het niveau van het parlementair debat, maar, ik geef het toe, nu word ik toch weer normatief.

Dr Bob van den Bos is oudlid van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en het Europees Parlement.

Filmrecensie Floor Janssen

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

De waarde van broederschap en berusting

Titel: Des hommes et des dieux
Regie: Xavier Beauvois
Script: Xavier Beauvois, Etienne Comar
Distributie: Mars Films
Jaar: 2010
Info: 122 minuten, kleur, gesproken in Frans/Algerijns-Arabisch
Beschikbaarheid: te zien in (art-house) bioscopen

*U bent goden, zonen van de Allerhoogste.
Toch zult u sterven als mensen...
Ten val komen als aardse vorsten*

Psalm 82 (gebruikt in openingsscène van de film *Des hommes et des dieux*)

De jaren negentig van de vorige eeuw zijn gitzwarte bladzijden in de geschiedenis van Algerije. De Algerijnse burgeroorlog (1991-2002) brak uit toen het regime in 1991 besloot het veelbelovende democratische proces, dat het zelf in 1989 op gang had gebracht, abrupt te beëindigen toen bleek dat het FIS (*Front Islamique du Salut*; het Islamitisch Bevrijdingsfront) een overweldigende meerderheid zou behalen in de verkiezingen, en het regime dus zijn macht zou kwijtraken. Hevige repressie was het antwoord van de Algerijnse overheid op de groeiende populariteit van het islamisme. De oorlog die volgde wordt meestal voorgesteld als een conflict tussen



Bron: Officiële website *Des hommes et des dieux*, Sony Classics (<http://www.sonyclassics.com/ofgodsandmen/>).

de regering en gewelddadige islamitische groepen. In werkelijkheid was de Algerijnse burgeroorlog een machtsstrijd, uitgevochten door een veelvoud aan islamitische guerrilla's, regeringsgezinde militias, criminele benden en het leger. Het geweld verspreidde zich als een olievlek over het land. Niet alleen militanten, maar ook journalisten, buitenlanders, intellectuelen, vrouwen zonder hoofddoek en iedereen die zich 'verdacht' maakte als islamist of aanhanger van de regering, liepen gevaar. De oorlog kostte zo'n 200.000 mensen het leven.

De film *Des hommes et des dieux* speelt zich in deze context af; het vertelt het waargebeurde verhaal van acht cisterciënzer monniken (stuk voor stuk gespeeld door Franse

topacteurs, onder wie Lambert Wilson en Michael Lonsdale) in een klooster in het afgelegen bergdorp Tibehirine. Zij leven in volledige harmonie met de plaatselijke islamitische bevolking – ze bezoeken elkaars feesten, mengen zich in het dorpsleven, helpen elkaar waar nodig, en de bescheiden medische post van het klooster is zelfs onmisbaar voor de dorpingen. Het klooster is vergroeid met Tibehirine; de monniken zijn één met de bevolking. Dit alles wordt verstoord wanneer de monniken worden geconfronteerd met het oprukkend geweld; enkele kilometers van het klooster wordt twaalf Kroatische arbeiders de keel afgesneden door islamitische militanten. De monniken weten dat hun hetzelfde lot wacht, maar wat moe-

ten ze doen: blijven of weggaan?

De geschiedenis leert ons dat het onvermijdelijke is gebeurd. De monniken zijn ondanks herhaalde waarschuwingen in Tibehirine gebleven. Ze zijn ontvoerd door militanten, en de hoofden van zeven van hen zijn nabij het dorp teruggevonden.

Een dergelijk verhaal biedt genoeg stof voor een melodrama of een oorlogsthiller. Regisseur Beauvois heeft echter wijselijk gekozen voor de weg van ingetogenheid. *Des hommes et des dieux* volgt de strijd van de menselijke psyche die geconfronteerd wordt met de dood, en de 'goddelijke weg' die de monniken hebben gekozen. Het feilloze acteerwerk maakt dat je als kijker intens mee gaat leven met de monniken. Ze beschouwen het weliswaar als hun roeping om God, het klooster en de dorpeelingen niet in de steek te laten, maar ze zijn ook niet gevrijwaard van angst en paniek om hun naderend lot.

Ondanks de heftige Algerijnse geschiedenis maakte Beauvois een uiterst serene film. De scènes waarin het dagelijks leven van de monniken aan bod komt – de liturgieën, de maaltijden, de gesprekken, het werk in en rond het klooster, de wandelingen door het prachtige Atlasgebergte – brengen de kijker tot rust. Het stelt je in staat te begrijpen hoe deze monniken vrede vinden in de berusting in hun naderend einde. De regisseur heeft duidelijk geprobeerd van *Des hommes et des dieux* geen politieke film te maken. Toch worden de beelden uit het klooster afgewisseld met scènes over de politieke werkelijkheid. Zo laat Beauvois niet buiten beschouwing dat ook het Algerijnse leger zich schuldig maakte aan manipulatie en bruut geweld. Wanneer de monniken hun afschuw hierover uiten, en uit naastenliefde besluiten een gewonde terrorist te behandelen, groeit de achterdocht bij het Algerijnse leger over de ware motieven van de monniken.

Hoewel in de film kort wordt genoemd dat de monniken zijn vermoord door de GIA (*Groupe*



Bron: Officiële website *Des hommes et des dieux*, Sony Classics (<http://www.sonyclassics.com/ofgodsandmen/>).

Islamique Armé, blijft Beauvois zorgvuldig uit de buurt van de schuld-vraag. Maar als kijker vraag je je af: was het de GIA, was het de regering of een combinatie van die twee, die de monniken uiteindelijk van het leven beroofde?

In Frankrijk zagen meer dan drie miljoen mensen *Des hommes et des dieux*. De film werd vol lof ontvangen op het Filmfestival van Cannes. Toch ontstond er in Nederland naar aanleiding van een voorbespreking van de film in *NRC Handelsblad* een discussie over het werkelijke leven van Franse monniken in Algerije. In hoeverre leefden zij écht in harmonie samen met de moslimbevolking? En dient de 'perfecte moraal' van de monniken in *Des hommes et des dieux* niet als propaganda voor de katholieke kerk, in een tijd dat deze wel wat propaganda kan gebruiken?

Voor de monniken van Tibehirine – zo lezen we in het testament dat broeder Christian naliet voor lezing in geval van zijn dood – was het niet te doen om het verspreiden van het geloof of de uitbreiding van de kerk. Het was hun te doen om liefde: voor hun geloof en voor hun naasten. De

grote kracht van *Des hommes et des dieux* zit in het gevoel van broederschap, dat als een rode draad door de film loopt en dat vanaf de eerste minuten bij de kijker binnenstroomt. Het gaat hier niet alleen om de broederschap tussen monniken en de bevolking, maar ook tussen religies, en tussen mensen – ook al zijn zij je kwaad gezind.

Dat naastenliefde echter tegelijkertijd het uiterste kan vergen en de grenzen opzoekt bij mens en het geloof, blijkt uit de laatste overpeinzingen van broeder Christian. In zijn testament schrijft hij dat hij zal bidden voor degene die hem vergezeld heeft in zijn laatste minuten: zijn moordenaar. Voor de kijker, die op dat moment al zo ver is meegenomen in de contemplaties van de monniken, rest maar één vraag: zou ik die kracht kunnen opbrengen?

Floor Janssen is projectassistent bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Ze studeerde Arabisch en Midden-Oosten Studies, en werkt thans aan een onderzoek naar Algerije.

Boekbesprekingen

Gas voor de wereld

Timothy A. Boon van Ochssée

The dynamics of natural gas supply coordination in a new world.

Den Haag: *Clingendael International Energy Programme*, 2010; xxii + 425 blz.;

ISBN: 978-90-367-4445-7-351-3604-5

http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100622_dissertation_CIEP_Tim%20Boon%20von%20Ochssee.pdf

Tom Smeenk

Russian gas for Europe creating access and choice.

Den Haag: *Clingendael International Energy Programme*, 2010, xx + 397 blz.;

ISBN: 978-90-367-4445-4

http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100622_dissertation_CIEP_Tom%20Smeenk.pdf

In juli 2010 zijn er gelijktijdig twee proefschriften verdedigd aan de Rijksuniversiteit Groningen (RuG), die betrekking hebben op de Russische productie en het Russisch verbruik van aardgas. Timothy Boon van Ochssée doet dit in een context van de wereldproductie van gas; Tom Smeenk doet dat meer in de Europese context. Zeer uitputtend worden de *ins and outs* van de wereldaardgasleveranties behandeld.

Beide proefschriften zijn geschreven in het kader van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP); ze pogen politieke en economische krachten te benoemen en van elkaar te onderscheiden. Het is een efficiënt project geweest, een groot gedeelte van beide proefschriften is exact hetzelfde. Dit is een vaststelling en beslist geen kritiek. Tezamen bieden de twee proefschriften een schat aan informatie, Nederland heeft er twee uitstekende experts bij gekregen.

Boon vangt aan met een bespreking van het belang van het Euraziatisch Hartland voor de internationale krachtsverhoudingen. Controle over de hier aanwezige delfstoffen is in Russische ogen van levensbelang.¹ Hierin is de afgelopen decennia het belang van aardgas aanmerkelijk toegenomen. Meer dan 70% van de bewezen conventionele

wereldaardgasreserves (en ook meer dan 70% van de bewezen conventionele wereldoliereserves) bevindt zich in een 'strategische ellips'. Drie landen: Iran, Rusland en Qatar, domineren de gasreserves.

De insteek van Boon ten aanzien van de Russische perceptie van het Westen is dat financiële macht (door export van olie en gas) Rusland van de middelen voorziet om andere vormen van structurele macht te ontwikkelen. Premier Poetin zou dan ook Europa en de Verenigde Staten binnen de Russische invloedssfeer van energieleveranties willen trekken, juist omdat hij olie en gas als Ruslands krachtigste instrument van buitenlands beleid beschouwt. Dit zou afdoende verklaren dat er in Rusland gestreefd wordt naar grotere staatszeggenschap over deze natuurlijke hulpbronnen.

Interessant is Boons vergelijking van Ruslands olie- en gasexporten (blz. 57-58). Rusland levert 12% van de wereldolieproductie, maar het bezit slechts 6% van de conventionele wereldoliereserves. Met aardgas ligt dat gunstiger: met een levering van 21% van de wereldaardgasproductie bezit het 23% van de conventionele reserves.² Op grond van deze cijfers kan Rusland weliswaar nog slechts 22 jaar olie produceren, maar nog wel 72 jaar aardgas. Duidelijk is dat

aardgasproductie Rusland op lange termijn relatieve voordelen biedt.

Boons onderzoeksvraag luidt: 'To identify what shape and form of cooperation with other gas-exporting countries is feasible from a Russian vantage point, as well as to what extent and how it can strengthen Russia as a geo-strategic player in the structure of the post-Cold War international system.' Deze invalshoek leidt ertoe dat in een theoretisch hoofdstuk wordt ingegaan op de theorie van oligopolie en van kartels. Daarna komt in hoofdstuk 5 de wereldgasmarkt aan de orde; daarin worden prijzen, handel en het toegenomen belang van transport van vloeibaar aardgas (LNG) behandeld voor de Europese, Amerikaanse en Aziatische gasmarkt. Voor de Europese landen (uitgezonderd Noorwegen) wordt voor het jaar 2030 een importafhankelijkheid verwacht van 77% van het totale gasverbruik.

Voor ons in West-Europa zijn vooral de productieontwikkelingen in het al genoemde Euraziatische Hartland (Rusland, Azerbeidzjan, Turkmenistan, Kazachstan, Oezbekistan en Iran) van belang. De auteur spreekt hier van de 'inner gas market integrators'.³

Uitgebreid worden productie, consumptie en exportleveranties van

deze landen behandeld. Uiteraard komt hier ook het belang van het Russische staatsgasbedrijf Gazprom om de hoek kijken. Het is van belang te beseffen dat, na Rusland, Iran de grootste gasreserves in de wereld bezit en daardoor een groot exportpotentieel heeft. De kern van Boons proefschrift (alsmede dat van Smeenk) is een uitgebreide studie van Gazproms investeringsstrategie in een, wat genoemd wordt 'onzekere aan concurrentie onderhevige aardgasmarkt'. Boons proefschrift bevat drie gevalstudies, t.w. Gazproms optreden in de Turkse, Zuid/Zuidoost-Europese en Noordwest-Europese aardgasmarkt.⁴

Daarbij wordt gebruik gemaakt van een 'real options'-speltheoretisch model om tot een mogelijke waardebeoordeling van de projecten te komen die op deze modellen betrekking hebben. In het geval van de Turkse markt betekende dit de aanleg van de Blue Stream-pijpleiding. De auteurs komen tot de conclusie dat deze aanleg een *negatieve contante waarde* van \$2,5 miljard heeft en als een commercieel en strategisch fiasco kan worden beschouwd. Wat de Zuid/Zuidoost-Europese markt betreft, gaat het om een toekomstig project. Gebruik maken van zowel de Blue Stream-pijpleiding, die overcapaciteit heeft, als een nog te bouwen South Stream-pijpleiding, zou tot een *positieve contante waarde* van \$14 miljard kunnen leiden. En wat betreft Noordwest-Europese leveranties (gebruik makend van de in aanbouw zijnde North Stream-pijpleiding) komen de auteurs tot een *relatief lage netto contante waarde* van ruim \$4 miljard. In dit geval is Russisch pijpleidingtransport onderhevig aan sterke concurrentie van import van LNG uit andere bronnen.

In een hoofdstuk over geopolitieke invloeden op de aardgasexporten komt Boon tot de, op zich zelf, niet zo verrassende conclusie dat Rusland zich *niet* zal laten leiden door de economische ratio om tot

samenwerking met andere aardgasproducenten over te gaan. In het slothoofdstuk wordt weer benadrukt dat op termijn Rusland en Qatar de grote spelers op de internationale markt zullen zijn (dit zijn juist ook de landen die onlangs de organisatie van het WK-voetbal voor 2018 resp. 2022 toegewezen hebben gekregen; eindred.). Het exportpotentieel van Iran wordt vooralsnog 'slapend' geacht. Europa biedt voor Gazprom de beste groeikansen (opvallend is dat in dit hoofdstuk geen onderscheid wordt gemaakt tussen Noordwest-Europa en Zuid/Zuidoost-Europa).

Uiteindelijk komt Boon toch niet verder dan de niet zo spectaculaire conclusie (blz. 391): 'European policy-makers must balance what they see as the political impact of a large market share for Russia in Europe against security of supply concerns. On the one hand, a greater gas market share in Europe for Russia, on the back of successful energy diplomacy between European governments and companies, can greatly enhance Europe's gas security of stable and affordable supplies. On the other, from a competition point of view, such a large share in the European gas market for Russia could have adverse political and regulatory ramifications.'

Smeenk's proefschrift heeft als onderzoeksdoel: 'To identify, evaluate and extrapolate Gazprom's investment strategy regarding Russia's exports and export market behaviour, with a focus on European infrastructure projects, in a geopolitical context.' Het richt zich dus, vergeleken met Boon, volledig op Russisch aardgas voor Europa. In dit proefschrift wordt dan ook gestart met een beschrijving van het bedrijfskundige concept van de waardeketen (*value chain*) van aardgas. Het verschil met Boon ligt vooral in de drie hoofdstukken die de gassector en de gasexportstrategie van de voormalige Sovjetunie en van het huidige Rusland behandelen. Daarnaast is een aanzienlijk deel

van dit proefschrift gelijk aan dat van Boon. Smeenk komt dan in zijn laatste hoofdstuk tot de conclusie dat Gazprom in de toekomst toch wel erg veel concurrentie zal ondergaan van andere gasleveranciers (Noorwegen, Algerije, Qatar, Nigeria en Centraal-Aziatische producenten). Hoewel Europa de belangrijkste afnemer van Gazprom zal blijven, is het bezig zich te diversifiëren tot een 'global player', aangezien 'Gazprom must operate in an uncertain and competitive gas market' (blz. 354).

Na de uitgebreide behandeling van de wereldgassector zijn de conclusies enigszins teleurstellend. Smeenk komt tot de conclusie dat samenwerking tussen gasexporterende landen mogelijk is. Thans vindt een lichte mate van samenwerking plaats binnen het 'Gas Exporting Countries Forum' (GECF), waarin Rusland, Qatar, Iran, Algerije en Venezuela het meest actief zijn. Binnen het GECF hebben Rusland, Qatar en Iran de 'Gastrojka' gevormd. Een op de OPEC-praktijk lijkende manipulatie van productie en prijzen zit er echter niet in.

Het onderzoek van Smeenk is vooral van belang voor de discussie inzake al te grote afhankelijkheid van West-Europa van Russisch gas. Smeenk is van mening dat Ruslands investeringsstrategie voor een belangrijk deel door economische overwegingen wordt geleid (blz. 360). Zolang in de *totale energiemix* het aandeel van Rusland niet te hoog is (Smeenk gaat uit van zo'n 30 tot 40%), is samenwerking met Rusland wenselijk. Zou het daarbovenuit stijgen, dan zou men naar alternatieven dienen te kijken. Ook deze conclusie is niet verrassend.

In de proefschriften wordt nauwelijks ingegaan op de ontwikkeling van de productie van niet-conventioneel aardgas. Mocht er inderdaad ooit sprake zijn van een onaanvaardbaar niveau van afhankelijkheid van Russische energieleveringen, dan wordt niet-conventioneel gewonnen (maar daardoor wel duurder)

aardgas een geduchte concurrent. Zelfs nu al dient er veel meer rekening mee te worden gehouden dan zo'n vijf jaar geleden. Een in juli 2010 verschenen artikelenreeks in *NRC Handelsblad* behandelt de opkomst van uit leisteen en steenkool te winnen aardgas.⁵ Vooral in de Verenigde Staten heeft dit een hoge vlucht genomen. In diverse Europese landen, zoals Duitsland, Polen, Oostenrijk, Hongarije, Frankrijk, Zweden, Roemenie, maar ook in Nederland, worden nu exploraties uitgevoerd. Indachtig deze ontwikkeling en na lezing van de twee proefschriften komt in ieder geval deze recensent tot de conclusie dat angst voor grote Russische politieke invloed via aardgasleveringen sterk overdreven is. Er zijn immers genoeg alternatieve leveranciers voorhanden.

Erik Dirksen

Erik Dirksen is verbonden aan de Leerstoelgroep Oost-Europese Geschiedenis en Oost-Europakunde, alsmede aan de Amsterdam Business School van de Universiteit van Amsterdam.

Noten

1 Wij Nederlanders zijn in het algemeen niet zo gewend in geografisch-politieke of geografisch-economische verhoudingen te denken. Stafleden en gastonderzoekers van het CIEP zijn dat wel. Een interessante voorloper van de in deze bijdrage behandelde proefschriften is: Mehdi Parvizi Amineh & Henk Houweling (red.), *Central Eurasia in Global Politics*, Leiden, 2004. Hierin wordt, naast het belang van olie- en gasvoorziening, ingegaan op politieke, sociale en economische veranderingen in de Kaspische-Zeeregio.

2 Conventionele olie- en gasreserves bestaan uit in de aardkorst aanwezige olie- en gasvoorraden. Niet-conventionele reserves liggen besloten

in leisteen en steenkool, en kunnen slechts tegen hogere kosten gewonnen worden. Topman Peter Voser van Shell is van mening dat de productie van onconventioneel gewonnen gas in de Verenigde Staten sterk zal toenemen. (*Effect*, no. 21, 16 oktober 2010, blz. 12), hetgeen ook door Boon (blz. 69) wordt beweerd. Als dit inderdaad zo is, worden Ruslands belangen ondergraven.

3 Hij onderscheidt ook 'outer gas market integrators': Algerije, Libië, Nigeria, Noorwegen en Qatar.

4 Zuid/Zuidoost-Europa wordt gedefinieerd als het gebied bestaande uit: Oostenrijk, Hongarije en voormalig Joegoslavië (Slovenië, Kroatië, Servië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië), Roemenië, Bulgarije, Albanië, Griekenland, Italië en Turkije. Onder Noordwest-Europa vallen: Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, Nederland, België, Luxemburg en Frankrijk.

5 'Er staat een gasrevolutie te gebeuren', 'Polen voelen de gaskoorts al opkomen' en 'Rusland voelt de hitte van het aardgas', in: *NRC Handelsblad*, 14 juli 2010, 15 juli 2010 resp. 16 juli 2010.

Dramatiek en dynamiek in de Congo

David van Reybrouck

Congo. Een geschiedenis.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2010; 680 blz.; € 24,90; ISBN: 978-90-234-5866-1

Séverine Autesserre

The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacekeeping.

New York: Cambridge University Press, 2010; (Cambridge Series in International Relations);

344 blz.; € 22,90; ISBN: 978-05-211-5601-1

Congo is complex terrein als het gaat om beteugeling van geweld en verwezenlijking van democratie. Hoewel de regering is verkozen op grond van 'vrije verkiezingen' in 2006, heeft het land nog altijd een autoritair regime en een zwakke democratische staatsstructuur. Daarnaast is Congo het toneel van voortgaande humanitaire drama's, waaronder moord, verkrachting en verminking. In geen enkel conflict is het aantal dodelijke slachtoffers sinds de Tweede Wereldoorlog zo hoog geweest als dat in Oost-Congo (Noord-Katanga, Noord-Kivu en Zuid-Kivu); dit aantal wordt voor de periode 1998-2010 zelfs

geschat op 5,4 miljoen.¹ In Oost-Congo sterven er zo'n duizend mensen per dag, doorgaans als gevolg van ondervoeding of ziekte, wat door verbetering van de economische en sociale structuren gemakkelijk voorkomen zou kunnen worden.² Het leven is er de afgelopen jaren totaal ontwricht geraakt: 81% van de inwoners moest hun huis ontvluchten, meer dan de helft had te maken met de gewelddadige dood van familie of vrienden, en 16% was slachtoffer van seksueel geweld, vaak herhaaldelijk. Anno 2010 staat Oost-Congo voor velen nog steeds gelijk aan horror.

Ondanks vele pogingen tot conflictpreventie en vredeshandhaving zijn internationale hulporganisaties er tot op heden niet in geslaagd het geweld in dit land tegen te gaan. De Verenigde Naties leverden sinds februari 2000 hun grootste en duurste vredesmissie ooit (MONUC), maar de organisatie zag zich genoodzaakt haar aanwezigheid ook na de vrije verkiezingen van 2006 verder uit te breiden en te versterken; diverse hulpverleningsinstanties, veelal niet-gouvernementele humanitaire instellingen, richtten zich op de gevolgen van het geweld, maar waren mach-

teloos het geweld zelf aan banden te leggen en zagen daarin trouwens ook niet hun primaire taakstelling.

Twee nieuwe publicaties geven inzicht in de context waarin dit geweld de afgelopen decennia is ontstaan. Het ene werk is een historisch verhaal dat zich uitstrekt over zo'n anderhalve eeuw, het andere een analyse van de zogeheten transitieperiode van juni 2003 tot december 2006, waarin de overgang van 'oorlog' naar 'democratie en vrede' een einde aan het geweld had moeten maken en een begin had moeten zijn van de ontwikkeling naar een werkelijk vrije democratie.

David van Reybrouck, wiens boek onlangs bekroond werd met de Libris Geschiedenisprijs 2010, de Jan Greshoffprijs 2010 en de AKO Literatuurprijs 2010, verrast de lezer met een uitzonderlijk helder geschreven relaas over de totstandkoming en ontwikkeling van het moderne Congo sinds het Belgische kolonialisme van de jaren 1880. Zijn aandacht gaat uit naar een geschiedenis van de 'gewone' Congolees, die hij gezicht en stem weet te geven in een breed, historisch kader. In aanvulling op historisch bronnenmateriaal en secundaire literatuur laat de auteur vele burgers spreken, vooral door het gebruik van interviews. Daardoor ontstaat een genuanceerd beeld van een veelzijdige, cultuurhistorische realiteit. Het boek is voor lezers niet alleen prettig leesvoer, maar tevens van grote waarde om de achtergrond van de hedendaagse complexiteit van dit land te begrijpen.

Lezers die echter op zoek zijn naar een meer verklarende en analyserende studie over de oorzaken van het aanhoudende geweld in Congo, kunnen vooral terecht bij Séverine Autesserre. De auteur, die net als Van Reybrouck put uit zeer veel interviews, geeft een uitstekende, kritische analyse van de internationale vredespolitiek in Congo tijdens de transitieperiode (2003-2006). Hoewel het werk uitdrukkelijk geen kritiek is op de VN of andere internationale

instellingen in algemene zin, roept de auteur wel op tot heroverweging van de opvattingen over vredesopbouw die zij hebben gevormd. Volgens haar is het aanhoudend geweld in oost-Congo vooral te verklaren door de eenzijdige paradigma's en 'standard operating procedures' van dergelijke instellingen, waarbij de weg naar oplossingen consequent bij macro-niveaus en *top down*-strategieën werd gelegd. Onderbouwd door het werk van Stathis Kalyvas over de betekenis van *lokale* problematiek in burgeroorlogen,³ is haar mening dat internationale instellingen (VN, ambassades, NGO's) op die manier wegkeken voor de problemen die zich op *lokaal* niveau voordeden, terwijl juist dáár de voornaamste oorzaak van het aanhoudend geweld in die periode was gelegen.

Lokale agenda's over landbezit, exploitatie van mineralen en zelfbescherming waren vaak verstrengeld met regionale en nationale agenda's, zoals ook door internationale instellingen werd erkend, maar ze kenden daarnaast ook een geheel eigen dynamiek, die door een 'vanzelfsprekende' oriëntatie op macroniveau niet werd gezien. Milities in Zuid-Kivu, Noord-Katanga en Ituri, aldus Autesserre, werden vaak niet van 'bovenaf' en op grote schaal georganiseerd, maar kenden ieder een eigen agenda, die direct verband hield met belangen uit het dorp of uit de streek (toegang tot land, perspectief voor jongeren in een economisch kansloos gebied, enz.). Tussen 2003 en 2006 ontwikkelden deze agenda's zich autonoom ten opzichte van de agenda's van nationale en regionale elites; het geweld dat daarmee was verbonden, kon dan ook niet door de op macroniveau georiënteerde internationale gemeenschap worden gestopt, laat staan worden opgelost.

Zowel Van Reybrouck als Autesserre wijst op het belang van cultuur bij de institutionele vormgeving in het verre en recente verleden van Congo. Zij wijzen bovendien op de rol van burgers ten opzichte van *top down*

macro-institutionele vormgeving. Van Reybrouck laat zien dat het leven van Congolezen sinds het Belgische kolonialisme bovenal ontwricht is geraakt door de introductie van 'externe', institutionele vormgeving van 'bovenaf'. Autesserre wijst daarentegen op het (voort)bestaan van een lokale dynamiek, die niet noodzakelijkerwijs vervlochten was met de instituties van het centrale gezag. Vooral bij haar zijn burgers actieve, zelfhandelende en zichzelf organiserende wezens. Autesserre beperkt zich echter tot burgers in Oost-Congo; de 'historicus en romancier' Van Reybrouck richt zich daarentegen op burgers in heel Congo.

Beide auteurs hebben, met andere woorden, oog voor de *grassroots* dimensies van het land. Beiden zien die dimensies bovendien als complementair aan nationale en regionale verklaringen voor de sociaal-politieke situatie in het land. Ook delen beide auteurs dezelfde mening over de beperkte kansen van democratie in Congo na het 'opleggen' van vrije verkiezingen in 2006. Hoewel vrije verkiezingen een doorslaggevende betekenis werd toegedicht tijdens de transitieperiode, hebben internationale actoren niet of nauwelijks aandacht besteed aan (voortijdige) democratische inbedding van de bevolking. Terwijl Van Reybrouck laat zien dat dergelijke *top down*-pogingen tot democratisering in het verleden al mislukten, wijst Autesserre op het belang om voortaan ook lokale agenda's in dergelijke, *top down*-democratiseringsdoorvoering mee te nemen. Bovendien vereist 'democratie' de ontwikkeling van rechtspraak en een *civil society*, zowel op micro- als op macroniveau. Volgens Autesserre zou 'democratie' ook niet noodzakelijkerwijs de hoofdinzet moeten zijn, maar zou het vooral moeten gaan om vrede, rechtvaardigheid en veiligheid – een conclusie die overeenkomt met de recente aanbevelingen van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV).⁴

Al met al bieden beide publicaties de lezer een genuanceerd beeld over de context van de problemen in Congo, waarbij historische kennis en praktische beleidsanalyse elkaar goed aanvullen. De meerwaarde van beide boeken ligt daarbij dus vooral in de aandacht voor het perspectief van burgers en lokale dynamiek.

Steven Schouten is onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Zie ook de bijdrage van Ellen Berends over de Democratische Republiek Congo in het oktobernummer van 2010, blz. 526-530. [eindred.]

Noten

1 Dit cijfer is recentelijk veel lager ingeschat; zie: Human Security Report Project, 'Shrinking Costs of War', Part II, in the *Human Security Report 2009* (te verschijnen), Vancouver: HSRP, 2010 (<http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2009/text.aspx>).

2 Patrick Vinck, Phuong Pham, Suliman Baldo & Rachel Shigekane, *Living with*

Fear. A Population-Based Survey on Attitudes About Peace, Justice, and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo, Human Rights Center, University of California, Berkeley; Payson Center for International Development, Tulane University; International Center for Transnational Justice, 2008.

3 Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, New York: Cambridge University Press, 2006.

4 AIV, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, advies no. 64, maart 2009, blz. 56 e.v. Vgl. ook het WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*, r.84, januari 2010.

Pamflet over 'Europees politbureau'

Derk Jan Eppink

De toren van Babel staat in Brussel, Pleidooi voor een Verenigd Europa van Staten.

Tielt: Lannoo, 2010; 176 blz.; € 17,95; ISBN: 978-90-209-9076-8

Volgens Derk Jan Eppink lijdt het geen twijfel waar de macht ligt in Europa: bij de Europese instellingen en het bijbehorende ambtenarenapparaat. Met hun eigen belangen en dynamiek houden de instellingen zichzelf in stand en eigenen ze zich steeds meer vraagstukken en bevoegdheden toe. Eppink beschrijft op vaak overtuigende wijze hoe dat in zijn werk gaat, bijvoorbeeld in het Europees Parlement (EP), dat hij als Europarlementariër van binnenuit goed kent.

Het begint er al mee dat vooral de Europese politici in het parlement verkozen worden. In het EPervaart de auteur een haast semireligieuze Europese symboliek, compleet met vlag en volkslied en de heilsleer van de *Ever closer Union*. Hier worden critici al snel als anti-Europees weggezet. Vervolgens bevolken de parlementariërs ook nog eens de parlementaire commissies waar ze affiniteit mee hebben: boeren in de landbouwcommissie, milieuactivisten in de milieucommissie, enz. Dit leidt tot preken voor eigen parochie en overregulering, wat nog wordt

versterkt door de geprefabriceerde amendementen die de talrijke belangenorganisaties aanleveren. Dat het EP op veel terreinen de rol van medebeslisser heeft gekregen, gaat volgens Eppink ten koste van zijn rol als kritisch controleur van de Europese Commissie.

Eppink ziet het Parlement en de andere Europese instellingen als een soort politbureau, dat zichzelf in stand houdt en vooral zijn eigen belang dient, door met zijn regelzucht zijn speelveld en activiteiten steeds verder uit te breiden, met als resultaat een zeer minutieuze wetgeving, die in zijn gedetailleerdheid onuitvoerbaar is. Vooral de milieuwetgeving moet het bij Eppink ontgelden; ook hier ontwaart hij sovjettrekken in het systeem: centrale planning, belemmering van keuzevrijheid en beleid dat een grote mate van maakbaarheid van een betere wereld veronderstelt. Tot slot trekt Eppink ten strijde tegen de plannen voor een Europese belasting. Als die er komt, zit er helemaal geen rem meer op de Europese uitgaven, zo vreest hij.

Eppink heeft in zijn loopbaan Europa vanuit verscheidene posities kunnen beschouwen en ervaren: als journalist (van *NRC Handelsblad* en *De Standaard*), als lid van het kabinet van Eurocommissarissen Bolkestein en Kallas, en sinds 2009 als Europarlementariër voor de Vlaamse Lijst Dedecker. In deze bundel is vooral de *politicus* Eppink aan het woord. Meer dan een objectieve journalistieke analyse is *De toren van Babel staat in Brussel* een politiek pamflet: alle argumenten en voorbeelden staan in het teken van zijn politieke boodschap: Brussel stelt de verkeerde prioriteiten, werkt inefficiënt en zou zich moeten beperken tot zijn kerntaken. Hieronder verstaat Eppink de economische en monetaire samenwerking, energie-onafhankelijkheid, immigratie en een gemeenschappelijk vervoers-, milieu- en buitenlands beleid.

Eppink is in deze bundel zo op dreef met het afschaffen van de huidige Europese samenwerking, dat de uitwerking van aantrekkelijke alternatieven voor het huidige systeem er wat bekaaid afkomt. In plaats van

een 'pleidooi', zoals de titel veronderstelt, blijft de bundel dan ook vaak steken in een vlot geschreven klaagzang over de tekortkomingen van Brussel. Wat overigens niet wil zeggen dat de geuite kritiek onrecht of slecht onderbouwd is.

Hoewel in Eppinks visie de instellingen dus de belangrijkste

machtsfactor zijn, zijn juist zijn typering van de individuele spelers in de Europese arena (bijvoorbeeld Raadsvoorzitter Van Rompuy) zeer treffend. Ze maken nieuwsgierig naar meer van dit soort kijkjes in de keuken van deze Europese insider.

Joep Boerboom

Drs J. Boerboom is teamleider bij de provincie Overijssel. Hij was eerder onder meer werkzaam bij het Europees Parlement en de Europese Commissie.

Nederland had Duitsland nodig

William Mallinson

From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration.

Londen/New York: I.B. Tauris Publishers, 2010; 300 blz.; € 93,20;

ISBN: 978-1-84885-344-7

Het standaardbeeld in de historiografie over de Nederlandse buitenlandse politiek is dat Den Haag zich vanaf de afscheiding van België op een principiële standpunt van neutraliteit stelde. Na 1800 voerde Nederland een onthoudingspolitiek in Europa en tussen 1840 en 1940 raakte het op het continent inderdaad nimmer betrokken bij een gewapend conflict. Tot aan de invasie van Duitsland in mei 1940 hield Nederland sterk vast aan het neutraliteitsbeginsel. Den Haag wilde vooral niet betrokken raken in het machtsspel tussen de grote mogendheden, maar zag zichzelf als een gidsland met een hoge morele standaard. Nederlanders waren handelaars, vooral gericht op internationale handel. Sommigen hebben zelfs gesteld dat door deze bewust gekozen afzijdigheidspolitiek er feitelijk geen Nederlands buitenlands beleid bestond.

In zijn boek *From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration* beoogt William Mallinson echter dat Nederland na 1831 nooit neutraal is geweest in de letterlijke betekenis van dat woord, maar 'has rather tried to pursue independence in its

foreign policy, by playing a balancing game' (blz. 1). Hoewel dat laatste mij een *understatement* lijkt en zeker niet uniek voor Nederland, moest Den Haag in grofweg de eerste tien jaar *na de Tweede Wereldoorlog* inderdaad meerdere ballen tegelijk in de lucht houden waar het ging om het buitenlands beleid.

Volgens Mallinson was vroeger veeleer sprake van een *de facto* neutraliteit in plaats van *a priori* neutraliteit. Van neutraliteit kon na de Duitse bezetting overigens geen sprake meer zijn: daaraan was feitelijk een eind gekomen toen de eerste *Wehrmacht*-eenheden de Nederlandse grens over trokken. De auteur geeft een duidelijke beschrijving van de omslag van de neutraliteitspolitiek naar deelname aan allerlei internationale verdragen en bondgenootschappen. Centraal staat daarin het naoorlogs Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van de Europese integratie en het lidmaatschap van de NAVO.

De kern daarvan was de verhouding van Nederland tot Duitsland, de voormalige bezetter, die op de één of andere manier in een groter verband moest worden geïntegreerd, zodat de economische betrekkingen

met de belangrijkste vooroorlogse handelspartner zo spoedig mogelijk konden worden hersteld. Politici en het Nederlandse bedrijfsleven waren het daarover al tijdens de Tweede Wereldoorlog roerend eens geweest: zonder herstel van de economische betrekkingen met de grote buur was Nederlands economisch herstel na de Tweede Wereldoorlog uitgesloten.

Den Haag werd in mei 1945 echter geconfronteerd met een begrijpelijkerwijze fel anti-Duitse publieke opinie en met gevoelens van haat die ongetwijfeld ook bij veel bewindslieden leefden. *De Waarheid* noemde het kaalscheren van 'Moffenmeiden' een 'waardig en vreugdevol besluit' van de eerste Bevrijdingsdag. Voor het eerst in zijn geschiedenis was Nederland eenstemmig anti-Duits. In die situatie kon Den Haag moeilijk openlijk verklaren dat de economische betrekkingen met Duitsland zo snel mogelijk hersteld moesten worden. Dat uitte zich bijvoorbeeld in een streven tot genoegdoening in de vorm van de eis tot schadevergoeding, annexatie van Duits grondgebied en het eisen van herstelbetalingen.

Daar zou echter weinig van terecht komen: daarvoor waren

de economische betrekkingen met Duitsland van te groot belang.

Mallinson heeft daar een goed oog voor: 'Trade was simply too important to the Dutch to allow ideology or dislike to get in their way.' (blz. 196) Bovendien had Nederland te maken met een onduidelijke internationale situatie: Duitsland was na de ondergang van het Derde Rijk bezet en opgedeeld in vier bezettingszones. Vooral de Amerikanen wilden, zeker vanaf het moment dat duidelijk werd dat ze het niet eens zouden worden met de Sovjetunie over de behandeling van Duitsland, niets weten van eisen die hun bezettingszone – de kern tenslotte van de toekomstige West-Duitse staat, zo werd in 1947 wel langzaam duidelijk – economisch zouden schaden. Overigens zou pas in september 1949 een begin worden gemaakt met een werkelijk herstel van de Nederlands-Duitse economische betrekkingen.

Mallinson biedt ook een scherpe analyse van de Nederlandse buitenlandse politiek ten aanzien van de NAVO en de Europese integratie, alsmede de overwegingen die daarbij

een rol speelden. Vanaf het ontstaan van de Bondsrepubliek op 23 mei 1949 (aanne *Bundesverfassung*) was Den Haag een fervent voorstander van een West-Duitse herbewapening en volledige integratie van Duitsland in Europa. Ook op dat terrein moesten meerdere ballen in de lucht worden gehouden, maar Mallinson wijst er terecht op dat ook hier de positie van Duitsland voor Nederland van essentieel belang was. Als West-Duitsland werd opgenomen in de NAVO en weer kon beschikken over een eigen leger, zouden de Russische tanks niet meer, zo was de opinie, op slechts enkele honderden kilometers van Oldenzaal staan, maar moesten ze eerst oprukken over West-Duits grondgebied. Of, in de woorden van Mallinson: 'It was, indeed, the very absence of German power that worried them, and pushed them more strongly towards the British and Americans.' (blz. 227) Hetzelfde beeld was zichtbaar als het ging om het economisch herstel van Duitsland, zo vitaal voor de wederopbouw van Nederland. De overwegingen waren daarbij vooral

commercieel. Een sterk Duitsland was simpelweg onmisbaar.

From Neutrality to Commitment biedt al met al een fraai inkijkje in de buitenlandse politiek van Nederland in pakweg de eerste tien jaar na de Tweede Wereldoorlog: belangen en overwegingen die daarbij een rol speelden. Hoewel Mallinson voor Nederlandse historici weinig nieuws brengt, geeft hij wel een degelijk, toegankelijk en prima overzicht van de beweegredenen van het Haagse buitenlands beleid. Als zodanig verdient het een plaatsje in de boekenkast van eenieder die zich bezighoudt met de Nederlandse buitenlandse politiek na 1945.

Martijn Lak

Martijn Lak is als aio verbonden aan de Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij doet onderzoek naar de Duits-Nederlandse economische en politieke betrekkingen in de periode 1945-1957.

Hebben we met Wilders het fascisme al in huis?

Rob Riemen

De Eeuwige Terugkeer van het Fascisme.

Amsterdam: Atlas, november 2010; 64 blz.; € 9,95; ISBN: 978-90-450-1856-X

In zijn pamflet *De Eeuwige Terugkeer van het Fascisme* noemt de directeur van het Nexus-instituut, Rob Riemen, man en paard. Na een cultuurhistorische schets van de opkomst van het 20ste-eeuwse fascisme concludeert hij dat Geert Wilders en zijn beweging het prototype zijn van hedendaags fascisme. Wie het f-woord in de mond neemt, weet wat hem te wachten staat en de critici meldden zich dan ook terstond, in niet mis te verstane bewoordingen.

Publiciteitsgeil gekakel!, zo toeterde Afshin Ellian in *NRC Handelsblad*; Onzin! bulderde Frits Bolkestein in *de Volkskrant*. De belezen Arnold Heumakers kwam in een boekbespreking in de *NRC* ook tot het oordeel 'apocalyptische clichés'. Opvallend was overigens dat geen van deze recensenten goed onderscheid wenst te maken tussen hoe het fascisme ooit *begon* en waar het *op uitdraaide*, terwijl het Riemen toch uitdrukkelijk om dat

eerste gaat. Het tot dusver ontbreken van een nieuwe wereldoorlog *cum* Holocaust is dus geen valide argument om Riemens vergelijking tussen het beginnend fascisme en Wilders op voorhand af te wijzen.

Ook opvallend is de nonchalance die althans Ellian en Heumakers etaleren met hun beweringen dat Wilders over een paar jaar vertrokken is (Ellian) en dat het fascisme geen kans meer maakt omdat de democratie het pleit voorgoed heeft

gewonnen (Heumakers, die kennelijk niet weet dat fascisme nu juist een ontsporing van democratie is).

Dit is precies het soort nonchalance onder intellectuelen dat Riemen in zijn boekje noemt als wegbereider voor het 20ste-eeuwse fascisme: een observatie die hij ontleent aan Menno ter Braak. In dat opzicht wordt de auteur door deze belagers op zijn wenken bediend.

Heeft Riemen nu een overtuigend boekje geschreven? Zijn wereldbeeld is wel heel somber en zo te lezen is er weinig hoop dat de beschavingscrisis die onze samenleving ervaart, en die volgens Riemen aan de wedergeboorte van het fascisme ten grondslag ligt, verholpen kan worden. Riemen wijst erop dat de mens niet leert van de geschiedenis, maar de les dat de geschiedenis zich nooit zonder meer herhaalt, is ook niet goed aan hem besteed. Er zijn treffende parallellen tussen toen en nu – neem bijvoorbeeld de door Riemen geciteerde, uiterst actuele analyse van de oppervlakkigheid die Paul Valéry in 1920 om zich heen zag – maar de omgevingsfactoren ver-

schillen natuurlijk aanzienlijk: in die zin geeft Riemen blijk van historisch determinisme.

En Riemen benadrukt weliswaar keer op keer dat het hem louter te doen is om de *beginfase* van het fascisme, maar al op blz. 9 stelt hij dat fascisme onvermijdelijk *leidt tot* despotisme en geweld. Hiermee neemt hij een duidelijk voorschot op het vervolg, terwijl hij op de laatste pagina's schrijft over de huidige, door gecorrumpeerde elites gecultiveerde geestelijke leegte, waarin het fascisme weer tot bloei *kan* komen.

Hoe zit het nu: hebben we met Wilders het fascisme al in huis of is er toch nog iets tegen te doen? Riemen wordt ten slotte door zijn critici hard aangevallen vanwege de stelling dat het fascisme enkel en alleen een ideeënloze mobiliseringstechniek is. Dat is inderdaad een boude bewering. Anderzijds laat zowel het fascisme als de Partij voor de Vrijheid (PVV) zich veel beter in negatieve dan in positieve termen vatten – en is ook de PVV goed in het creëren van een alomtegenwoordige vijand: in dit specifieke geval om de

frustraties van de 'hard werkende Nederlanders' te bundelen.

Vergelijkingen als deze blijven een hachelijke onderneming, maar Riemen komt met een aantal belangrijke overeenkomsten die dienen als een tijdige waarschuwing tegen het reële gevaar van een beweging als de PVV en tegen het gemakzuchtig gedogen van dit verschijnsel. Want wie gedooft nu eigenlijk wie? Of het oordeel al 'fascisme' moet luiden, is op dit moment niet goed vast te stellen. Maar dat de klokkenluider die zich verweert tegen Wilders, die van de overdrijving immers zijn handelsmerk heeft gemaakt, zelf deze stijlfiguur niet schuwt: het zij hem vergeven. En als zijn critici voortaan even oplettend zijn wanneer de PVV met haar fascistoïde islam op de proppen komt, dan zou er al heel wat gewonnen zijn.

Hugo Klijn

Hugo Klijn is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Rapporten, brochures, boeken en varia

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid (WRR-rapport 85).

Den Haag/Amsterdam: WRR/ Amsterdam University Press, 2010; 173 blz.; (te downloaden via www.wrr.nl); ISBN: 978-90-896-4301-8 (E-versie: <http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=5547> ; ISBN: 978-90-48514007)

Nederland is economisch en sociaal verweven met de wereld om zich heen. Dat is de centrale gedachte van het rapport *Aan het buitenland gehecht* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Behalve deze gedachte vormt ook de hybride aard van het internationale bestel een belangrijk motief; naast statelijke actoren worden niet-statelijke actoren steeds belangrijker. Dit leidt tot de vraag hoe Nederland een buitenlands politieke oriëntatie kan ontwikkelen die past bij de veranderende machtsverhoudingen in de wereld en bij het radicaal veranderend karakter van de internationale betrekkingen. Het betreft een strategie; dat betekent dat Nederland niet alles kan of moet willen doen. Nederland moet in zijn buitenlands beleid prioriteiten stellen. Het rapport identificeert die prioriteiten op de volgende basis: wat belangrijk is voor Nederland, de belangen van andere actoren en hun handelen en waar Nederland het verschil kan maken. Op deze wijze concludeert de WRR dat Europa de dominante arena voor het Nederlands buiten-

lands beleid moet zijn. De EU dient dan als het ware als een schakel naar de rest van de wereld. Voorts moet er meer interdepartementaal gewerkt worden; het buitenland is immers zo verweven met het binnenland, dat elk vakministerie wel een buitenlandspolitieke component heeft. Ook wordt aanbevolen het ministerie van Algemene zaken te hernoemen tot ministerie van Algemene en Europese Zaken, zodat de Europese verantwoordelijkheden van de premier meer tot uiting komen. Buitenlandse Zaken zou verantwoordelijk worden voor de Nederlandse inbreng in het Europese buitenlandbeleid, de regievoering van de Nederlandse externe veiligheid (de 3D-componenten diplomatie, defensie en ontwikkelings samenwerking) en de internationale 'architectuur'. Tevens moet het Nederlandse diplomatieke postennetwerk worden herzien op basis van de strategische keuzen die gemaakt worden. (N.A.K.v.E.)

J.A. Schippers (red.)

Heel de wereld in een snelverband: Aspecten van globalisering op waarde geschat.

Gouda: Guido de Brès-stichting, 2010; 218 blz.; € 13,95; ISBN: 978-90-78323-16-7

De globalisering raakt alle mensen. Het is daarom ook dat geen enkele politieke partij of stroming eraan ontkomt een positie tegenover dit fenomeen te bepalen. Dit probeert de Guido de Brèsstichting, het wetenschappelijk instituut van de

Staatkundig Gereformeerde Partij, te doen in de bundel *Heel de wereld in een snelverband*. In hoofdzaak redenerend vanuit het Bijbelvers 'Wat heeft een mens eraan als hij de hele wereld wint, maar zichzelf verliest of schaadt?' (Lukas 9:25) wordt naar dit thema gekeken. In een aantal opiniërende essays komt een breed scala aan thema's aan de orde, te beginnen met een korte verkenning van oorsprong en ontwikkeling van het verschijnsel globalisering. Het tweede thema is de economie en vooral hoe deze op een duurzame wijze ontwikkeld kan worden. Daarop volgt de politieke dimensie van globalisering. Armoede en globalisering zijn in sterke mate met elkaar verbonden en vormen daarom een volgend thema. Natuurlijk wordt ook de invloed van (nieuwe) media en ICT behandeld, alsmede milieubescherming. Ook wordt een venster geopend op de globalisering van de wereldgodsdiensten. Voor de SGP zijn de waarden gerechtigheid, rentmeesterschap, wederkerigheid, verantwoordelijkheid, barmhartigheid en menselijke waardigheid van belang om een positie te bepalen ten opzichte van globalisering. Op die terreinen worden er aanbevelingen gedaan: de Nederlandse overheid dient zich rekenschap te geven van het feit dat het secularisme op wereldschaal slechts een kleine minderheid vertegenwoordigt, en zeker niet samenvalt met neutraliteit. Er zou voor moeten worden gemaakt dat de nationale *checks and balances* door de doorwerking van internationaal recht verstoord raken. Ontwikkelingshulp kan volgens de SGP alleen vanuit christelijke

waarden beredeneerd tot oplossingen leiden, anders ontstaat er een té eenzijdige gerichtheid op meetbare hulp. Daarnaast pleit de SGP ervoor burgers tegen kwalijke inhoud op internet te beschermen en beveelt zij christenen aan globalisering aan te grijpen om zich persoonlijk diep te verwortelen in het christelijk geloof. (N.A.K.v.E.)

Steve Netto c.s.

Jachtvliegers in de Koude Oorlog: Flirten met de dood?

Vlijmen: Martin Leeuwis Publications, 2010; 304 blz.; € 19,95; ISBN: 978-94-9000-804-8

De Koude Oorlog maakte gedurende zijn 'bestaan' een diepe indruk op de samenleving, zeker bij de krijgsmacht. Die was voornamelijk gefixeerd op één vijand: de Russen moesten buiten de deur worden gehouden. *Jachtvliegers in de Koude Oorlog: Flirten met de dood?* is in eerste instantie een boekje met stoere-jongensverhalen van vliegeniers. Deze verhalen worden afgezet tegen de achtergrond van de Koude Oorlog. Uit een van de verhalen blijkt hoe zwaar de druk en de verantwoordelijkheid op de toen nog jonge vliegers was: konden zij de verantwoordelijkheid aan, in geval van nood een kernwapen af te werpen? Maar ook hoe per ongeluk bijna een oorlog was gestart, doordat de grens met Oost-Duitsland door een Nederlandse piloot werd overschreden. Het boekje is rijk geïllustreerd en bevat een verklarende woordenlijst van het gebruikte vliegersjargon. Commodore-vlieger Netto was 37 jaar bij de Koninklijke Luchtmacht. (N.A.K.v.E.)

Dolf Went

Albanië: Herinneringen 1964-2009 in woord en beeld.

Leeuwarden: Uitgeverij Elikser, 2010; 264 blz.; € 21,50; ISBN: 978-90-8954-149-9

Albanië, het rijk der Skipetaren, spreekt tot de verbeelding. Van verreweg het meest gesloten marxistisch-leninistisch bastion werd het een samenleving in transitie. Albanië-kenner Dolf Went, zelf gegrepen door de pracht van dit land, heeft in dit boek zijn zeer persoonlijke herinneringen aan Albanië op papier gezet. Van zijn eerste kennismaking met dit toch vreemde gesloten land in de hoogtijdagen van de maoïstisch-stalinistische dictatuur van Enver Hoxha tot de metamorfose medio jaren '90 van de hoofdstad Tirana en de val van het communistisch bewind. (N.A.K.v.E.)

Marc Helsen

Onder het Zuiderkruis: Dwars door Afrika met trein en bus.

Tielt: Lannoo, 2010, 207 blz.; € 22,95; ISBN: 978-90-209-9254-0

Fokko Bosker

De olijven van Goedgedacht, en 23 andere verhalen over Zuid-Afrika.

Amsterdam: KIT publishers, 2010; 179 blz.; € 14,95; ISBN: 978-94-6022-043-2

Het continent Afrika spreekt tot de verbeelding – onmetelijk groot en divers. De Vlaamse schrijver, journalist en wereldreiziger Marc Helsen reisde per bus en trein dwars door dit continent. Als een moderne Cecil Rhodes neemt hij de lezer mee van Kaap tot Caïro, maar dan in omgekeerde rich-

ting. Van Caïro naar Johannesburg reisde Helsen via Soedan, Ethiopië, Kenia, Tanzania, Mozambique en Zimbabwe. Hij heeft al sinds 1980 een band met Afrika, toen hij uit nieuwsgierigheid naar het functioneren en de invloed van het apartheidssysteem Zuid-Afrika bezocht. Tijdens zijn recente reis laat Helsen zien dat Afrika meer is dan alleen de onheilsverhalen die veelvuldig door de televisiejournals en kranten ten tonele worden gevoerd. Helsens conclusie is allereerst dat een reiziger door Afrika nooit alleen is en dat het continent toekomst heeft: Afrika heeft voldoende potentie om op eigen kracht een betere toekomst te bewerkstelligen.

Na samen met Helsen in Zuid-Afrika aangekomen te zijn, kan de lezer *De olijven van Goedgedacht* van de Nederlandse freelance tekstschrijver, journalist en publicist Fokko Bosker openslaan. In 24 verhalen wordt de lezer rondgeleid langs een aantal met Nederlands publiek en privaat geld gefinancierde ontwikkelingsprojecten in Zuid-Afrika. Ook in dit boek is er geen ruimte voor zwartgekleurde visies op Afrika. Bosker laat zien hoe door middel van voetbal, microkredieten, zonnestroom, onderwijs, water en een nieuwe stookmethode aan een betere toekomst voor Zuid-Afrika wordt gewerkt. Een veelzijdig boekje dat met de vele, door Bosker zelf gemaakte foto's een kleurrijke indruk geeft van Zuid-Afrika. (N.A.K.v.E.)

De eens per twee of drie maanden verschijnende Rubriek *Rapporten, brochures, boeken en varia* geeft bijzondere aandacht aan recent verschenen rapporten en adviezen op het terrein van de internationale betrekkingen en buitenlands beleid. Daarnaast komen in kort bestek relevante publicaties aan de orde waarvoor geen plaats kon worden ingeruimd in de rubrieken Boekbesprekingen en Signalementen. De rubriek staat onder redactie van Gerard J. Telkamp, eindredacteur van dit blad. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Nicolaas A. Kraft van Ermel (N.A.K.v.E.).

Summaries

Dorette Corbey

a former Dutch social democratic member of the European Parliament, reflects on the evolution of European Union policy in the Netherlands during eight years of four consecutive governments, all headed by the Christian Democrat Prime Minister Jan Peter Balkenende. During these years the Dutch government changed from a faithful servant of the European course into a partner focussing on its own, national interest. Europe increasingly became a wedge, dividing Dutch society into well to do, highly educated supporters of the European case and a deprived lower educated majority that rejects the EU, the euro, over-regulation, privatisation, and liberalisation. The overwhelming No to the European constitution in June 2005 referendum was one of the drivers of this change. The author argues that the Balkenende governments were not fully to blame for the change in mood, but it should be said that they did little to remedy the situation. In the Brussels arena, the Balkenende administration exploited the No by negotiating a major reduction of the Dutch contribution to the EU – a significant result – but the Dutch were more or less absent in other important European discussions, e.g. on research and development or reform of the CAP. The new government of Mark Rutte should now reconcile the Dutch population with Europe, promoting and defending a new attractive Dutch view on the mission and tasks of the EU.

Jaap de Hoop Scheffer

attempts to answer the question whether the rise of the G20 means a threat to other conventional multilateral institutions. The threats and challenges facing the International Community demand strong

Institutions. The rise of the G20, up till now the only international forum bringing together representatives of existing and new financial and political centers of gravity, presents us with questions concerning its legitimacy and the accountability of governments for their decisions. The United Nations and more in particular the Security Council should be in a position to adapt to a developing world order where the almost traditional 'Western' dominance is now a thing of the past. Interdependence is growing; democracies, autocracies and even theocracies find themselves sitting around newly established international conference tables. Paying attention to and protecting the universal values underpinning the international system has become more important than ever. The stalled UN reform process leading to atrophy of the world's most important international organization is already leading to a loss of credibility and a departure from the important notion of universality. The growing importance of the G20 should lead to more co-ordination of the EU position in this forum. The post Lisbon balance of power in the European Union has further tilted in favour of the European Council, where no majority voting takes place, leading to a further strengthening of the influence of the bigger nations. Here again, political accountability and transparency are important factors to prevent a further erosion of public and parliamentary support for further European integration and for strong, rules based international institutions. National parliaments should take their role seriously in this regard and the international political elite must realize that one cannot take public support for granted. International law will not

and cannot by itself guarantee stability and peace. But without a law and rules based international system in which institutions, old and new, are of the essence, today's threats and challenges will certainly not be overcome.

Ruben van Genderen

argues that a state has to meet three requirements in order to be classified as a middle power: an economic and military capacity inferior to great powers, the engagement in niche diplomacy, and recognition by the international society in terms of institutional seats and weight. He illustrates that under Prime Ministers Wim Kok (1994-2002) and Jan Peter Balkenende (2002-2010) the Netherlands indeed aimed to be recognised as a 'middle power', instead of a small state. Examples from governmental discourse on Dutch middle powermanship and 'recognition games' within the EU and G20 are used to substantiate this claim. The author subsequently states that the Netherlands under its present government can rather be described as a 'middle power in decline', since its niches in development cooperation, human rights and peacekeeping are faltering and international recognition is deteriorating. It is argued that the way forward is to exploit water governance as a niche, not to focus on status in general, and to seek returns in international fora most valuable to Dutch security, wealth and values.

Alexander Rinnooy Kan & Bart van Riel

address the issue of sustainable globalisation and shifting economic relations. Engaging emerging economies for the goal of sustainable globalisation will be a major challenge for the future. However,

there are two reasons for optimism. First, international trade is not a zero sum game. The rise of emerging economies means income convergence on a global level and causes a significant fall in poverty rates. More countries will get a stake in the world economy. Moreover, as countries grow richer, the quality of living as a policy issue will become more important. This is illustrated by looking at developments in the Netherlands since the 1960s. The resulting convergence of norms will make it easier to conclude international conventions and standards concerning sustainability.

Gert Goeminne

recalls how the idea of an energy transition and a significant move towards a low carbon society holds the promise of safeguarding both the environment and the economy. However, if the low carbon economy is to be more than the latest version of green window dressing, the simplistic idea of an energy transition as merely substituting one energy source for the other must be challenged in two ways. First, it is of crucial importance to keep a close eye on the material dimension of such a transition from a global perspective. Much more than fossil energy, the production and storage of renewable energy are heavily reliant on a material-intensive infrastructure. The danger is therefore real that the intended transition ends up in passing on an essentially Western environmental problem to the local communities in the resource-rich regions of the world. Secondly, due attention should be given to the transformation that is required on the level of people's social and economic behaviour. Ultimately, the energy transition will have to be realised by transforming our habits and attitudes into a more sustainable lifestyle.

Jacques de Jong

looks at the Renaissance of nuclear power as an option in the global

energy mix. From the 1950s onwards, when nuclear energy was considered as the major new energy source, the role of nuclear energy in national and international energy policy developments was going up and went down again. But in more recent years, a nuclear renaissance may be emerging. This also happened in the Netherlands, where public debate and public resistance to new nuclear power plants determined political agenda's, disappeared in the 1980s because of the Chernobyl disaster and is now returning in the design of energy policy. Developments are described and briefly assessed on the nuclear zigzag, both globally and in some specifics with regard to North America, Russia, Asia (China, India), surprisingly also in OPEC countries, and in the EU (Germany, Finland, Italy, France, the Netherlands, the United Kingdom and Sweden). The renaissance question is then briefly answered by concluding that the nuclear building-boom of the 1960/1970s may not be returning. A significant contribution from nuclear energy in the transition towards a low-carbon energy mix will probably not emerge before the 2030s, as public acceptance is still a critical and politically determining factor. The nuclear industry itself concludes realistically by stating that the renaissance is not a sprint but a long game.

Wim Sinke

is convinced that the 21st century will become the 'solar age'. No renewable energy technology has a bigger potential than direct conversion of sunlight into heat, electricity and (on the longer term) fuels. This makes solar energy indispensable for our future sustainable energy supply. Moreover, technology developments over several decades and economies of scale have brought solar energy ever closer to competitiveness. In selected applications solar energy can already compete with fossil fuel-based alternatives today. Photovoltaic conversion of solar en-

ergy (PV) has demonstrated particularly impressive progress in terms of technology development and market growth. The coming decade is considered crucial for the development of PV into a mainstream supplier of electricity. It is expected that PV will gradually reach grid parity with retail electricity in many parts of the world, meaning that the generation costs of PV electricity will be equal to, or lower than, consumer prices of 'grey' electricity. The development of PV, however, does by no means stop in 2020 and the competitiveness of PV will continue to strengthen after that, bringing more markets within reach. Eventually PV is expected to be able to compete with almost all other electricity generation options, allowing application on a vary scale and substantial contributions to the global electricity or even energy consumption.

Keijen van Eijk

reflects on the European policy concerning biofuels. With the implementation deadline of the EU's Renewable Energy Directive looming, fierce criticism is piling. As the 10% mandatory deployment of biofuels in the EU's transport sector aims at mitigating climate change and improving sustainable diversification of the EU's energy-mix, environmental organisations as well as several academics argue that the mass production and deployment of biofuels would put potential catastrophic pressure on global food security, biodiversity, soil and water quality. They advocate stricter sustainability criteria to meet these concerns. It is, however, questionable whether these norms will be viable and whether they will be in line with the EU's WTO legal obligations. All in all, the EU finds itself in a difficult position as a tense period dawns for its biofuel policy. While its sustainability will be put to the test, the EU should seek to find a balance between trade interests and environmental consequences.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur; hoofd strategisch onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, voorzitter Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof. dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterro-risme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, directeur Centrum voor Terrorisme & Contraterro-risme van Campus Den Haag

Pof. dr S. (Sven) *Biscop*, Directeur van het Programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel, hoofdredacteur *Studia Diplomatica*, tevens gast-professor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof. dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Dr E. (Edith) *Drieskens*, Senior Research Fellow, Clingendael Diplomatic Studies Programme, tevens verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven

Dr L.J. (Larissa) *van den Herik*, universitair hoofddocent, Grotius Centre for International Legal Studies, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamen-werking aan de Radboud Universiteit Nijmegen, directeur Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction, Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy, International Institute of Social Studies (ISS Den Haag), Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr M. (Mendeltje) *van Keulen*, Europa-adviseur bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal

Drs J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Prof. dr J.W. (Jaap) *de Zwaan*, directeur Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, tevens hoogleraar recht van de Europese Unie, sectie Europees Recht, Capaciteitsgroep Publiekrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam

GRATIS VOOR ABONNEES EN BELANGSTELLENDE ARTIKELEN DIE OOK NA JAREN HET (HER)LEZEN WAARD ZIJN

Het Bureau Redactie Internationale Spectator biedt gratis losse afleveringen en (bijna) complete jaargangen aan uit de periode 1977 – 2008.

Henk Donkers: *Water als factor in het Israëliisch-Arabisch conflict* (januari 1995)

Olivier Immig & Jan van Heugten: *Mullahs aan de macht in Kaboel* (januari 1997)

Max van der Stoel: *Preventie van interetnische conflicten* (januari 1997)

Jan Willem Gunning: *Vernieuwing in de Nederlandse ontwikkelingshulp* (februari 1999)

Marcel van Marion: *Wisselstroom of dwaallicht: diplomatie van Philips* (februari 1999)

Thomas von der Dunk: *Joegoslavië tussen autisme en democratie* (december 2000)

J.W. van der Meulen: *Polen en de Europese Unie: boeren en bisschoppen* (december 2000)

Bart Tromp: *De ruk naar rechts* (column) (juli-augustus 2002)
Wat is echte democratie? Zeven opstellen over mengvormen van democratie (januari 2004)

Maurits S. Berger: *Kunnen Arabieren, democratie en islam door één deur?* (januari 2004)

Zomaar wat betrekkelijk willekeurige artikelen uit betrekkelijk willekeurige jaargangen. Ja, artikelen uit de *Internationale Spectator* zijn in heel veel gevallen het lezen of herlezen waard. Omdat de opstellen een bovenmodale kwaliteit bezitten. Omdat de thema's van toen nog steeds of opnieuw actueel zijn. Of omdat we nu weten 'hoe het afliep' en het interessant is te zien wat vele jaren geleden de perspectieven, invalshoeken en beleidsmogelijkheden leken.

Het Redactie-bureau van de Internationale Spectator wil een deel van de oude voorraden afstoten en zij biedt daarom de abonnees en andere belangstellenden gratis een onbeperkt aantal oude afleveringen en (bijna) complete jaargangen aan uit de periode 1977 – 2008. Gegadigden dienen een en ander zelf af te halen op het bureau van de redactie, Bezuidenhoutseweg 161 in Den Haag.

Bij voorkeur na voorafgaande afspraak met een van de eindredacteuren: gtelkamp@clingendael.nl of pschregardus@clingendael.nl; tel. 070-3141969 of 3141967

acco

**VAN BOEKEN GA
JE DENKEN**

Acco Nederland
Westvlietweg 67 F
NL-2495 AA Den Haag

Tel.: + 31 70 386 88 54
Fax: + 31 70 386 14 98
info@uitgeverijacco.nl
www.uitgeverijacco.nl



LANGS DE VUURLIJN

DE VERENIGDE NATIES EN GEWAPENDE CONFLICTEN

Wereldvisie-reeks 7

FRANCIS BAERT, ANN PAUWELS EN STEFAAN SMIS (RED.)

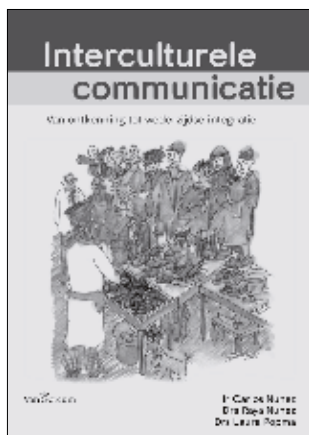
Dit verzamelwerk wenst een bijdrage te leveren aan het debat over gewapende conflicten en de specifieke rol die de Verenigde Naties spelen bij het oplossen van deze conflicten. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn het hoofdzakelijk interne conflicten zoals in Darfoer of Oost-Congo die op sporadische aandacht van de internationale gemeenschap kunnen rekenen. Ondanks het feit dat de Verenigde Naties nog nooit zo veel blauwhelmen uitgestuurd hebben, lijken ze niet in staat om deze conflicten een halt toe te roepen. De internationale gemeenschap lijkt ook zeer selectief in haar ingrijpen. Oost-Timor en Kosovo kregen voldoende aandacht, maar de conflicten in de Niger-delta of Colombia blijven onderbelicht.

Het boek laat je kennismaken met 11 conflicten over de ganse wereld. Bijdragen zijn geschreven door Belgische en Nederlandse specialisten met langdurige terreinervaring. Naast door academici zijn de bijdragen ook geschreven door mensen uit de journalistiek, het middenveld en internationale organisaties. Dit boek richt zich tot iedereen die zich vragen stelt bij de talloze conflicten in de wereld en hoe de internationale gemeenschap, in het bijzonder de Verenigde Naties, daarop reageert.

ISBN 978 90 334 8203 8 // 2010 // 264 blz. // 32,00 EUR

Ontdek ook onze andere boeken in de Wereldvisie-reeks: www.uitgeverijacco.be/wereldvisie

NIEUW VERSCHENEN...



2e gewijzigde druk 2010.
104 p. € 15,95
ISBN 978 90 232 4619 0

INTERCULTURELE COMMUNICATIE

Van ontkenning tot wederzijdse integratie

Ir. Carlos Nunez, Drs. Raya Nunez, Drs. Laura Popma

In deze nieuwe druk van *Interculturele communicatie* maken studenten kennis met andere culturen maar ook met het uitzonderlijke van hun eigen cultuur – iets dat zo vanzelfsprekend is, dat het nauwelijks opvalt. Culturen worden onder de loep genomen aan de hand van helder geformuleerde en geïllustreerde voorbeelden. Zo komen onder andere de zes basiswaarden van Hall, van Kluckhohn, de dimensies van Hofstede, inclusief de ‘nieuwe 6e dimensie’ en het interculturele inlevingsvermogen van Bennett aan bod.

Studenten worden in deze nieuwe druk door middel van nog meer oefeningen, rollenspelen, casussen en heldere voorbeelden gemotiveerd om effectief te leren communiceren met mensen uit andere culturen diversiteit te herkennen als bron van innovatie en nieuwe kansen.



2010. 120 p. € 20,95
ISBN 978 90 232 4673 2

DEUGDETHIEK EN INTEGRITEIT

Achtergronden en aanbevelingen

Marcel Becker, Paul van Tongeren, Alain Hoekstra, Edgar Karssing en Ron Niessen

Het boek opent met een korte uitleg van de hedendaagse integriteits- discussie en lacunes die haar kenmerken. Vervolgens wordt de deugd- ethiek uitgelegd en gaan we in op haar mogelijkheden in deze lacunes te voorzien. Daarna wordt integriteit als deugd geschetst.

Verder komt de relevantie van de vier kardinale deugden (rechtvaardigheid, moed, maat en verstandigheid) voor ambtelijk handelen aan bod. Het boek sluit af met praktische richtlijnen.

**Meer informatie of online bestellen: www.vangorcum.nl
of bel 0592 37 95 56**

Van Gorcum
Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief.nl altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven