



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Juli/Augustus

2013

Van iedereen en niemand: mondiale publieke goederen

Schone oceanen, vruchtbaar land, gezond voedsel en meer

Europees biobrandstoffenbeleid is een blamage

Noordpool: militarisering dreigt

Hoe om te gaan met Noord-Korea

Redactioneel	Van iedereen en niemand: mondiale publieke goederen 1
Artikelen	Mondiale publieke goederen <i>Wouter Veening</i> 2 Oceanen: de onzichtbare ramp <i>Roel van der Veen & Alexander Verbeek</i> 9 Naar een nieuw Europees visserijbeleid <i>Kees Taal</i> 16 Mondiale voedselzekerheid: politiek-economische achtergronden en toekomstige risico's <i>Niek Koning</i> 19 Toestroom speculatief kapitaal op grondstoffenmarkten ontwrichtend voor landbouw- en voedingsketens <i>Koert Jansen</i> 26 Verslechtering van de bodemvruchtbaarheid als onderschatte veiligheidsfactor? <i>Rosa Dinnissen & Louise van Schaik</i> 31 Europees biobrandstoffenbeleid is een blamage <i>Farah Karimi</i> 36
Column	Alles van wereldwaarde is weerloos <i>Liliane Ploumen</i> 41
Artikelen	Schaliegas en de geopolitieke revolutie <i>Rob de Wijk</i> 43 Strijd tegen conflictmineralen: sleutel tot conflictresolutie in Oost-Congo? <i>Ken Matthysen</i> 49 Rebellie aan de Donau: gespannen verhouding tussen Hongarije en de Europese Unie <i>László Marác</i> 55 Dansen op de rand van de afgrond: Noord-Koreaanse overlevingsstrategieën <i>Koen De Ceuster</i> 62 Dreigende 'finlandisering' van Zuid-Chinese Zeeregio door China? <i>Kees Homan</i> 67 Noordpool: risico op militarisering <i>Thomas Murray & Joris Voorhoeve</i> 73
Boekbesprekingen	De Wraak van de Geografie <i>David Criekemans</i> 76 Onze toekomst. Zes krachten die onze wereld veranderen <i>Thomas Hoppe</i> 78 In het oog van de storm. Over mensen, geschiedenis en klimaatveranderingen <i>Wybren Versteegen</i> 80 De Mythe van de Groene Economie – Valstrik, Verzet, Alternatieven <i>Rick Bosman & Roebin Lijnis Huffenreuter</i> 82 Global Values in a Changing World <i>Piet Posthuma & Jonathan Huseman</i> 83 Secure Oil and Alternative Energy: the Geopolitics of Energy Paths of China and the European Union <i>László Marác</i> 84 Nieuw Verschenen <i>Joris Kreutzer</i> 86
Film	Promised Land <i>Rosa Dinnissen</i> (op achtercover)



Van iedereen en niemand: mondiale publieke goederen

Hoe moeten we een wereld met straks 9 miljard inwoners van voedsel, energie, grondstoffen, schoon water en schone lucht voorzien, en wel op zodanige wijze dat ook volgende generaties daarvan kunnen genieten? Een vraagstuk dat met het rapport van de Club van Rome begin jaren zeventig op de internationale agenda verscheen. Er zijn 'grenzen aan de groei', zo luidde toen de alarmerende boodschap. Als niemand de verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de aarde en zijn natuurlijke hulpbronnen, zal de mensheid op 'Malthusiaanse wijze' ten onder gaan aan de uitputting van diezelfde natuurlijke hulpbronnen. Een boodschap die de bekende 'tragedy of the commons' verwoordt. Het drama van ongebreideld individueel winstbejag en gebruik dat uiteindelijk iedereen slechter af doet zijn. Het is een drama dat zich afspeelt in de oceanen; de levensadars van onze planeet. Het speelt zich tevens af in de lucht, in de vorm van CO₂-emissies en luchtvervuiling. Uitputting van grondstoffen, afnemende vruchtbaarheid van landbouwgronden, waterschaarste, gebrek aan voedsel; het zijn even zovele voorbeelden van mondiale publieke goederen die dringend bescherming behoeven.

Dit zomernummer gaat op een aantal facetten van mondiale publieke goederen in: de oceanen, voedsel, energie en grondstoffen. Het laat zien dat al deze onderwerpen niet op zichzelf staan, maar vaak met elkaar verknoot zijn. Oceanen hebben alles met voedselvoorziening te maken, ze worden geraakt door klimaatverandering en versterken dit verschijnsel weer op hun beurt. Biobrandstof tast de voedselzekerheid aan. Klimaatverandering is een factor die bijdraagt aan de aantasting van landbouwgrond. Dwarsverbanden die nog eens versterkt worden door beleidsinterventies en het opereren van markten. En op de achtergrond loert het gevaar dat toenemende schaarstes tot instabiliteit en conflict leiden.

Voor de mondiale publieke goederen is internationale samenwerking cruciaal. Maar op tal van terreinen is die samenwerking zwak, soms zelfs afwezig. En bovenal wordt duidelijk dat het in een wereld waarin de lasten en lusten niet gelijk verdeeld zijn, niet eenvoudig zal worden de noodzakelijke samenwerking te genereren.

We staan in dit nummer ook stil bij een aantal (potentiële) *hot spots* in deze wereld. Oost-Congo: al jarenlang het toneel van conflict en genocide. Welke rol spelen mineralen daarbij? Noord-Korea: wat drijft het land en kan de internationale gemeenschap Kim Jong-un tevreden stellen? De Noordpool; eens maagdelijk wit en ondoordringbaar. Nu het slachtoffer van klimaatverandering en een jachtgebied voor landen en ondernemingen op zoek naar grondstoffen. Liggen militarisering en conflict op de loer? Een vraag die tevens opgaat voor het Zuid-Chinese zeegebied, waar een aantal landen lijnrecht tegenover elkaar staat.

Een nummer dat het verdient om mee te gaan als vakantielectuur. Wij wensen u een fijne zomerperiode toe.

Mondiale Publieke Goederen

In dit openingsartikel van de serie essays over *global public goods* wordt de toestand van het klimaat onder de loep genomen. Dat geeft geen rooskleurig beeld. Een operationele, afdwingbare internationale rechtsorde op het gebied van klimaat- en milieubescherming is dringend nodig.

Wat van iedereen is, is van niemand. Velen komen daarom in de verleiding gemeenschappelijke zaken als de openbare ruimte, natuurgebieden, de oceanen en de atmosfeer ten eigen nutte te gebruiken, zonder daarbij rekening te houden met andere belanghebbenden, hier of elders, nu of in de toekomst. Het gaat hier om het gooien van lege verpakkingen op straat, het dumpen van ijskasten in de natuur, het overboord gooien van scheepsafval in de zee en het geven van een dot gas, die extra kooldioxide, hét broeikasgas, in de atmosfeer brengt.

Op den duur zal het gemeenschappelijk goed echter zo aangetast raken, dat iedereen er schade van lijdt. Dit is *the tragedy of the commons*, indringend beschreven door de Amerikaanse bioloog Garrett Hardin in een artikel in het *Environmental Handbook* (1970). Hardin gebruikt het voorbeeld van de gemeenschappelijke weide, waarin het voordeel van een extra koe voor de eigenaar aanvankelijk ruimschoots opweegt tegen de schade aan de weide voor hem en alle anderen, maar waarin de weide uiteindelijk door overbegrazing teloor gaat, om een pleidooi te houden voor de afremming van een bevolkingstoename die de draagkracht van de aarde dreigt te overschrijden.

In dit artikel zal vooral aandacht worden besteed aan de toestand van het klimaat als mondiaal gemeenschappelijk of publiek goed. Reden is allereerst dat de kwaliteit van dit publieke goed een voorwaarde is voor het voortbestaan en welzijn van de levensgemeenschap – de mens, samen met de andere soorten. Te hoge temperaturen zijn dodelijk, verlies van land door zeespiegelstijging en blootstelling aan extreme weersverschijnselen, zoals orkanen, daar waar geen uitwijkmogelijkhe-

den zijn of bescherming kan worden geboden, zijn in directe zin uiterst bedreigend.

Voorts is het zo dat klimaatverandering in relatie staat tot belangrijke andere publieke goederen, én dat het wereldklimaat een kritische grens lijkt te hebben overschreden, die tot de genoemde schade aan de levensgemeenschap dreigt te leiden (zie kader).

Op 10 mei 2013 berichtte de Amerikaanse *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) dat de gemiddelde concentratie van kooldioxide (CO₂) de waarde van 400 ppm (*parts per million*) heeft overschreden. Dit bleek uit metingen die NOAA al sinds 1958 doorlopend verricht in haar Mauna Loa Observatorium. Met het tempo van een groei van 2 ppm per jaar zijn we dus hard op weg naar de 450 ppm die een opwarming van 2 graden Celsius vergeleken met de pre-industriële samenleving inhoudt, waar we, zoals afgesproken door de Partijen bij het Klimaatverdrag, onder dienen te blijven. Velen menen dat we eigenlijk terug moeten naar 350 ppm.

CO₂, als voornaamste gas dat leidt tot klimaatverandering, blijft honderden jaren in de atmosfeer. Dit betekent dat politiek en samenleving ook op de lange termijn met de klimaateffecten van de CO₂-concentratie rekening zullen moeten houden. Technieken om op grote schaal CO₂ uit de atmosfeer te verwijderen (*geo-engineering*), zijn in hoge mate speculatief en bijzonder riskant – met uitzondering van (her)bebouwing – en zullen in het klimaatbeleid naar verwachting geen grote rol spelen.



Rijstvelden in Ceking. Ook mag niet vergeten worden dat rijstvelden grote emissies van methaan (CH₄) uitstoten, een zeer agressief broeikasgas. Foto Kayugee.

Verwevenheid van klimaat met andere mondiale publieke goederen

Klimaatverandering beïnvloedt de beschikbaarheid van water, het voortbestaan van de andere soorten binnen de levensgemeenschap (de biodiversiteit), en mede hierdoor de voedselzekerheid, zij kan leiden tot uitbreiding van infectieziekten, en in sommige veiligheidskringen worden relaties gezien met bedreigingen van vrede en veiligheid. Op dit laatste wordt verderop in dit artikel kort ingegaan.

Voor het behoud van een publiek goed als het wereldklimaat zijn collectieve inspanningen nodig. Deze vergen een functionerende internationale rechtsorde, waarin verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden goed zijn afgebakend. Als zodanig is een dergelijke rechtsorde natuurlijk een publiek goed van de eerste orde, zeer zeker voor een land als Nederland, dat de 'Juridische Hoofdstad van de Wereld' binnen zijn grenzen heeft.

De factoren die de toestand van klimaat en milieu bepalen

Bevolkingsomvang en -samenstelling, levensstijl met bijbehorend productiepatroon en de technologie waarmee goederen en diensten worden geproduceerd, vormen tezamen de druk op het milieu, incl. het klimaat, en bepalen door middel van natuurlijke processen de toestand van het milieu.

Ieder mens heeft ruimte, water en een minimum aan energie nodig. In sommige gebieden is men voor dit laatste nog afhankelijk van brandhout, het stoken daarvan veroorzaakt kooldioxide-emissies, weliswaar per persoon zeer miniem, maar de erosie die met een groeiende, van brandhout afhankelijke bevolking gepaard gaat, is een bijzonder ernstige vorm van milieudegradatie.

Ook mag niet vergeten worden dat rijstvelden en vee grote emissies van methaan (CH₄) uitstoten, een zeer agressief broeikasgas, dat echter, in tegenstelling tot CO₂, snel in de atmosfeer afbreekt. Bij constante aanvoer van de emissies is dit toch een groot klimaatprobleem.

Vele malen ingrijpender voor het milieu is natuurlijk een groeiende bevolking die er een Amerikaanse levensstijl op nahoudt, met benzineslurpende SUV's, grote hoeveelheden vlees en met overal air-conditioning.

Een andere factor is de technologie: het maakt natuurlijk veel uit of de energie voor de productie uit kolen, wind of zon komt en of het voedsel met massale hoeveelheden bestrijdingsmiddelen, kunstmest, antibiotica en irrigatiewater geproduceerd is en van het ene deel van de wereld naar het andere getransporteerd moet worden, of dat het van de bio-boer uit de eigen streek komt.

Een groeiende bevolking met een overdadige levensstijl die gepaard gaat met een vervuilde technologie, zal dus in een hoger tempo tot klimaatverandering leiden dan een stationaire

Eindeloze rij SUV's. De groeiende bevolking die er een Amerikaanse levensstijl op nahoudt, met benzineslurpende SUV's en grote hoeveelheden vlees is ingrijpend voor het milieu.

Foto hildgrim.



bevolking met een wat soberder levensstijl, die zich ook bekommert over hoe milieu- (én mens-) vriendelijk de aangeschafte goederen en diensten geproduceerd zijn.¹

Bevolking: omvang, samenstelling en patronen

Stond de omvang van de bevolking nog zeer centraal, toen rond 1970 vooral in de OESO-landen milieuministeries en -diensten als de *Environmental Protection Agency* in de Verenigde Staten opgericht werden,² nu is de aandacht eigenlijk geheel verschoven naar het onderwerp van de seksuele en reproductieve rechten van vrouwen en meisjes. Deze rechten zijn natuurlijk in eerste instantie van primordiaal belang vanuit het perspectief van de mensenrechten. Verder zijn zij een noodzakelijke voorwaarde voor afremming van de bevolkingsgroei, die hopelijk zal plaatsvinden, want het perspectief van een bevolkingsomvang van 9 miljard in 2050 is toch wel erg zorgelijk, vooral in het licht van de beschikbaarheid van zoet water en de voedselzekerheid, die beide onder invloed van de voortgaande klimaatverandering verder onder druk zullen komen te staan.³

Bij bevolking gaat het niet alleen om omvang, maar ook om samenstelling (man/vrouw, jong/oud, ruraal/stedelijk⁴), die ook weer zo zijn invloed heeft op levensstijl en aard van de productie. Een aspect van deze samenstelling is dat van de *youth bulge*, door auteur Gunnar Heinsohn in zijn boek *Zonen grijpen de macht: terrorisme demografisch verklaard* gedefinieerd als de situ-

atie waarin de bevolking voor meer dan 30% uit jonge mannen bestaat in de leeftijdsgroep van 15 tot 24 jaar. Als deze jonge mannen dan ook nog geen uitzicht hebben op enige status, noch in eigen land noch daarbuiten, dan zal dat volgens Heinsohn tot terrorisme leiden.

Hoewel zijn argumentatie op zich zelf sterk is, is het wel een zeer mono-causale verklaring van terrorisme. Zijn afwijzing van ecologische schaarste als mogelijke mede-oorzaak van fundamentalisme en terrorisme, wordt niet gedeeld in Amerikaanse veiligheids- en militaire kringen, die juist hierom grote aandacht besteden aan de effecten van klimaatverandering (zie ook hieronder).

Tevens verontrustend is dat in de islamitische landen, waar volgens Heinsohn de *youth bulge* groeiende is, nu ook weer de positie van vrouwen en meisjes achteruit dreigt te gaan.

Leefstijl en technologie

Met het wegvallen van het bevolkingsdebat,⁵ staan levensstijl en technologie centraal in de discussies over milieu en klimaat. De levensstijl met de grootste impact is natuurlijk *The American Way of Life*⁶ – volgens de maat van de ecologische voetafdruk, waarin bij de huidige omvang van de wereldbevolking elk individu 1,9 hectare van biologisch productief land tot zijn beschikking heeft om natuurlijke hulpbronnen aan te onttrekken en afval in te brengen, zonder dat de draagkracht van het milieu overschreden wordt. Op dit moment is het echter zo dat gemiddeld

2,3 hectare per persoon gebruikt wordt, waarbij de gemiddelde Amerikaan op 9,7 en de gemiddelde Mozambikaan op 0,47 hectare beslag legt.⁷ Sommigen eigenen zich dus beduidend meer toe dan anderen en het gaat allemaal ten koste van de *commons*.

Het is dus geen wonder dat vooral in de Verenigde Staten het heil voornamelijk van de technologie wordt verwacht. Daar moet natuurlijk fors op worden ingezet, hetgeen gelukkig niet alleen daar, maar ook in West-Europa en China gebeurt, vooral op de gebieden van de hernieuwbare energie – zon, wind, geothermie (aardwarmte), biobrandstoffen (alleen onder de meest strikte voorwaarden!). Maar geen enkele technologie is 100% schoon: een 'schone' auto, windturbines, zonnecentrales, enz. moet men altijd nog maken, waarvoor grondstoffen en schaarse metalen uit de aarde gehaald moeten worden, en dan is er altijd nog de factor ruimtebeslag. Aanpassingen van consumptiepatronen en afremming van de bevolkingsgroei blijven nodig, goedschiks dan wel kwaadschiks, daar waar de ecologische ruimte geheel is opgesoupeerd.

Milieu, klimaat en conflict

Zal de druk op het milieu en de resulterende klimaatverandering tot bedreiging van dat andere mondiale publieke goed, vrede en veiligheid, leiden? De consensus is dat hier altijd meerdere factoren in het spel zijn, die gezamenlijk zowel tot grotere samenwerking als tot spanningen en conflicten kunnen leiden. In situaties waar de kloven tussen groepen niet al te groot zijn en waar functionerende overleg- en geschillenbeslechtingmechanismen bestaan, kunnen milieuproblemen juist samenwerking en grotere sociale cohesie bevorderen, omdat men elkaar beter leert kennen bij het oplossen van een gemeenschappelijk probleem en creatieve oplossingen in bijvoorbeeld de sfeer van waterbesparende landbouwtechnieken kan delen.

Dit geldt natuurlijk *a fortiori* wanneer men deel uitmaakt van dezelfde *politeia*. Vele van de grote milieuproblemen zijn echter grensoverschrijdend en betreffen landen die ook op andere terreinen conflicterende belangen hebben. Een treffend voorbeeld daarvan is de gespannen relatie tussen India en Pakistan. De spanningen over het water van de Indus worden verhevigd door de conflicterende aanspraken op Kasjmir, de verwijten dat terroristen uit Pakistan aanslagen in India plegen en door de concurrentie om invloed in Afghanistan. Gelukkig lijkt het Indus Waterverdrag

van 1960, waarin de verdeling van het water van de Indus en haar zijrivieren tussen beide landen geregeld wordt, het te houden en worden geschillen over de praktische uitwerking beslecht door het Permanent Hof van Arbitrage in Den Haag. Dit laatste is een fraai voorbeeld van hoe het publieke goed van de internationale rechtsorde ten dienste staat van het voorkomen van milieuconflicten.

Hoe lang echter nog? Op een gegeven moment kan er een *zero-sum*-situatie ontstaan, waar geen technische oplossingen meer voorhanden zijn en de onderhandelingsruimte geheel is uitgeput. De hoeveelheid toegankelijk zoet water op aarde is beperkt en, even afgezien van de mogelijkheden zoet water van het ene deel van de wereld naar het andere te transporteren en zeewater te ontzilten, kan het dus zo zijn dat een bepaalde hoeveelheid water óf van jou óf van mij is en we hebben het beiden nodig om te overleven: de metafoor van de schipbreukelingen of het gecrashte vliegtuig in de Andes dringt zich op.

Het is de zorg dat met name klimaatverandering die reeds fungeert als een dreigingsvermenigvuldiger (*threat multiplier*) op de gebieden van water-, voedsel- en energiezekerheid dat uiteindelijk tot *zero-sum*-situaties zal leiden waarin gewelddadige conflicten onvermijdelijk worden. Deze opvatting leeft vooral in Amerikaanse veiligheids- en militaire kringen.⁸ Ook ziet men in die kringen, in tegenstelling tot Gunnar Heinsohn, in het wegvallen van deze ecologische zekerheden in bepaalde gebieden oorzaken voor fundamentalisme en terrorisme.⁹

De Verenigde Staten in de bres voor een verbeterd klimaatbeleid?

Genoemde kringen zien geen militaire oplossingen voor met het klimaat verband houdende conflicten, maar men vreest er wel bij betrokken te zullen geraken. Daarom komt uit deze hoek een pleidooi voor een krachtig en pro-actief Amerikaans klimaatbeleid naar voren, iets waar minister van Buitenlandse Zaken John Kerry al jaren voorstander van is. Ook ziet men in dat de strijdkrachten van de Verenigde Staten als grootste fossiele brandstoffenverbruiker ter wereld, onderdeel van de oplossing moeten worden. Hiertoe zijn uitgebreide programma's geformuleerd om de inzet van vooral biobrandstoffen en zonne-energie te bevorderen.¹⁰

Het is echter de vraag of de Verenigde Staten in het mondiale klimaatbeleid een leidende rol zullen

De ecologische
voetafdruk van
de gemiddelde
Amerikaan is 9,7
hectare, die van
de gemiddelde
Mozambikaan
0,47

Schaliegas en
ontkenning
van het
klimaatprobleem
maken een
leidende rol van
de Verenigde
Staten zeer
onwaarschijnlijk



Riau Indonesië. Indonesië is de op twee na grootste uitwerper van broeikasgassen ter wereld, door de ontbossing en bosbranden, o.a. om plaats te maken voor de productie van palmolie, pulp, soja, vlees en hout ten behoeve van de export. Foto Wakx.

gaan spelen. President Obama heeft weliswaar in zijn inauguratietoespraak en in de *State of the Union* (12 februari 2013) krachtige uitspraken gedaan over de noodzaak van een vooruitstrevend klimaat- en daaraan gerelateerd energiebeleid, maar vooralsnog blijft het bij woorden.¹¹

Mede door de euforie over het schaliegas¹² ontbreekt op dit moment het politiek en maatschappelijk draagvlak voor een verbeterd klimaatbeleid. Daar komt bij dat in de Verenigde Staten, meer dan in Europa, sprake is van ontkenning van de klimaatproblematiek. Zo is in de *Scientific American* recent een artikel verschenen, waarin auteur Ashutosh Jogalekar klimaatprobleem-ontkenning in verband brengt met voorstander zijn van een vrije-markteconomie en een geloof in samenwerkingstheorieën.¹³ Het eerste verband ligt voor de hand. Klimaat is een publiek goed waarvoor de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de overheid ligt. De aanpak van het probleem vergt een door de overheid of een internationaal bevoegd gezag, zoals de Europese Unie, opgelegde limiet aan de emissie van broeikasgassen en de naleving daarvan door een systeem van vergunningen en/of emissie-rechtenhandel.¹⁴ Dit alles kan de vrije markt niet voor zijn rekening nemen, dus het is wel zo handig om niet in de klimaatproblematiek te geloven.

Wat te verwachten van de rest van de wereld?

Schaliegas en ontkenning van het klimaatprobleem maken een leidende rol van de Verenigde Staten dus zeer onwaarschijnlijk, maar van de andere landen en delen van de wereld valt ook weinig te verwachten. Een land als Canada, dat in het verleden op het gebied van duurzaamheid voorop liep, is uit het Kyoto Protocol getreden, hetgeen volgens een Canadese zegsman ook en vooral een politiek *statement* was. Op de achtergrond speelt mee dat Canada zijn teerzand-olie, dat op uiterst vervuilende manier wordt gewonnen, wil exporteren. Daar passen geen internationaal bindende milieu-afspraken bij.¹⁵

Dan China. De vraag is of de noodzaak drastisch in de schoonmaak van het eigen milieu te investeren, zich ook zal vertalen naar een pro-actief en vooruitstrevend internationaal milieubeleid, in eerste instantie gericht op het wereldklimaat, maar ook op de *global commons* als de oceanen en het Arctisch gebied. Tevens is het de vraag of China zijn verantwoordelijkheid als markt voor ivoor, tijgerbalsem, rhinoceros-hoorn (mét Vietnam!) zal nemen voor het behoud van de bedreigde diersoorten, die op steeds gruwelijker wijze vooral in Afrika gestroopt worden voor deze producten.

Voor een deel is intern beleid ook extern beleid: het afstappen van massaal kolengebruik en de vervanging daarvan door zonne-energie is zowel voor de eigen bevolking als voor het wereldklimaat van belang. Een sterke kaart van China is dat het beschikt over de grootste (bekende) voorraad zeldzame metalen die nodig zijn voor bijvoorbeeld het vervaardigen van windturbines en elektrische auto's.

Een grote vraag is of China internationale verantwoordelijkheid wil nemen voor het ecologisch beheer van het Tibet Plateau, waarop de rivieren ontspringen die miljarden mensen in Zuid-, Zuidoost- en Oost-Azië van water voorzien. Bij dit ecologisch verantwoorde beheer dient de lokale bevolking met haar eeuwenoude kennis van het gebied uiteraard een hoofdrol te spelen, met alle erkenning van hun sociale, religieuze en culturele rechten die daarbij hoort.

De positie van China jegens het mondiale publieke goed van de internationale rechtsorde is hier natuurlijk in het geding. Als het bijvoorbeeld gaat om de Zuid-Chinese Zee claimt China verreweg het grootste deel, hetgeen volledig in strijd is met het VN-Verdrag inzake het Recht van de Zee. Peking erkent ook niet de rechtsmacht van

het Internationale Zeerecht Hof in Hamburg noch van het Internationaal Gerechtshof in Den Haag.¹⁶

De Zuid-Chinese Zee is niet alleen een van de drukste scheepvaartroutes ter wereld, met belangrijke olie- en gasvoorraden en visbestanden, maar herbergt ook unieke zeediersoorten, zodat de zee in die zin ook van mondiaal publiek belang is.

De EU blijft kampioen van de internationale rechtsorde, maar zij heeft op klimaatgebied veel van haar elan verloren. Het blijkt bijzonder lastig de 27 lidstaten op één lijn te krijgen, zeker een groot en invloedrijk land als Polen, dat zijn energievoorziening grotendeels op kolen baseert. Nu ook Japan en Canada het Kyoto Protocol verlaten hebben, staat de EU wat eenzamer op het wereldtoneel. Maar zij kan ook kracht putten uit de ambitieuze 2020-agenda op de gebieden van emissiereductie, energiebesparing en de introductie van hernieuwbare energiebronnen, als daarmee een schone en concurrerende Europese economie kan worden geschapen. We moeten hopen dat de huidige dynamiek van Duitsland op energiegebied binnen Europa (en daarbuiten) aanstekelijk zal werken.

Indonesië en Brazilië zijn de derde resp. vierde grootste uitwerper van broeikasgassen ter wereld, en wel door de ontbossing en bosbranden die in die landen plaatsvinden, o.a. om plaats te maken voor de productie van palmolie, pulp, soja, vlees en hout ten behoeve van de export. Beide landen hebben toezeggingen van Noorwegen van elk een miljard dollar gekregen om de ontbossing te stoppen en tot duurzaam bosbeheer over te gaan. Het zeer zwakke overheidsbestuur in Indonesië en de weigering van Brazilië om ook maar enig internationaal toezicht op het beheer van zijn deel van de Amazone toe te staan, maken het niet eenvoudig de uitvoeringsafspraken die uit de Noorse toezeggingen voortvloeien, ook in praktijk te brengen.

Ten slotte nog een enkele opmerking over Saoedi-Arabië en de Golfstaten, de voornaamste leveranciers van fossiele brandstoffen ter wereld. Zij hebben er uiteraard geen belang bij dat de consumptie van deze brandstoffen op korte termijn zou worden afgebouwd, maar ze zijn zich wel aan het voorbereiden op een situatie waarin ook zij grotendeels van vooral zonne-energie afhankelijk zullen zijn.

Voor hun voedselzekerheid worden en zijn zij reeds aangewezen op de import vanuit lan-

den met vruchtbaar land en water dat in eigen land slechts in geringe hoeveelheden voorhanden is.

Een voorbeeld is het *King Abdullah Initiative for Saudi Agricultural Investment Abroad*, dat via het subsidiëren van Saoedische bedrijven honderdduizenden hectaren voor o.a. rijstproductie gekocht heeft in landen als Ethiopië en Soedan. Een dergelijk initiatief heeft de voorkeur boven het kopen op een wereldvoedselmarkt die zowel qua aanbod als prijs volatieler wordt.

Dat hiermee de voedselzekerheid in de Hoorn van Afrika, een gebied dat toch al regelmatig door hongersnoden geplaagd wordt, verder wordt aangetast, behoeft hier geen betoog. Het is een treffend voorbeeld van de privatisering van de voedselvoorziening en de internationale handel in vruchtbaar land – een zekere belegging in het licht van het verdwijnen van goed productieland door erosie en droogte alom ter wereld.¹⁷

Conclusie

Wanneer we door de bril van de drie bepalende factoren: bevolkingsomvang & -samenstelling; levensstijl/consumptie- & productiepatronen; en technologie, naar het klimaat en de daarmee samenhangende publieke goederen kijken, dan stemt het beeld niet al te vrolijk. Waar we inzake de factor bevolking onze hoop moeten vestigen op versterking van de positie van vrouwen en meisjes, zien we dat deze (weer) onder druk staat in die landen in Afrika, het Midden-Oosten en Zuid-Azië, met sterke groei en daarin een grote en uitdijende *youth bulge*, alsmede een grote kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaatverandering met betrekking tot de water-, voedsel- en energievoorziening. In veiligheidskringen worden deze gevolgen als *threat multipliers* en ook als medeveroorzakers van fundamentalisme en terrorisme gezien.

Door de combinatie van een groeiende bevolking, een veranderende levensstijl met groter beslag op landbouwgrond (veevoeder!) en op energievoorraden (automobilisering, airco's, vliegvakanties) en een wereld die, als een junk wanhopig op zoek is naar de laatste plekken waar hij zich nog kan injecteren, fossiele brandstoffen uit alle hoeken en gaten van de aarde probeert te halen (de diepe zee, het Arctisch gebied, de schaliege-



De EU
heeft op
klimaatgebied
veel van haar
elan verloren

steenten), zullen *zero-sum*-situaties onvermijdelijk worden, met grote risico's op gewelddadige conflicten.

In theorie kunnen deze situaties alleen voorkómen worden wanneer er een operationele, afdwingbare internationale rechtsorde op het gebied van klimaat en milieubescherming zou zijn. Deze is er niet, en, zoals in dit artikel geschetst, op regerings- en intergouvernementeel niveau beweegt de wereld zich er eerder vanaf dan er naartoe.

Positief zijn evenwel de dynamiek op energiegebied in Duitsland en een Europese Unie die vasthoudt aan haar 2020-doelstellingen.

Zeer positief zijn de initiatieven die overal ter wereld op gemeentelijk en stedelijk niveau worden ontplooid op de terreinen van energiebesparing, mobiliteit en stadslandbouw. Burgerinitiatieven om samen in de wijk een windmolen te exploiteren, een straat van zonnepanelen en -collectoren te voorzien, openliggende terreinen tot moes- en groentetuin om te vormen, met de gemeente te overleggen over doorgaande en veilige fietsroutes – dit zijn alle moedgevende ontwikkelingen.

Onder voorzitterschap van Burgemeester Bloomberg van New York kwamen tijdens Rio+20 in juni 2012 de C-40 burgemeesters (burgemeesters van de 40 mega-steden die de duurzaamheid omarmd hebben) bijeen. Het matte overleg en de bleke uitkomst van de Rio+20 conferentie, die voornamelijk bleef steken in het herbevestigen van reeds gemaakte afspraken, stak schril af bij de dynamiek die de C-40-burgemeestersbijeenkomen uitstraalde.¹⁸

Laten we hopen dat dit gemeentelijk en stedelijk enthousiasme zich ook zal vertalen naar het internationale politieke niveau, waar uiteindelijk het publieke goed van een internationale rechtsorde kan worden verwezenlijkt, mede als voorwaarde voor een mondiaal klimaat dat welvaart en welzijn voor de gehele levensgemeenschap kan garanderen. Een publiek goed vergt nu eenmaal samenwerking die, indien nodig, afgedwongen moet kunnen worden. *Free riders* zijn met name bij het klimaat niet te tolereren, omdat elke uitstoot van broeikasgassen, waar ook ter wereld, het klimaat van allen beïnvloedt.

Hopen? Zei Willem de Zwijger niet: "Men hoeft niet te hopen om te beginnen, noch te slagen om door te gaan"?

NOTEN

- 1 De beschrijving van deze drie bepalende factoren is ontleend aan het werk van de ecooloog Barry Commoner en de bioloog Paul Ehrlich, in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw vooraanstaande stemmen in het opkomend debat over de mondiale milieurisico's. Hun inzicht is wel vertaald in de eenvoudige formule I=PAT, waarin I staat voor Impact (op het milieu), P voor Population; A voor Affluence (leefstijl en bijbehorend productiepatroon), en T voor Technology. Hierop gebaseerde uitgebreidere formules zijn te vinden in Thomas Homer-Dixon, *Environment, Scarcity and Conflict*, Princeton 1999.
- 2 In Nederland beval de Commissie-Muntendam 'Bevolking en Welzijn' in 1977 aan dat de Nederlandse bevolking niet boven de 15 miljoen zou uitstijgen en dat immigratie krachtig aan banden moest worden gelegd, ook vanwege te verwachten integratieproblemen.
- 3 Zie bijv. bericht van de FAO: <http://www.fao.org/news/story/en/item/35831/icode/>
- 4 Meer dan 50% van de wereldbevolking woont nu in steden, veelal gelegen in kustgebieden die zeer gevoelig zijn voor zeespiegelstijging. Door de druk van de bebouwing en het wegpompen van het grondwater 'zinken' steden als Jakarta, Sjanghai en Bangkok, en miljarden zijn nodig om de waterhuishouding te herstellen en de bevolking te beschermen tegen de al dan niet aan de klimaatverandering gerelateerde weersextremen aan de kust.
- 5 China is de uitzondering, maar daar gaat het niet zozeer om de ecologie, maar meer om het opvangen van de vergrijzing.
- 6 "Not up for negotiation" zei president Bush Sr tijdens Rio'92.
- 7 *The State of Consumption Today*, World Watch Institute, www.world-watch.org
- 8 Een goede bron om kennis te nemen van deze opvattingen, is het *Center for Climate and Security* (<http://climateandsecurity.org>).
- 9 Waarnemers in Afghanistan hebben wel gesteld dat droogte, ontbossing en erosie een verschuiving teweeg brengen van de meer watervragende graanteelt naar de verbouw van het minder watervragende papaver, een belangrijke bron van de financiering van de Taliban. Zie bijv. Gretchen Peters: *Seeds of Terror. How Heroin is bankrolling the Taliban and Al Qaeda*, St. Martin's Press, 2009.
- 10 Dat de grootschalige productie van biobrandstoffen zowel direct als indirect eveneens grootschalige broeikasgas-emissies kan veroorzaken, is onderdeel van een pittige discussie met de Amerikaanse milieubeweging.
- 11 Uit de *State of the Union*: "For the sake of our children and our future, we must do more to combat climate change" en daartoe is het nodig om een *Energy Security Trust* op te richten: "If a non-partisan coalition of CEOs and retired generals and admirals can get behind this idea, then so can we."
- 12 In kringen van de milieuwetenschap en -beweging bestaan grote zorgen over de milieu-effecten van de schaliegaswinning door middel van *fracking*. Zie bijv. <http://www.oilgasmonitor.com/top-environmental-concerns-fracking/1557/>
- 13 Ashutosh Jogalekar, 'Climate change denial, laissez-faire economics and conspiracy theories: A productive pairing?', *Scientific American*, 6 mei 2013.
- 14 In Nederland vraagt de aanpassing (adaptatie) aan de effecten van klimaatverandering als bijvoorbeeld de zeespiegelstijging, het frequenter voorkomen van stormen, de verhoogde afvoer van rivierwater, om verhoging en/of verbreding van de dijken, het creëren van overloopgebieden en het nemen van maatregelen tegen de naar het Noorden oprukkende eikenprocessierups, dwingend overheidsoptreden.
- 15 In eerste instantie moet de ruwe olie naar de raffinaderijen aan de Mexicaanse Golf getransporteerd worden. Daarvoor moet de Keystone XL-pijpleiding van Canada naar Texas worden aangelegd, waartegen grote oppositie in de Verenigde Staten bestaat, maar het is zeer de vraag of de Amerikanen de aanleg kunnen verhinderen.
- 16 De Verenigde Staten, die evenals China een nogal afstandelijke houding ten opzichte van de internationale rechtsorde innemen –zo hebben zij noch de Conventie inzake biologische diversiteit, noch het Kyoto Protocol, noch het Verdrag inzake het Internationale Strafhof, noch het Verdrag tegen Landmijnen geratificeerd – stellen wel dat zij het Verdrag inzake het Recht van de Zee, dat zij ook niet geratificeerd hebben, in de praktijk naleven. Zij beginnen het nut van een dergelijk internationaal-juridisch instrument, o.a. voor de ordening van de situatie in het smeltend Arctisch gebied, in te zien.
- 17 Zeer aan te raden is het lezen van het boek van Michael T. Klare, *The Race for What's Left*, Metropolitan Books, 2012 hierover en over de andere schaarser wordende grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen.
- 18 Zie <http://www.c40cities.org>

Oceanen: de onzichtbare ramp

Gezonde oceanen zijn een internationaal publiek goed. De grote watermassa van deze wereld staat echter onder druk. De ramp van de oceanen is een hedendaags voorbeeld van de klassieke *tragedy of the commons*. Het is een probleem van ons allen en van niemand. Overmand door de omvang en de complexiteit van het vraagstuk, kiezen we liever een gemakkelijker duurzaamheidsprobleem om ons in vast te bijten. Maar de oceanen kunnen echt niet tot morgen wachten.

Oceanen in de problemen

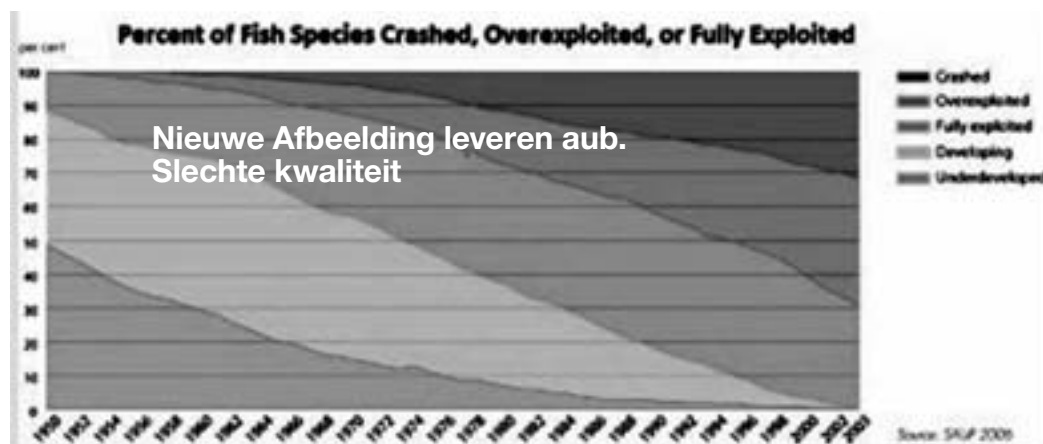
Op 7 december 1972 nam de bemanning van de Apollo 17 een foto van de aarde die bekend zou worden als de *'Blue Marble'*. Volgens sommigen is het de meest gereproduceerde foto in de geschiedenis. Het beeld van onze kleine kwetsbare planeet in de oneindige ruimte droeg bij aan de opkomst van het milieubewustzijn in de jaren '70. Groen werd de kleur van duurzaamheid, maar dat is het gevolg van het beperkte perspectief van de landdier mens. De aarde is immers een blauwe planeet, omdat ruim zeventig procent van het aardoppervlak uit water bestaat; het vaste aardoppervlak haalt nog geen dertig procent. Uit deze verhouding kunnen we meteen afleiden dat voor het bereiken van een stabiele gezonde leefomgeving van de mensheid de grote watermassa's van de wereld, de oceanen, niet veronachtzaamd mogen worden. De kwaliteit van het wereldwatersysteem hangt nauw samen met de kwaliteit van de landmassa en de dampkring. En daarmee met de toekomst van de mens.

Net als het land en de dampkring staan de oceanen onder druk. De visconsumptie is de laatste vijftig jaar dramatisch gestegen. Twee-derde van alle vis wordt tegenwoordig in Azië geproduceerd (een toenemend deel gekweekt); de helft daarvan in China. Vis is belangrijk voor de voeding; voor een miljard mensen is het de belangrijkste bron van eiwitten. Daarnaast is het ook belangrijk voor de werkgelegenheid; ongeveer een tiende van de wereldbevolking haalt rechtstreeks of indirect een inkomen uit de visserij. Het probleem is dat er veel te veel en vaak ook verkeerd wordt gevestigd. Steeds meer visgebieden en visbestanden worden over-

bevestigd; bij gebrek aan effectief beleid zullen deze visbestanden verdwijnen. Een zeer groot deel van de zeeën en oceanen is al volledig bevestigd (dat wil zeggen: op de grens van de duurzaamheid) en de tendens is hier naar overbevestiging (zie grafiek 1). Vele vissoorten zijn al verdwenen en van andere wordt verwacht dat zij zich niet in stand zullen kunnen houden onder de voortgaande visvangst. De *Food and Agriculture Organisation* (FAO) van de Verenigde Naties houdt rekening met een volledige instorting van de wereldwijde visindustrie rond 2050 (dus op een afzienbare termijn), met rampzalige gevolgen voor de voedselzekerheid van miljoenen mensen.¹

De mens neemt niet alleen van de oceanen, maar geeft ook: tegenover elke kilo vis die wordt gevangen, staat drie kilo afval die in de oceanen wordt gedumpt. Meer dan 80 procent is afval van het land dat uiteindelijk via rivieren in zee belandt. Negentig procent van het afval dat in de oceanen drijft, is plastic. Door de stroming en de wind komt het plastic samen in gigantische drijvende eilanden. De grootste ligt in de Stille Oceaan en beslaat een oppervlakte groter dan de Verenigde Staten. Deze plastic-eilanden (inclusief vele van de beroemde 29.000 gele bad-eendjes die in 1992 overboord sloegen) zijn al sinds een jaar of vijftien bekend. Minder aandacht is er voor veruit het grootste deel van het plastic, dat naar de bodem van de oceaan zinkt of dat blijft zweven en zich via de stromingen verspreidt. Het duurt honderden jaren voordat plastic in de oceaan wordt afgebroken en deze *'plastic soup'* van grotendeels microplastic blijft maar groeien. De gevolgen voor het dierlijk leven in de oceaan zijn enorm. Jaarlijks

Roel van der Veen is wetenschappelijk raadgever van het ministerie van Buitenlandse Zaken, bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en bijzonder hoogleraar Nederlands Buitenlands Beleid aan de Rijksuniversiteit Groningen. **Alexander Verbeek** is strategisch beleidsadviseur van de Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor dit artikel is voorbereidend onderzoek verricht door Elise Landowski, trainee op het ministerie van Buitenlandse Zaken.



Bron: Ramez Naam, *The infinite resource: The power of ideas on a finite planet* (University Press of New England, 2013). De grafiek is ook te vinden op <http://io9.com/the-limits-of-the-earth-475204937>, *The limits of the earth*.

sterven honderdduizend zeezoogdieren en miljoenen vogels en vissen aan de plasticvervuiling.² Het plastic vormt waarschijnlijk ook een gevaar voor de gezondheid van mensen omdat het in de voedselketen belandt.

Een deel van de vervuiling (zoals etensresten of kunstmest) vormt voedsel voor bacteriën, algen en planten in de zee. Hun versnelde groei als gevolg van de vervuiling gebruikt zoveel zuurstof in het water, dat andere levensvormen kunnen stikken en dode zones ontstaan. Ook kunnen ziekten ontstaan, met massale sterfte van vis en koraal tot gevolg. Rampen met olieboringen of olietankers zijn voorpaginanieuws, maar over de veel grotere hoeveelheden olie die gestaag de oceanen instromen via verontreinigde rivieren, wordt maar weinig geschreven.

De grootste systemische bedreiging voor de oceanen is echter de klimaatverandering. Een deel van de extra uitstoot aan kooldioxide (aan de gang sinds het begin van de industriële revolutie) wordt opgenomen door de oceanen. Dit vermindert het broeikas effect van de dampkring, maar leidt tot verzuring van de oceanen. Verder stijgt de temperatuur van de oceanen, smelten ijskappen en gletsjers, veranderen de zeestromingen en stijgt de zeespiegel. Dit zijn complexe processen, waar nog veel onderzoek naar wordt gedaan. Steeds meer wordt bekend over de talloze gevolgen. Zoals schoonmaakazijn de kalkaanslag op een douchekop verwijdert, zo belemmeren zure oceanen de groei van levensvormen die schelpen of koraal maken van calciumcarbonaat. De verzuurde oceanen bedreigen zelfs het fytoplankton, dat de basis is van de voedselketens in de oceanen. Ook de beschermende koraalriffen, die een grote biodiversiteit kennen, worden bedreigd door de verzuring en temperatuurstijging van het water. De zeespiegel is de afgelopen decennia al

25 cm gestegen. De effecten op sommige laag gelegen kustgebieden zijn enorm. Zo verliest de staat Louisiana in de Verenigde Staten nu al per uur gemiddeld de oppervlakte van een voetbalveld aan kusterosie.

Door klimaatverandering smelt het ijs op de Noordpool met ongekende snelheid. Het volume van het zomerijs is nog maar een kwart van wat het in 1980 was. Voorspellingen over het verdwijnen van het ijs op de Noordpool worden steeds naar voren bijgesteld. Over tien jaar, of zelfs nog eerder, zou de Noordpool in de zomer al ijsvrij kunnen worden. Er is een negatieve spiraal ontstaan, nu er steeds minder ijs is om de zonnewarmte te reflecteren en er steeds meer water is dat de warmte absorbeert, waardoor het ijs nog sneller smelt. Dit proces wordt nog verder versterkt door het vrijkomen van het actieve broeikasgas methaan door het smelten van de permafrost in noordelijke streken.

De Noordpool lijkt voor ons in Nederland ver weg, maar ook het klimaat in ons land wordt sterk beïnvloed door de warme golfstroom, die als gevolg van dit alles een heel andere koers zou kunnen gaan volgen. De opwarming van de aarde zou daardoor juist tot veel koudere winters in Nederland kunnen leiden.³

Geschiedenis van de governance van oceanen

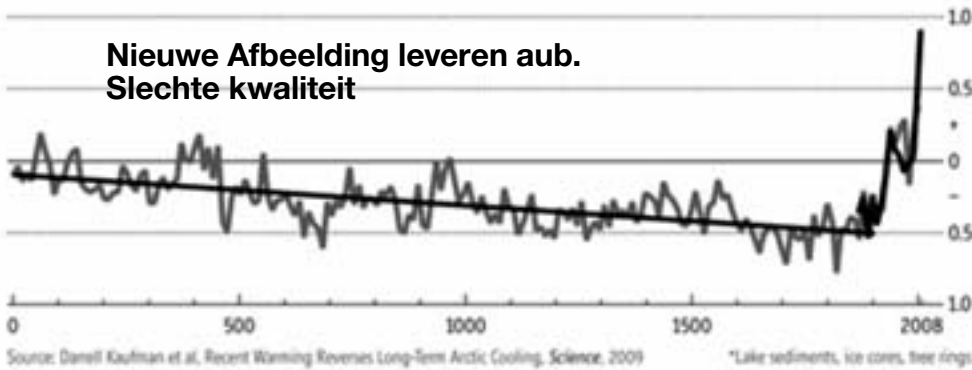
De zorg van mensen voor de oceanen is historisch gezien van zeer recente datum en in veel opzichten nog niet eens begonnen. De eerste discussies over het gebruik van de zeeën en oceanen dateren uit de eerste jaren van de zeventiende eeuw, en hadden toen een juridische en economische insteek. We herinneren ons de Nederlandse rechtsgeleerde Hugo de Groot, die

Tegenover elke kilo vis die wordt gevangen, staat drie kilo afval die in de oceanen wordt gedumpt

Too balmy

Arctic summer air temperature
Average deviation from 1961-1990 mean, °C

— Estimates from proxy records* — Actual records — Long-term trend



in zijn *Mare Liberum* uit 1609 stelde dat de zee- en oceanen niet van een bepaald land waren, maar juist van iedereen. Alle landen hebben vrije toegang tot de zee om te reizen en te handelen. Het gebruik van de oceanen was nog te gering om een invloed op de natuur te kunnen vaststellen. Tot diep in de twintigste eeuw werd gedacht dat de oceanen groot genoeg waren om zelf de door de mens veroorzaakte schade te herstellen. Deze gedachtegang bleek helaas niet houdbaar, zodat er in de jaren 1970 internationale pressie ontstond om veel aspecten van het gebruik van oceanen en zeeën in verdragen te regelen.

In 1914 was naar aanleiding van de ramp met de Titanic al een internationaal verdrag tot stand gekomen inzake de *Safety of the Life at Sea* (Solas). Dit verdrag werd diverse keren aangepast, bijvoorbeeld in 1978 met een protocol dat de veiligheidseisen van olietankers aanscherpte. Dit protocol sloot aan bij een verdrag uit 1961 gericht op het tegengaan van vervuiling van de zee met olie, door het lozen op zee te beperken. In 1975 trad de *London Convention* in werking, die beperkingen stelde aan maritieme vervuiling door afval dat schadelijk kan zijn voor mensen of het leven in zee. Dit verdrag is nog diverse malen aangescherpt, onder andere door het verbieden van het dumpen van laag radioactief afval in zee. Sindsdien zijn nog verscheidene verdragen aangenomen die beperkingen stellen aan de vervuiling van de oceanen.

Daarnaast zijn de rechten en verantwoordelijkheden van landen met betrekking tot de zeeën en oceanen vastgelegd in het Zeerechtverdrag, officieel de *United Nations Convention on the Law of the Seas* (UNCLOS).⁴ Dit verdrag, vermoedelijk het meest omvangrijke en complexe internationale verdrag dat ooit is opgesteld, werd in 1982, na maar liefst negen jaar onderhandelen

in de Verenigde Naties in New York, met succes afgesloten. Het bleek mogelijk om twee kampen tot overeenstemming te laten komen: de kuststaten, die de wateren vooral voor zichzelf wilden houden, en de staten die niet aan zee of oceaan grenzen, die een eigenbelang benadrukten via het concept van gemeenschappelijk menselijk erfgoed. Het verdrag kreeg in 1994, na voldoende ratificaties, rechtskracht.

Dit Zeerechtverdrag, dat al door 165 landen is geratificeerd, is van groot belang voor de *governance* van de oceanen, ook al hebben de Verenigde Staten, toch veruit de belangrijkste en machtigste zeevarende natie, dit verdrag nog steeds niet geratificeerd (ze houden zich overigens wel aan de bepalingen). Maar ook andere factoren beperken de effectiviteit van het Zeerechtverdrag en de daaraan gekoppelde bepalingen. Het toezicht op de naleving is zwak, met onvoldoende capaciteit en mogelijkheden tot handhaving. De afzonderlijke lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van de bepalingen. Het belangrijkste is echter dat de grootste problemen van de oceanen – het verlies aan leven, de vervuiling en het verlies aan stabiliteit van het mondiale ecosysteem – alle zijn opgekomen *nadat* het Zeerechtverdrag werd opgesteld. Deze problemen worden hierin dus niet of slechts zeer ten dele gedekt.

Binnen de Verenigde Naties is de Algemene Vergadering verantwoordelijk voor het internationaal agenderen van de zorg voor de oceanen, maar dit heeft tot nu toe slechts tot zwakke aanbevelingen geleid. De vele aspecten van het oceaangebeter zijn verdeeld over talrijke VN-organen: visserij valt onder de *Food and Agriculture Organization* (FAO), ontwikkeling onder het *UN Development Programme* (UNDP) en de Wereldbank, de wetenschappelijke kant onder UNESCO en het *UN Environment Programme*

Klimaat-
verande-
ring vormt
de grootste
bedreiging voor
de oceanen



Afval op strand. Negentig procent van het afval dat in de oceanen drijft, is plastic. Door de stroming en de wind komt het plastic samen in gigantische drijvende eilanden. Foto Gerry&Bonni.

(UNEP), maritiem transport en vervuiling onder de *International Maritime Organization* (IMO), enz. Binnen het VN-systeem wordt een bureaucratistische strijd uitgevochten over wie dit alles mag coördineren: de *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*, op het VN-hoofdkantoor in New York, of *UN Oceans*, onder UNESCO in Parijs.

Tijdens de Rio+20-conferentie over duurzame ontwikkeling (juni 2012, Rio de Janeiro) is over de oceanen een aantal besluiten genomen. Marine ecosystemen moeten weer gezond worden en de biodiversiteit moet behouden blijven. Activiteiten moeten worden ontwikkeld ten behoeve van beschermde zeegebieden, het tegengaan van subsidieregelingen op visserij en voor de aanpak van vervuiling, zeespiegelstijging, kusterosie en verzuring. In de slotverklaring werd de vervuiling genoemd als een belangrijke bedreiging voor de oceanen en in 2025 moet die vervuiling aanzienlijk zijn verminderd. De visbestanden moeten worden behouden en hersteld, waarbij wordt gewerkt op basis van een plan van aanpak van de FAO om illegale en ongereguleerde visvangst tegen te gaan.

De biodiversiteit van de oceanen kwam oktober 2012 aan de orde in het kader van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit. In 2015 moet de druk van klimaatverandering en verzuring op kwetsbare ecosystemen zoals koraalriffen worden verminderd, zodat deze behouden kunnen blijven. De verdragspartijen besloten ook informatie over biodiversiteit van de oceanen te laten verzamelen en bij de VN in te dienen. Er werden ook vrijwillige richtlijnen aangenomen over onder andere milieueffectrapportage bij maritieme activiteiten.

Naast de mondiale inspanningen zijn er op regionaal niveau ook instituties, regelingen en activiteiten. Van alle regio's van de oceanen is het Noordoost-Atlantische gebied, gelegen langs West-Europa, het verst ontwikkeld wat betreft oceaanmanagement. Vijftien regeringen werken samen om het maritieme milieu in dit gebied te beschermen onder het OSPAR-verdrag, dat in 1992 tot stand kwam. De naamgeving is een samentrekking van Oslo en Parijs en verwijst naar de twee verdragen die de basis vormen van OSPAR: het Oslo-verdrag tegen dumping op zee uit 1972 en de uitbreiding daarvan in de Conventie van Parijs uit 1974, die bepalen-

gen bevatte over vervuiling vanaf land en door de *offshore*-industrie. Na de samenvoeging en uitbreiding in het OSPAR-verdrag volgde in 1998 een nieuwe annex over biodiversiteit en ecosystemen. De OSPAR-staten hebben toegezegd maatregelen en doelstellingen uit te werken ten aanzien van de vervuiling van de zeeën om te bereiken dat het zeegebied in 2020 schoner zal zijn dan nu het geval is. Een probleem is echter dat dit verdrag uiteraard slechts de ondertekende partijen bindt en dus geen invloed heeft op de activiteiten van de overige 180 lidstaten van de VN.

Binnen de Europese Unie gelden diverse regels en richtlijnen die de vervuiling van het water rond Europa moeten beperken. Sommige gaan rechtstreeks over vervuiling (zoals de richtlijnen voor havens en ten aanzien van vervuiling door schepen), andere betreffen overige thema's die echter wel degelijk ook een effect op de vervuiling kunnen hebben, zoals het grondstoffenefficiëntiebeleid, dat ook afval betreft. Een probleem bij de uitvoering van de maritieme maatregelen is de uiteenlopende ambities van de lidstaten. De Europese Commissie werkt verder aan voorstellen ter vermindering van de gevolgen van plastic op het milieu.⁵ Zeer recent, in mei 2013, kwam de Europese Commissie met een actieplan voor een maritieme strategie in het Atlantische gebied.⁶ Met deze maatregelen loopt Europa voorop in de wereld als het gaat om maatregelen ter gezondmaking van het aangrenzende oceaangebied (ook al houdt het Europese gemeenschappelijk visserijbeleid tegelijkertijd vernietigende gevolgen). Verder zijn eigenlijk alleen enkele beginnende initiatieven vanuit Nieuw-Zeeland ter bescherming van de Stille Oceaan het vermelden waard.

Tussen alle problemen is er toch ook een lichtpunt: een bepaalde, nogal eenvoudige maatregel werkt uiterst effectief als het gaat om het behoud van het leven in de oceanen: de instelling van beschermde zeegebieden. Deze zee-reservaten zijn vergelijkbaar met de nationale parken op het vasteland. In de zee-reservaten wordt al het leven met rust gelaten. Er mag niet worden gevestigd, naar olie geboord of zand of grind worden gewonnen. Aldus krijgt het gebied de kans om te herstellen. De ervaring leert dat het zeeleven er explosief toeneemt.⁷ Ook de omringende wate-

ren, waar wel wordt gevist, hebben hier voordeel van, omdat ook daar meer vis gaat voorkomen. Op dit moment is echter nog maar 1 procent van de oceanen beschermd gebied (ter vergelijking: 12 procent van het landoppervlak bestaat uit nationale parken).

Who cares

Gezonde oceanen zijn een internationaal publiek goed. Om dit in stand te houden – liever gezegd: te bereiken – zijn stevige maatregelen en doortastende actie nodig. De arme, de rijkere worden en zelfs veel rijke landen piekeren er echter niet over die te gaan nemen. De ramp van de oceanen is een hedendaags voorbeeld van de klassieke *tragedy of the commons*. Deze 'tragedie van de meent' beschrijft hoe volledige individuele vrijheid bij gemeenschappelijk gebruik van goederen leidt tot overexploitatie van die goederen, wanneer door elk individu wordt gestreefd naar maximalisatie van het eigen nut, terwijl de kosten die leiden tot een groter individueel nut worden verdeeld over alle gebruikers van de goederen. Het is een probleem van ons allen en van niemand. Korte termijn politieke, economische en sociale belangen voeren de boventoon ten koste van de collectieve lange-termijnbelangen, of het nu gaat om toekomstig voedsel uit vis, werkgelegenheid die met visserij samenhangt, medicijnen uit de biodiversiteit van de zee of de stabiliteit van onze natuurlijke leefomgeving. Het scenario waar we op afstevenen – hoge welvaart in een instabiele ecologische leefomgeving met een dode zee – wordt nog nauwelijks bediscussieerd. Het VN-systeem, dat idealiter op deze mondiale dreiging zou moeten reageren, is verstrikt in zijn eigen organen en wordt verlamd gehouden door lidstaten die er een belang bij hebben andere onderwerpen voorrang te geven.

Onder deze omstandigheden organiseerde de Wereldbank, die over meer vrijheid tot initiatief beschikt, samen met het gezaghebbende tijdschrift *The Economist*, in Singapore in februari 2012 een conferentie die de internationale aandacht op de dramatische situatie van de oceanen richtte. Deze informele *World Oceans Summit* had als veelzeggende ondertitel 'A new S-O-S: Save Our Seas'. De toenmalige president van de Wereldbank,



Slechts 1
procent van
de oceanen is
beschermd
gebied



Een met olie besmeurde schildpad. Foto NOAA's National Ocean Service

Robert B. Zoellick, stelde in zijn rede een ongekend ('unprecedented') *Global Partnership for Oceans* voor.⁸ In dit partnerschap moeten landen, wetenschapsinstellingen, bedrijven, NGO's, internationale organisaties en particuliere stichtingen samenwerken om kennis, ervaring en financiën te bundelen en te genereren rond gezamenlijk overeengekomen doelstellingen.

Enkele maanden later, in augustus, sloot VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon hierop aan met de lancering van een strategische visie van de VN: *'the Oceans Compact'*. Dit 'verbond' is bedoeld om effectief en coherent te gaan werken aan het mandaat voor de oceanen. Het moet een platform bieden voor samenwerking tussen alle betrokkenen in het beschermen van de oceanen. De duurzaamheid van de oceanen dient een belangrijke dimensie te vormen van de internationale ontwikkelingsagenda voor na het jaar 2015, als de huidige millennium-ontwikkelingsdoelstellingen aflopen.

En Nederland?

De betrokkenheid van Nederland is historisch gezien aanzienlijk, wat natuurlijk niet verrassend is voor ons zeevarend waterland. Daarbij ligt de nadruk al eeuwen op versterking van de internationale rechtsorde, ook met betrekking tot de zee. Daarnaast is Nederland op andere manieren actief geworden, bijvoorbeeld – meest recentelijk – op het terrein van de internationale publieke goederen, waaronder het klimaat, de biodiversiteit, water, voedselzekerheid en energie. Als onderdeel hiervan kent Nederland tegenwoordig bijvoorbeeld een beleid ten aanzien van de Poolgebieden.⁹ Op deze terreinen wordt interde-

partementaal samengewerkt en worden intensieve relaties onderhouden met, onder andere, kennisinstellingen.

Dit jaar wordt in Nederland het startschot gegeven voor een mondiale campagne van de Wereldbank over de oceanen. Deze campagne zal tien jaar lopen en richt zich op bevordering van een integrale benadering van voedselzekerheid, klimaat en duurzame ontwikkeling. De aftrap vindt plaats op een grote mondiale conferentie met als titel *Oceans, Food Security and Blue Growth*, die Nederland, samen met de Wereldbank en een aantal landenpartners, in Den Haag zal houden, en wel van 9 tot en met 13 september. Het begrip 'blauwe economie' slaat op een duurzame, door kennis van ecosystemen geïnspireerde economie.¹⁰ De invalshoek is dus vooral economisch en gericht op het Nederlandse beleidspeerpunt voedselzekerheid, maar dit alles wordt nadrukkelijk gezien in de context van ecologische duurzaamheid.

De conferentie in Den Haag zal naar verwachting duizend deelnemers trekken uit vele landen, van internationale organisaties, overheden, bedrijven en maatschappelijke groeperingen. De participanten stellen zich ten doel gezamenlijk prioriteiten af te spreken en een plan op te stellen (in het jargon: een strategische *road-map* van acties), gericht op de duurzaamheid van de oceanen. Ook moet worden bezien hoe innovatieve oplossingen die op projectbasis succesvol zijn geweest, op grotere schaal kunnen worden toegepast. Op de conferentie zal tevens een 'Kennisportaal Oceanen' worden gepresenteerd, waaraan thans nog door Google wordt gewerkt. Hierin worden alle data opgenomen die relevant zijn voor het behoud en het duurzaam beheer van de oceanen. De conferentie wil een bijdrage leveren aan het mobiliseren van investeringen uit private en publieke middelen om de overgang naar gezonde oceanen te financieren. Tot slot wil de conferentie de oceanen in de schijnwerpers zetten voor de besprekingen over duurzame ontwikkeling post-2015. 'Den Haag, september' wordt spannend. De conferentie moet succesvol zijn om de oceanen internationaal hoger op de agenda te krijgen.

De weg vooruit

Hoe de Haagse conferentie in september ook gaat uitpakken, we kunnen nu niet anders dan concluderen dat de toekomst van de oceanen somber is; zelfs de kwalificatie 'dramatisch' is op haar plaats. Het gaat ronduit slecht met de gezondheid

van de grote watermassa van de wereld. Nog afgezien van de steeds toenemende hoeveelheid afvalstoffen die erin ronddrijven, is het leven uit de oceanen aan het verdwijnen. Bovendien raakt het ecosysteem, dat zo nauw verbonden is met de dampkring en het land, steeds verder uit zijn evenwicht, met onvoorspelbare, maar waarschijnlijk (zeer) ernstige consequenties voor de mensheid. We gaan hier de komende jaren allen last van krijgen, en steeds meer. Toch wordt nauwelijks iets aan de problemen gedaan. De oceanen lijden aan het klassieke syndroom van een internationaal publiek goed: wie is er verantwoordelijk voor? Wie voelt zich geroepen het voortouw te nemen? Daar komt nog bij dat, in vergelijking tot andere duurzaamheidskwesties, de oceanen niet erg op het netvlies staan. En als we er al mee worden geconfronteerd, dan gooien we al snel de handen in de lucht, overmand door de omvang en vooral de complexiteit van de vraagstukken. Liever kiezen we voor een gemakkelijker duurzaamheidsprobleem om aan te pakken. De oceanen moeten nog maar even voor zichzelf zorgen.

Dit kan echter zo niet doorgaan. Maar wat te doen? Als eerste moet de ramp van de oceanen bekender worden. Informatie moet worden gedeeld. De media moeten een breder publiek hierover informeren. De politiek moet het onderwerp meer op de agenda zien te plaatsen. Stel dat dit gaat gebeuren, dan blijft toch nog steeds de vraag: wie moet wat gaan doen? Laten wij deze vraag eens eenvoudig beantwoorden: de rijke, moderne landen moeten dat doen. We spreken weliswaar over een kwestie waarvoor alle landen principieel verantwoordelijk zijn, maar de westerse landen plus enkele Aziatische landen die ook reeds dat ontwikkelingsstadium hebben bereikt, behoren eerst in actie te komen. Deze landen hebben de oceanen door de jaren heen het meest bevestigd en vervuild, dus het is niet anders dan redelijk dat zij nu het grootste aandeel nemen in het adresseren van het probleem, volgens het principe 'de vervuiler betaalt'. Bovendien kunnen zij dat ook doen, omdat zij – rijk en modern als

zij zijn – zowel hiervoor de financiën hebben (dat is een politieke keuze) als over de noodzakelijke expertise beschikken. Landen die nog arm zijn of aan het moderniseren, zullen al hun middelen inzetten voor het verhogen van de productiviteit, opdat zij ook het moderne stadium zullen bereiken. Vernietiging van het milieu is daarbij 'collateral damage'. Zo is het in de geschiedenis steeds gegaan en dat zal nu niet veranderen. De rijke landen zullen wel moeten proberen zoveel mogelijk armere landen mee te krijgen in de aanpak van de problemen, anders gaat het niet lukken. Maar laat de rolverdeling duidelijk zijn.

Welk rijk land moet voorop gaan? Dit zal geen dringen worden. Het mooiste zou zijn als het machtigste land en de heerser der zeeën, de Verenigde Staten, het initiatief zou nemen, maar dit zit er voorlopig niet in. Andere rijke landen zijn te klein om deze zware internationale taak zelf te dragen. Het beste is dan ook maar te roeien met de riemen we hebben. De Wereldbank heeft lovenswaardig en terecht de noodklok over de oceanen geluid. Er bestaat nu een 'Global Partnership for the Oceans'. Alle beschikbare energie voor de oceanen van landen, internationale organisaties, bedrijven, actiegroepen, kenniscentra en individuen moet er nu op gericht zijn dit partnerschap tot een succes te maken. Als dit niet gaat werken, waarom zou iets anders dan wel gaan werken? Als het momentum weg ebt, dan moet dat weer worden aangezwengeld. Landen die een extra inspanning kunnen plegen, moeten dat in goede samenwerking met de Wereldbank en de rest van het relevante netwerk doen. Nederland levert zijn bijdrage met de conferentie over de oceanen in september. Andere landen moeten daarna het stokje overnemen. De uitdagingen zijn immens: de visserij moet duurzaam worden gemaakt, de biodiversiteit mag niet verder teruglopen, nieuwe vervuiling moet worden beperkt, de troep die thans al in het water ligt moet eruit en, *last but not least*, het mondiale ecosysteem als geheel moet gestabiliseerd worden. *No time to waste*. Spring aan boord.

NOTEN

- | | |
|--|---|
| <p>1 Zie http://www.globalization101.org/collapse-end-of-global-fish-stock-by-2050-2/</p> <p>2 Zie het indrukwekkende filmfragment op http://j.mp/L8g10M.</p> <p>3 De regering heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd een advies uit te brengen over hoe te reageren op de veranderingen voor Nederland die het gevolg zullen zijn van het smelten van de Noordpool.</p> <p>4 Voor een overzicht van de <i>governance</i> met betrekking tot de oceanen, zie de website van de Amerikaanse <i>Council on Foreign Relations</i> onder 'The global oceans regime'.</p> | <p>5 UNEP, <i>Marine Litter Factsheet</i>.</p> <p>6 European Commission, <i>Communication, Action Plan for a Maritime Strategy in the Atlantic Area: Delivering smart, sustainable and inclusive growth</i>, 13 mei 2013)</p> <p>7 Greenpeace, 2011.</p> <p>8 <i>Remarks of Robert B. Zoellick, prepared for The Economist World Oceans Summit</i>, Singapore, 24 februari 2012.</p> <p>9 Beleidsnotitie 'Nederland en de Poolgebieden 2011-2015'.</p> <p>10 Gunter Pauli, <i>Blauwe economie: 10 jaar, 100 innovaties, 100 miljoen banen</i>, Nieuw Amsterdam, 2012.</p> |
|--|---|

Naar een nieuw Europees visserijbeleid

De contouren van het nieuwe Europese visserijbeleid, dat van kracht zal worden in 2014, beginnen zich af te tekenen. Één element daarin trekt bijzondere aandacht: de zg. 'discard ban' - het verbod om ongewenste bijvangst terug te gooien in zee. Een maatregel die op onbegrip stuit onder Europese vissers.

Een aantal belangrijke visbestanden in de Noordoost-Atlantische Oceaan, waar ook de Noordzee toe behoort, staan er de laatste tijd goed voor

Elke zeven jaar wordt door de Europese Commissie het visserijbeleid verbeterd en hervormd. In overleg met de Europese Visserijraad en het Europees Parlement wordt een nieuwe visserijpolitiek overeengekomen, waarna deze wordt ingevoerd. Vanaf het jaar 2014 gaat weer zo'n nieuw beleid in voor zeven jaar. Mei jl. zijn stappen voorwaarts gezet wat betreft hervorming van het beleid. Dit najaar wordt een eerste concept van het 'nieuwe' visserijbeleid verwacht, met deze keer zéér vérgaande maatregelen voor veel visserijsectoren in Europa, waaronder de invoering van de 'discard ban', d.w.z. de plicht de gehele vangst aan land te brengen en onderweg niets terug te gooien. Teruggooi van vangst is daarbij verboden en dat doet de gemoederen onder de vissers momenteel hoog oplopen.

Het primaire doel van het hervormde beleid is het verantwoord beheren en het op peil houden van de visvoorraden in de Europese wateren, zodat een optimale voedselvoorziening vanuit zee op de lange termijn gewaarborgd is. In het nieuwe beleid wordt expliciet opgenomen dat de visserijvloeden daarvoor efficiënter moeten worden gemaakt en economisch levensvatbaar moeten worden gehouden. De eerste stappen in de ontwikkeling van een vernieuwd gemeenschappelijk Europees visserijbeleid (*Common Fishery Policy*, CFP) zijn de afgelopen jaren al gezet tijdens diverse discussierondes in Europa; de komende maanden moet onder het voorzitterschap van Ierland (tot en met juni) en Litouwen (van juli t/m december 2013) tot een voltooiing van de nieuwe beleidsmaatregelen worden gekomen. Niet onbelangrijk in de nieuwe plannen is hoe vissers zelf meer verantwoordelijk-

heid moeten kunnen krijgen en ook moeten nemen bij het duurzaam (en dus verantwoord) beheren van de Europese visvoorraden. Daarnaast is er het traditionele vraagstuk van de controle op de naleving van de nieuwe maatregelen.

Overbevissing

De afgelopen decennia is in Europese wateren – soms in meerdere en soms in mindere mate – sprake geweest van overbevissing van een aantal visbestanden. Die visbestanden konden zich daarvan maar moeilijk of niet snel genoeg herstellen tot een omvang die door biologen en ecologen als min of meer "gezond" wordt beschouwd. De laatste jaren staat een aantal belangrijke visbestanden in de Noordoost-Atlantische Oceaan, waar ook de Noordzee toe behoort, er op zich redelijk tot goed voor. Die bestanden zijn (nagenoeg) op een niveau van maximaal duurzame opbrengst, dat wil zeggen dat er onder de huidige omstandigheden een zodanige nieuwe aanwas wordt verwacht bij het wegvangen van bepaalde vastgestelde hoeveelheden (quota) vis, dat de omvang van die bestanden niet snel in gevaar komt. Er is vaak kritiek op het EU-visserijbeleid in het algemeen, maar dit kan toch als een succes voor het EU-beleid worden beschouwd, gezien haar medeverantwoordelijkheid in deze en de genomen maatregelen in de afgelopen jaren. Maar dat neemt niet weg dat er nog veel te winnen valt.

Jaarlijks wordt in Europese wateren (dus structureel) in totaal meer dan 5 miljoen ton marktwaardige zeevis gevangen en aangevoerd, waarvan het grootste deel uit gequoteerde vis bestaat.

Kees Taal is onderzoeker Economie, Visserij, Aquacultuur en Visketens bij het Landbouw Economisch Instituut van Wageningen Universiteit en Research Centrum (LEI Wageningen UR), Sectie Aquatische Hulpbronnen.

Pelagische vissoorten, zoals haring- en makreelachtigen, maken een groot deel uit van dit totaalvolume.

De reactie van Europese vissers

Europese vissers zullen het erg moeilijk vinden aan een nieuw en belangrijk onderdeel van het toekomstige EU-beleid te wennen. De belangrijkste nieuwe maatregel in het verbeterde visserijbeleid voor de periode 2014-2020 betreft de 'discard ban'. Dit komt erop neer dat in principe alle vangsten die door vissers op zee worden gedaan ook daadwerkelijk moeten worden aangevoerd (aan wal gezet). Dus niet alleen de commercieel aantrekkelijke soorten en sorteringen vis,¹ die ter verkoop worden aangeboden, maar ook alle andere meegevangen vis, alsmede dieren die tot nu toe in zee worden teruggeworpen, al dan niet (nog) levend. Het verplicht aan land brengen van 'discards' zal betekenen dat, onder gelijkblijvende omstandigheden, het aanvoervolume van vangsten uit zee fors zal toenemen, al weet niemand hoeveel dat zal zijn.² Ook weet niemand wat er precies met de 'overtollige vangst' moet gaan gebeuren. Er is nog geen gedegen onderzoek gedaan naar *discards* bij de binnen Europa toegepaste visserijmethoden; er zijn hooguit totaal-indicaties op jaarbasis, zonder uitsplitsing in seizoen- of gebiedgebonden (bij)vangsten per vissoort.

Traditioneel wordt teruggooi van ongewenste bijvangst als onvermijdelijk beschouwd; zowel vissers als bestuurders en beleidsmakers in de visserijsector zien dit dan ook als een normaal verschijnsel. Maatschappelijk gezien lijkt teruggooi echter niet meer gewenst en er gaan steeds

meer stemmen op om hier maatregelen tegen te nemen. Door het toepassen van gemengde visserijen (meerdere vissoorten als doelsoorten) en het ontbreken van vistuigen waarmee werkelijk selectief kan worden gevestigd (onder water mengen bepaalde vissen zich nu eenmaal herhaaldelijk met andere vissoorten of met bodemleven), is de kans op ongewenste bijvangsten groot.

In het algemeen zien vissers de zin van het aanvoeren van ongewenste bijvangsten niet in. Het lost naar hun idee niets op en het zal de visbestanden niet beter doen floreren. Eén van de argumenten die vissers inbrengen tegen de *discard ban*, is dat ook nog levende vis en andere zeediersoorten aan de zee worden onttrokken. Een ander argument is dat niet meer levende vis en organismen als voedsel dienen voor andere in zee levende vis en diersoorten, voedsel dat nu door de *discard ban* aan zee wordt onttrokken. Als derde argument voeren de vissers de hoge kosten aan die het aanlanden van de zogenaamde 'meevangst' meebrengen. In Noorwegen is de laatste jaren met de *discard ban* enige ervaring opgedaan; regelmatig worden zeegebieden (tijdelijk) afgesloten als het bijvangstpercentage te hoog blijkt te zijn. Het gaat hier vooral om pelagische vissoorten, die naar het zich laat aanzien iets 'gemakkelijker' te bevissen zijn met minder kans op *discards* dan bij visserij op demersale visbestanden', die dichterbij, op of in de zeebo-

Demersale vissoorten zijn zogeheten bodemvissen. Voorbeelden zijn kabeljauw, wijting, schelvis, poon en mul (rondvissoorten, die vlak boven of in de buurt van de zeebodem zwemmen), maar ook tong, schol, tarbot, griet en schar (platvissoorten die op of in de zeebodem leven). *Pelagische vissoorten* zwemmen in de gehele waterkolom, vanaf rond een meter boven de zeebodem tot dicht aan het wateroppervlak. Voorbeelden zijn haring, sardines, makreel en horsmakreel.



Een vissersboot bij de Hondsbossche Zeewering. Foto Johan Wieland

dem verblijven, en zich met elkaar mengen in de buurt van ander bodemleven.

Effecten van de *discard ban*

Welke effecten mogen er van een *discard ban* worden verwacht? Gaat dit verbod ook daadwerkelijk betere visbestanden opleveren in de toekomst? Zal aanlanding van bijvangsten (waaronder ook die van ondermaatse, gequoteerde vis) helpen om visbestanden te verbeteren? In dit verband moet worden bedacht dat er plannen bestaan op termijn de meegevangen ondermaatse, gequoteerde vis (als percentage van de vangst of anderszins) op het toegekende quotum in mindering te brengen. Vissers worden zo dus min of meer gedwongen de bijvangsten tot een minimum te beperken; anders moet immers quotum worden gebruikt waar geen geldelijke opbrengst tegenover staat. Wellicht wordt er gespeculeerd op veranderend gedrag van vissers, waardoor minder *discards* zullen worden gevangen en aangevoerd. De vraag daarbij is of vissers in staat zullen zijn of mogelijkheden zien op een andere manier te gaan vissen (nieuw te ontwikkelen duurzame visserijmethoden?) en of zij hun visserijstrategie zodanig aan kunnen passen dat er nog maar sprake zal zijn van minimale *discards*. Dus is het te verwachten dat vissers in de nabije toekomst over voldoende informatie zullen beschikken over wat zich onder het wateroppervlak bevindt, waardoor zij beter

kunnen bepalen waar en wanneer zij verantwoord kunnen vissen.

Technieken en methoden om vis te vangen zijn niet uitontwikkeld. De ontwikkelingen op dit gebied gaan misschien wel veel te traag. De vraag is of er voldoende wordt ingezet op doorontwikkeling van selectieve vistuigen of hulpmiddelen om vis op een andere manier te vangen, waarbij ongewenste bijvangst van vis tot een minimum (een min of meer aanvaardbaar niveau, gezien de stand van techniek) kan worden beperkt. Wordt er voldoende verantwoording gelegd bij vissers en/of vertegenwoordigers van vissers en kan deze verantwoording ook door hen genomen worden om vermindering van bijvangst in de nabije toekomst te bewerkstelligen? Krijgen zij daarvoor de tijd? De ideale situatie zou zijn als vissers uiteindelijk in staat zijn alleen datgene boven water te halen wat gewent is, en dat is vis die geld opbrengt, dus vermarkt-bare vis. Vis en bodemleven dat niet gevangen hoeft te worden, kost alleen maar geld: om boven water te halen, om te verwerken of om er weer van af te raken (door terug te gooien in zee of door aan land te brengen).

De echte discussies met vissers moeten nog losbarsten, want nu 2014 dichterbij komt en de beleidslijnen steeds duidelijker worden, lijkt het pas menens te gaan worden voor de visserij.

Niemand
weet wat met
de 'overtollige
vangst' moet gaan
gebeuren

NOTEN

1 Vissorteringen: Bijna alle vissoorten worden na de vangst naar lengte gemeten en gesorteerd. Per vissoort geldt een aantal wettelijk vastgestelde lengteklassen. Voor elke soort geldt ook een minimum aanvoermaat. De kleinste maat voor bijvoorbeeld tong is 24 centimeter en voor schol 27 centimeter. Kleinere sorteringen mogen niet worden aangevoerd en worden als *discards* beschouwd.

2 Onder *discards* wordt verstaan: ondermaatse vis (vis die beneden de gestelde minimummaat is) en vis die commercieel gezien niet interessant of niet marktwaardig is.

Mondiale voedselzekerheid: politiek-economische achtergronden en toekomstige risico's

In september 2000 bonden 189 landen zich plechtig aan de millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties. Volgens doelstelling I moest het aantal ondervoede wereldbewoners in 2015 gehalveerd zijn ten opzichte van 1990. Inmiddels is duidelijk dat die doelstelling bij lange na niet gehaald zal worden. In Oost- en Zuidoost-Azië is het aantal mensen met honger afgenomen, maar in Zuid-Azië is het gestagneerd en in Afrika toegenomen. Reden om het wereldvoedselvraagstuk opnieuw te doordenken.

Economische ontwikkeling en landbouwbeleid

Honger was eeuwenlang een probleem van armoede-plus-schaarste. Door tekort aan meststoffen, kennissystemen en goedkoop transport liep de bevolkingsgroei keer op keer vast op stijgende voedselprijzen. Pas de komst van de industriële revolutie en fossiele brandstoffen in de 19de eeuw maakten dat het mondiale potentieel voor voedselproductie sneller ging groeien dan de bevolking. Dat schiep ruimte voor inkomensstijging en daarmee voor moderne economische groei. Waar de inkomensverdeling niet al te scheef was, verminderden armoede en honger. Moderne economische groei leidde tevens tot nieuwe banen voor vrouwen, oude-dagsvoorzieningen, en mogelijkheden om via onderwijs hogerop te komen. Dat prikkelde huishoudens om minder kinderen te krijgen, waardoor de bevolkingsgroei na een aanvankelijke versnelling weer afnam ('demografische transitie') en de ruimte voor inkomensstijging nog groter werd.

slechts nog de verdeling", zoals in discussies over dit onderwerp vaak beweerd wordt.¹ In nog grotendeels agrarische samenlevingen was een economische revolutie in de landbouw nodig om hulpbronnen, markten en vaardigheden voor moderne industrie- en dienstensectoren te genereren. Landbouwontwikkeling was onmisbaar als startmotor van de moderne groei.²

Die startmotor sloeg niet vanzelf aan. Nu bevolkingsgroei niet langer tot stijgende prijzen leidde, viel de traditionele prijsprikkel voor investeringen in de landbouw weg. In plaats daarvan ontstond een neiging tot overproductie. Normaal wordt overproductie gecorrigeerd door een eliminatie van kleine bedrijven, maar in de landbouw waren de schaalvoordelen te gering om grote bedrijven in staat te stellen de kleintjes weg te concurreren. Uiteindelijk waren het daardoor juist de grotere bedrijven die zich terugtrokken, omdat hun winstverwachtingen niet waar gemaakt werden. In tegenstelling tot andere sectoren werd landbouw steeds meer een zaak van kleine zelfstandigen. Die hadden minder mogelijkheden voor innovatie, stonden zwak tegenover andere marktpartijen en waren risicomijdend. Dat laatste was een probleem, omdat landbouwmarkten instabiel waren. De groei van de handel dempte het

Niek Koning is universitair docent bij het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling & Voedselzekerheid van Wageningen Universiteit.

Door dit alles veranderde honger van een kwestie van armoede-plus-schaarste in een probleem van armoede-in-een-wereld-van-overflow. Maar dat betekende niet dat "de landbouwproductie geen probleem meer was, het probleem was

Honger
is veranderd
in een probleem
van armoede in
een wereld van
overvloed

effect van lokale verstoringen, maar dat effect werd teniet gedaan door versterkte *boom-bust cycles* in internationale markten. Door de nieuwe mondiale ruimte voor uitbreiding van de voedselproductie leidde optimisme onder boeren en andere investeerders in de agro-sector gemakkelijk tot overproductie. Dat veroorzaakte een haasje-over springen van prijzen en verwachtingen, dat tot grote prijsschommelingen leidde.³

Waarom honger in sommige landen meer afnam dan in andere

De ontwikkeling van de landbouw werd hierdoor afhankelijk van de overheid. Die moest de zwakten van kleine landbouwbedrijven compenseren en hun inkomens stabiliseren.⁴ De economische ontwikkeling van landen – en dus hun voedselzekerheid – werd daarmee sterk bepaald door hun landbouwpolitieke keuzen. Die werden deels beïnvloed door internationale betrekkingen. Sommige landen misten de autonomie om eigen keuzen te maken. Daarnaast hadden sociaal-politieke kenmerken van landen een grote invloed. Globaal kan men drie ideaaltypen onderscheiden. *Boerenmaatschappijen* hadden een getrapte klassenstructuur en relatief autonome staatsapparaten. Problemen in de landbouw leidden er tot brede boerenbewegingen die konden aankloppen bij beleidsmakers met oog voor het staatsbelang op langere termijn. *Grootgrondbezittersmaatschappijen* hadden een gepolariseerde klassenstructuur en oligarchische staten. De reflex was hier problemen af te wentelen op de rurale onderlaag. *Tribale maatschappijen* hadden clanstructuren en patrimoniale staten. Economische problemen versterkten er de concurrentie tussen etnische netwerken om toegang tot de staatskas.⁵

Verschillen in de sociaal-politieke kenmerken en internationale kenmerken van landen hebben geleid tot uiteenlopende ontwikkelingspatronen:

- De westerse landen en Japan waren onafhankelijke boerenmaatschappijen. Zij begonnen vanaf eind 19de eeuw de ontwikkeling van agrarische gezinsbedrijven te stimuleren. Als onderdeel daarvan ordenden ze ook steeds meer hun landbouwmarkten.⁶ Het leidde tot een sterke stijging van de agrarische producti-

viteit, een snelle economische ontwikkeling en een niet al te scheve inkomensverdeling, waardoor honger in deze samenlevingen vrijwel is verdwenen.

- Andere Aziatische landen waren eveneens boerenmaatschappijen, maar wel afhankelijk van Europese mogendheden. Kleine landbouwbedrijven kregen weinig steun en de bevolkingsgroei leidde tot een vicieuze cirkel van onderinvestering en armoede. Na hun nationale onafhankelijkheid kozen deze landen alsnog voor een stimulerend landbouwbeleid, inclusief prijsbeleid, wat leidde tot Groene Revoluties, industrialisatie en afname van honger.⁷
- Veel Latijns-Amerikaanse landen en landen als Rusland en Zuid-Afrika waren grootgrondbezittersmaatschappijen. Zowel revolutionaire als conservatieve regeringen steunden hier de modernisering van grote landbouwbedrijven, waarbij werkers werden uitgebuit of verdreven. Het leidde tot haperende groei, en in veel gevallen tot grote ongelijkheid.⁸ Het gevolg was een hardnekkig ondervoedingsprobleem aan de onderkant van de samenleving.
- Veel Afrikaanse landen waren tribale maatschappijen. Ook na hun onafhankelijkheid genereerden die weinig impulsen voor een stimulerend landbouwbeleid. Bovendien verloren ze door de schulden crisis opnieuw veel van hun autonomie aan het Westen, wat het moeilijker maakte hun boeren te beschermen. Een neergaande spiraal van onderinvestering en armoede leidde hier tot het voortduren van honger.⁹

Pogingen tot multilaterale ordening en pseudo-liberaal mercantilisme

Bovenstaande geschiedenis suggereert dat economische vooruitgang niet tot stand kwam door een liberaal beleid met vangnetten voor kwetsbare groepen. Moderne groei en vermindering van honger vergden publieke investeringen in de landbouw en ingrijpen in de landbouwmarkten. De vraag was wel hoe dat ingrijpen geregeld moest worden, want puur nationale protectie verstoortte de wereldmarkt. Vanaf de jaren '30 werden daarom pogingen tot multilaterale ordening ondernomen. Er werden goederenovereenkomsten gesloten, en Keynes' blauwdruk voor het Bretton Woods-stelsel bevatte een voorstel voor internationale buffervoorraden.¹⁰ Ook het GATT-wereldhandelsverdrag probeerde een internationaal verantwoorde ordening van de landbouwmarkten te bevorderen. Artikelen XI en XVI van de GATT bonden nationale bescherming van de landbouw aan productie- en exportbeheersing,

en artikel XX stond internationale grondstoffen-overeenkomsten toe. Westerse agro-industriële lobby's gooiden echter roet in het eten. Terwijl ze zich verzetten tegen overeenkomsten om de prijzen van tropische gewassen te stabiliseren, eisten ze voor hun eigen producten steun zonder beperkingen. Onder druk daarvan hielden noch de Verenigde Staten noch Europa zich aan de GATT-bepalingen en raakten ze in een dumping-oorlog verwickeld.

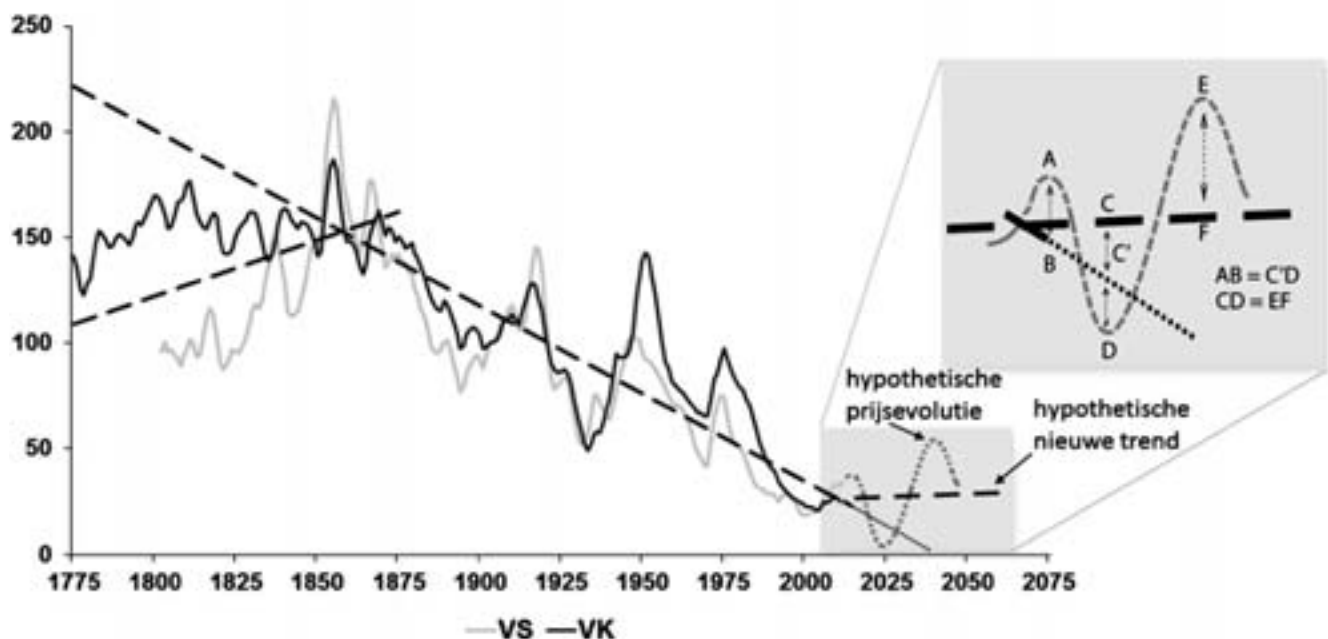
In de Uruguay Ronde (1986-1993) sloten ze een compromis, dat als WTO-landbouwovereenkomst aan de rest van de wereld werd opgelegd. Alle landen moesten hun invoerrechten verminderen. Ontwikkelingslanden hielden meer marges om hun boeren te blijven beschermen, maar werden buiten de GATT/WTO om onder druk gezet die niet te gebruiken. Rijke landen mochten hun boeren echter onbeperkt steunen met 'ontkoppelde' toeslagen. Door hun prijssteun door toeslagen te vervangen, konden ze nog steeds exporteren onder hun kostprijs, en de weinige export beheersende maatregelen die ze hadden (areaalbeperking in Amerika, melkquota in Europa), afschaffen, zonder nog langer in strijd te komen met internationale verdragen. Dit alles werd voorgesteld als 'liberalisering'. In de Verenigde Staten werd in binnenlandse discussies niet verhuld dat de toeslagen primair dienden om de exporten te steunen. In Europa werden de toeslagen daarentegen verkocht als een instrument om verduurzaming en sociale plattelandontwikkeling na te

streven. De halfhartige implementatie van deze groen-sociale beloften (ook bij de komende hervorming van het Europese landbouwbeleid) demonstreert dat dit een verkoopverhaal was dat diende om groenen en sociaal-democraten voor dit pseudo-liberale mercantilisme te coöpteren.¹¹ Die hebben dat inderdaad laten gebeuren.¹²

De vraag naar biomassa voor niet-voedsel-doeleinden zal sterk toenemen

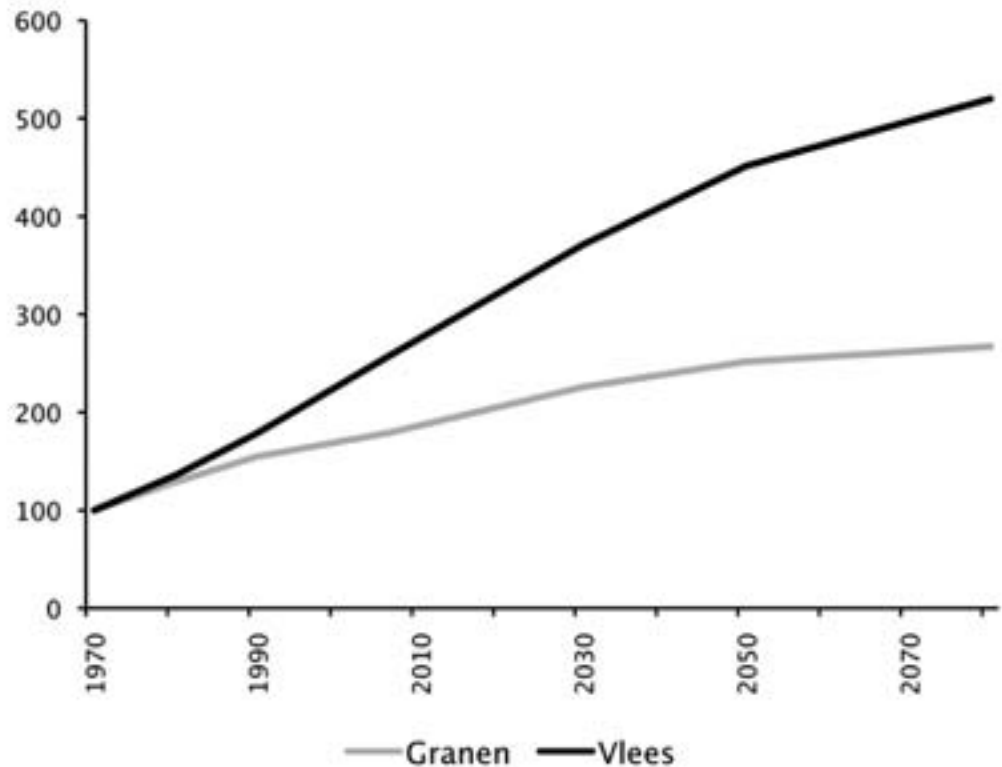
Hoe toekomstbestendig is dit beleid?

Er is lang gedacht dat de doorbraken van de 19de eeuw een eeuwigdurend Cornucopia hadden geopend. Maar de nieuwe overvloed was voor een belangrijk deel te danken aan de opkomst van fossiele brandstoffen. Die maakten kunstmest, goedkoop transport van landbouwproducten en vervangingsproducten voor door de landbouw geproduceerde energiedragers en materialen mogelijk, waardoor de mondiale voedselproductie sterk kon groeien. Het is de vraag wat er gaat gebeuren als de fossiele brandstoffen straks schaarser worden. Onze kleinkinderen moeten misschien constateren dat de 19de-eeuwse doorbraken geen blijvende overvloed hebben veroor-



Figuur 1. Reële tarweprijzen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, 1775-2012 (1901-05 = 100), en hypothetische evolutie na 2012

Bron: N. Koning en M.K. van Ittersum, 'Will the world have enough to eat?', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, jrg. 1 (2009), nr 1, blz. 77-82. (Aangepast met data voor 2008-2012.)



Figuur 2. Mondiale productie van granen en vlees (1970 = 100)

Bron: N. Alexandratos en J. Bruinsma, *World agriculture towards 2030/2050; the 2012 revision*, FAO, 2012.

(Aangevuld met ongepubliceerde gegevens van J. Bruinsma.)

zaakt maar alleen een nieuwe seculaire groeigolf die inmiddels is afgelopen.

Sommigen zien het Malthusiaanse spook nu al opdoemen met de recente stijging van de internationale voedselprijzen. Maar die zal waarschijnlijk net zo tijdelijk blijken als de prijsstijgingen die van tijd tot tijd in de 20ste eeuw optraden – voor het laatst in de jaren '70 (zie Figuur 1 tot 2012). Net als toen, is de huidige prijsstijging een reactie op een hausse in de energieprijzen en op de lage landbouwprijzen en uitval van investeringen in de voorafgaande decennia.¹³ De huidige landbouwprijzen stimuleren productie-uitbreiding in landen waar daar nog ruimte voor is, terwijl schaliegas en teerzanden e.d. de energieprijzen wel weer een tijd zullen matigen. Binnen een paar jaar kunnen de voedselprijzen daardoor weer dalen.¹⁴

Maar wat staat er op de langere termijn te gebeuren? Landbouwgrond en drinkwater zijn veel schaarser dan een halve eeuw geleden. Puur technisch gezien kan de mondiale landbouwproductie nog sterk groeien, maar dat gaat gepaard met afnemende meeropbrengsten. Stijgende energieprijzen zullen veel inputs duurder maken. Op veel plaatsen kan de productie alleen worden opgevoerd met zware infrastructurele investeringen. In minder bevoorrechte gebieden is het

vaak efficiënter vast te houden aan *low-input*-technieken, hoewel die minder productie per hectare opleveren. Wat vaak onderschat wordt, is dat stijgende inkomens leiden tot een toenemende vraag naar land voor wonen, recreatie, natuur en 'natuurlijke' consumptie. De invloed daarvan is in rijke landen al goed voelbaar, en hetzelfde begint te gebeuren in landen als China. De mondiale landbouwproductie zal door dit alles een plafond bereiken lang vóór het technische potentieel verwezenlijkt is.

Er zijn opties om het potentieel voor biomassa-productie zelf op te rekken, maar ook daar zitten haken en ogen aan. Onderzoekers krijgen steeds meer moeite om de potentiële gewasopbrengsten verder te verhogen; bij tarwe en rijst is dat de laatste kwart eeuw nauwelijks meer gelukt. Grootschalige kweek van algen in bioreactoren blijft voornamelijk erg duur. 'Ocean farming' (zeewierplantages, planktonplantages e.d., en daarop gebaseerde visproductie) stuit behalve op technische problemen (turbulentie, diffusie van chemicaliën, uitzakken van nutriënten uit de fotsche zone) op concurrentie van transport, toerisme, natuurbehoud en de olie-industrie. Veel mensen hebben grote verwachtingen van verbetering van de conversie door bioraffinage en 'nieuwe generatie' biobrandstoffen, maar dat is een tweesnij-



Ondervoede kinderen, verzwakt door honger, in vluchtelingenkamp Dolo Ado in Ethiopië. Het aantal mensen met honger in Afrika is toegenomen. Foto Cate Turton / DFID – UK Department for International Development

dend zwaard. Het maakt het mogelijk meer uit biomassa te halen, maar het maakt het óók goedkoper om bioenergie en bioplastics te produceren. Behalve het aanbod zal dit daarom ook de vraag vergroten.¹⁵

Dat brengt ons van de aanbodkant naar de vraagkant. Het goede nieuws is dat de groei van de wereldbevolking afneemt en de vraag naar dierlijke producten verzadigd zal raken. De groei van de vraag naar voedsel zal daardoor in de loop van onze eeuw vertragen, maar dat zal langzaam gebeuren (zie Figuur 2). Tegelijk zal de vraag naar biomassa voor niet-voedsel doeleinden sterk toenemen. Vanaf de 19de eeuw is biomassa voor energie en materialen steeds meer door fossiele koolwaterstoffen vervangen, maar die zullen duurder worden, wat tot een omkering van deze ontwikkeling zal leiden. Hoe groot de vraag naar biomassa voor *non-foods* zal worden, is moeilijk te zeggen. Het hangt af van de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen; van de vraag hoe afhankelijk ons transport blijft van vloeibare brandstoffen; en van de vraag of die laatste straks van niet-organische grondstoffen gemaakt kunnen worden (door kunstmatige fotosynthese). Maar het staat vast dat de vraag naar biomassa voor *non-foods* het effect van de groeivertraging bij voedsel op zijn minst gedeeltelijk ongedaan maken.

Waar dit alles op uit zal draaien is niet te voorspellen, maar het lijkt verstandig rekening te houden met een trendverandering op de internationale landbouwmarkten. Op zich zelf hoeft dat geen ramp te zijn. Een beperkte prijsstijging kan de landbouw in gebieden als Afrika uit het slop trekken. Maar het risico zit in de overgang. Een zachte landing vraagt tijdige investeringen. Anders kan een trendverandering interacteren met cyclische schommelingen en tot extreme prijsstijgingen leiden, die ontwrichtend werken.

Dit wordt geïllustreerd door de hypothetische evolutie rechts in Figuur 1, en zou kunnen leiden tot het volgende fictieve scenario. Dat begint met de recente prijsstijgingen. Die veroorzaken een run op de laatste marges die de wereld heeft voor een goedkope uitbreiding van de landbouwproductie: ontginningen in Latijns-Amerika en Afrika, herstel van de tarweproductie in de GOS-landen, meer kunstmest in de Verenigde Staten en Argentinië. Zonder stabiliserend beleid leidt dat over een paar jaar tot nieuwe prijsdalingen – zeker als ook de energieprijzen weer een tijd dalen. Die cyclische daling zal over de hele wereld de investeringen in de landbouw afremmen, wat een jaar of tien later weer leidt tot nieuwe schaarste. Tegen die tijd is het laaghangende fruit in wereldlandbouw geplukt en kunnen ook de fossiele brandstofprijzen weer stijgen. Daardoor kun-

nen de voedselprijzen veel hoger oplopen dan de afgelopen tijd het geval was. Voor consumenten in rijke landen is dat geen probleem, maar voor miljoenen Afrikanen wordt voedsel onbetaalbaar. Dat leidt tot opstanden, net als de afgelopen tijd in de Arabische wereld. Er komen nieuwe regeringen aan de macht die de grote oppervlakten die hun voorgangers aan Aziatische belangen hebben verhuurd, confisqueren om hun eigen bevolking te voeden. Maar de Chinese middenklasse is inmiddels verslaafd geraakt aan vlees en energie die met gewassen van die gronden geproduceerd worden. En het mandaat des hemels van het Chinese regime berust erop dat die consumptie niet in gevaar komt. Wat zal de Chinese regering dan doen met de militaire macht die ze heeft opgebouwd in de Indische Oceaan? Hoe groot wordt dan de druk van Afrikaanse migranten op onze grenzen? En wat betekent dit alles voor de stabiliteit van Europa?

Wat te doen?

De huidige hervormingen van het landbouwbeleid staan haaks op wat nodig is om de kans op dit soort nachtmerries te verkleinen. Er is wereldwijd bezuinigd op landbouwonderzoek. Stabiliserende

goederenovereenkomsten en publieke buffervoorraden zijn afgeschaft. De prijsinstabiliteit is toegenomen, wat investeringen afremt. In ontwikkelingslanden is de bescherming van boeren verlaagd. In rijke landen is prijssteun vervangen door toeslagen, die minder tot investeren prikkelen en kwetsbaar zijn voor bezuinigingen. Ook de komende hervorming van het Europese landbouwbeleid zal daar niets aan veranderen (zie kader).

Wat er dan wel moet gebeuren? Het vigerende neoliberale denken verklaart elk alternatief tot luchtflitserie, maar een constructief programma kan uitgaan van de volgende vuistregels:

- Ontwikkel energiebronnen en stabiliseer de energiemarkten.
- Matig de vraag naar veevoer. Ontmoedig rundvlees dat wordt geproduceerd met graanachtige gewassen (zeer ongunstige voerconversie). Stimuleer verschuiving naar varkensvlees, pluimvee en vis, en naar rundvlees geproduceerd op land dat alleen geschikt is als ruw weiland. Ontwikkel plantaardige vleesvervangers die echt aantrekkelijk zijn voor consumenten.
- Steun onderzoek gericht op het vergroten van de biomassa-productie. Ontwikkel landbouwtechnieken die vervuilende emissies vermin-

Is de komende hervorming van het Europese landbouwbeleid toekomstbestendig?

Ook bij de komende hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de Europese Unie wordt geen rekening gehouden met het lange-termijnrisico van sterke prijsstijgingen op de internationale voedselmarkten. Men blijft uitgaan van de directe inkomstenstoelagen die na de Uruguay Ronde het centrale instrument van het landbouwbeleid zijn geworden. Dankzij die toeslagen konden de Europese landbouwers blijven steunen zonder last te hebben van de internationale kritiek op exportsubsidies of bepalingen in het GATT-wereldhandelsverdrag die steun aan de landbouw bonden aan – door de agro-industrie verafschuwde – productie- en exportbeperkingen. Daardoor heeft men bijvoorbeeld de melkquota kunnen afschaffen – iets waar de Nederlandse zuivelindustrie erg blij mee was, omdat ze het zag als een belemmering met Nieuw-Zeeland te concurreren om afzetmarkten in Oost-Azië. Maar deze beleidsverandering heeft grote gevolgen gehad. Het betekende dat stabilisatoren als variabele invoerheffingen en publieke buffervoorraden zijn afgeschaft; dat Europese boeren lagere prijzen voor hun producten ontvangen waardoor investeringen en vernieuwingen minder gestimuleerd worden; en dat de Europese Unie elke pretentie om te streven naar een stabiliserende ordening van de internationale landbouwmarkten heeft

opgegeven. Dit alles helpt niet om bij een toekomstige trendverandering in de mondiale voedsel-economie een zachte landing mogelijk te maken. De discussie over de komende nieuwe hervorming gaat daar totaal niet over. Ze gaat voornamelijk over de mate waarin het toeslagenbudget moet worden herverdeeld ten gunste van de nieuwe lidstaten die vanaf 2003 tot de Europese Unie zijn toegetreden, en die tot nu toe onderbedeeld waren. Daarnaast gaat de discussie over een verdere vergroening van de toeslagen. De Europese Commissie wil de toeslagen koppelen aan de voorwaarde dat weiland niet van bestemming verandert, dat akkerbouwers een zekere mate van vruchtwisseling toepassen, en dat 7% van het akkerland bijdraagt aan ecologische doelen. Daarnaast wil de Commissie het toeslagenbudget nog wat verder afroten ten gunste van een algemeen plattelandsontwikkelingsbeleid. Nederlandse boeren, met hun intensieve bedrijven, zullen het ecologische focusbeleid en de herverdeling van toeslagen ten gunste van Oost-Europa zeker in hun portemonnee voelen. Maar voor de Europese landbouw als geheel zal er weinig veranderen. Veel Europese boeren voldoen al geheel of grotendeels aan de vergroeningsvoorwaarden waarover in Brussel wordt gesproken. Deze maatregelen moeten daarom vooral gezien worden als het verder groen verven van de hervormingen die sinds de Uruguay Ronde zijn doorgevoerd teneinde voldoende politieke steun voor dit beleid te behouden.

deren, maar (anders dan de biologische landbouw) tevens hogere opbrengsten geven. Investeer in innovaties als C4 rijst, algen en nieuwe marine productiesystemen.

- Sta landen toe hun binnenlandse landbouwmarkten te beschermen.
- Laat rijke landen werkgelegenheidsprojecten voor de aanleg van rurale infrastructuur in arme landen co-financieren – een effectievere vorm van ontwikkelingshulp, die tevens kan helpen om arme consumenten voor de korte-termijneffecten van hogere importtarieven te compenseren.
- Stabiliseer de internationale voedselprijzen binnen een gewenste bandbreedte. Creëer een internationaal systeem van buffervoorraden (zoals Keynes al in 1943 voorstelde). Handhaaf

bodemprijzen met handelsquota of door overschotten te verwerken tot niet-voedselproducten. Handhaaf prijsplafonds door, wanneer nodig, het gebruik van biomassa voor niet-voedseldoeleinden te beperken.

- Stimuleer dat in grootgrondbezittersmaatschappijen landhervormingen worden doorgevoerd en maatregelen worden genomen om de modernisering van kleine landbouwbedrijven te stimuleren.
- Creëer een wereldwijd systeem van sociale vangnetten om op korte termijn armoede en honger te verminderen en op langere termijn de bevolkingsgroei in arme landen te matigen.

NOTEN

- 1 Daarbij wordt meestal verwezen naar de *entitlements*-theorie van Amartya Sen. Die beweert echter alleen dat acute hongersnoden niet louter het gevolg zijn van het inzakken van de productie.
- 2 Zie het klassieke paper van B.F. Johnston & J.W. Mellor, 'The role of agriculture in economic development', *American Economic Review*, jrg. 51, 1961, blz. 566-593. De *state-of-the-art*-publicatie op dit gebied is C.P. Timmer, 'Getting agriculture moving: do markets provide the right signals?', *Food Policy*, jrg. 20, 1995, blz. 455-472. Na een lange periode van ontkenning hebben deze inzichten opnieuw in brede kring erkenning gevonden, zie bijv. het *World Development Report 2008* van de Wereldbank.
- 3 Zie bijv. C.K. Harley, 'Transportation, the world wheat trade, and the Kuznets cycle, 1850-1913', *Explorations in Economic History*, jrg. 17, 1908, nr. 3, blz. 218-250.
- 4 Zie hiervoor: N. Koning, *The failure of agrarian capitalism; agrarian politics in the United Kingdom, Germany, the Netherlands and the USA 1846-1919*, Routledge, 1994.
- 5 Mijn redenering loopt hier enigszins parallel aan die in D. Acemoglu & J. Robinson, *Why nations fail*, Crown Business, 2012.
- 6 De meeste West-Europese landen en het Japanse Rijk begonnen hiermee rond 1900. Landen met een comparatief voordeel in de landbouw – waaronder Nederland – stelden dit uit tot rond 1930. Alleen Engeland – de hegemoniale macht – deed hetzelfde zonder over zo'n comparatief voordeel te beschikken. De prijs daarvoor was een halve eeuw stagnatie van de agrarische productiviteit. Engeland kon zich dit permitteren, omdat zijn industrie de wereldmarkt beheerste en weinig afhankelijk was van de binnenlandse agrarische vraag, en omdat zijn imperium en marine het lang mogelijk maakten de helft van alle voedsel te importeren zonder de nationale voedselveiligheid in gevaar te brengen (Koning, a.w. *noot 4*, blz. 96-99, 139-141, 168). Dit was geen voorbeeld dat andere landen konden volgen.
- 7 Voor de rol van stabiliserend en ondersteunend prijsbeleid in de Groene Revolutie, zie bijv. A. Dorward, J. Kydd, J. Morrison & I. Urey, 'A policy agenda for pro-poor agricultural growth', *World Development*, jrg. 32, 2004, blz. 73-89. In China is de ontwikkeling van een stimulerend landbouwbeleid in twee stappen verlopen: publieke investeringen in agrarische infrastructuur vanaf de Mao-tijd, maar een stimulerend prijsbeleid pas na 1978.
- 8 Grote sociale ongelijkheid ontstond vooral in Zuid-Afrika en Latijns-Amerika. Zie bijv. E. Frankema, *Has Latin America always been unequal?*

A comparative study of asset and income inequality in the long twentieth century, Brill, 2009. In de Sovjetunie was de inkomensverdeling meer gelijk, maar de gedwongen collectivisatie van de landbouw, de achterstelling van agrarische werkers en het ontbreken van een stimulerend landbouwbeleid leidden tot een haperende ontwikkeling en waren een belangrijke factor in de val van het Sovjetrijk. Zie hiervoor E.C. Cook, 'Agriculture's role in the Soviet economic crisis', in: M. Ellman & V. Kontorovich (red.), *The disintegration of the Soviet economic system*, Routledge, 1992, blz. 193-216.

- 9 N. Koning, *Should Africa protect its farmers to revitalise its economy?*, IIED Gatekeeper Series no. 105, 2002.
- 10 L. Fantacci, M.C. Marcuzzo & A. Roselli, 'Speculation and buffer stocks: the legacy of Keynes and Kahn', *European Journal of the History of Economic Thought*, 1jrg. 19, 2012, blz. 453-473.
- 11 N. Koning & R. Jongeneel, 'Schijn en werkelijkheid van de EU-landbouwbeleidshervormingen', *ESB – Economisch Statistische Berichten*, jrg. 94, 2009, 4570S 84-89.
- 12 De opmerkelijkste episode in dit verhaal was de doorslaggevende rol van de Duitse groenen en hun landbouwminister Renate Künast in de Fischler-hervorming van het Europese landbouwbeleid in 2003. Zie hierover B. Syrrakos, 'An uncommon policy: theoretical and empirical notes on elite decision-making during the 2003 CAP reforms', in: J.F.M. Swinnen (red.), *The perfect storm: the political economy of the Fischler reforms of the Common Agricultural Policy*, Brussel: Centre for European Policy Studies, 2008, blz. 115-134.
- 13 Dat de prijsstijgingen primair het gevolg zijn van speculatie op de termijnmarkten, zoals vaak beweerd is, is minder waarschijnlijk. Speculatie speelt wel een rol, maar vooral als versterker van de prijsinstabiliteit, die is toegenomen doordat publieke buffervoorraden en andere stabiliserende instrumenten door recente hervormingen zijn verdwenen.
- 14 Recente projecties van FAPRI en OECD-FAO die voorspellen dat de voedselprijzen het komende decennium hoog zullen blijven, kunnen wat dat betreft te conservatief blijken. Ook in de jaren '70 voorspelden veel landbouweconomen dat de prijzen hoog zouden blijven, maar dat was niet het geval.
- 15 Zie over dit alles ook: N. Koning, M.K. van Ittersum et al., Long-term global availability of food: continued abundance or new scarcity, *NUAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, jrg. 55, 2008, nr. 3, en N. Koning & A.P.J. Mol, 'Wanted: institutions for balancing food and energy markets', *Food Security*, 1jrg. 1, 2009, nr. 1, blz. 291-303.

Toestroom speculatief kapitaal op grondstoffen-markten ontwrichtend voor landbouw- en voedingsketens

Grote institutionele beleggers bewegen zich met steeds meer miljarden op de goederentermijnmarkt. Grillige prijsvorming van grondstoffen als graan, rijst, maïs of soja is het gevolg. Met soms desastreuze gevolgen voor de armste wereldburgers. Dat moet stoppen.

Ooit was de markt voor agrarische producten uitermate overzichtelijk. Had het gevoren in Brazilië? Dan kon je ervan uitgaan dat de prijs voor koffie zou stijgen, omdat de oogst daar minder bonen zou opleveren. Was de droogte in Afrika voorbij? Dan daalden cacao-bonen gewoonlijk in prijs, omdat de boeren daar een goede oogst konden verwachten. Dezelfde mechanismen werkten voor producten als graan, rijst, maïs en suiker: de fundamentele factoren van vraag en aanbod bepaalden welke prijs je per eenheid moest betalen.

Deze eenduidigheid is voorbij. Vanaf het begin van deze eeuw begonnen de prijzen voor agrarische producten zich bij tijd en wijle zeer vreemd te gedragen. De koffieprijzen daalden bijvoorbeeld, terwijl er een slechte oogst was geweest. Voor tarwe moest ineens een recordprijs worden neergelegd, terwijl er genoeg geoogst was en de pakhuizen uitpuilden. Naast de fundamentele factoren van vraag en aanbod was er een factor bijgekomen die de prijs bepaalde: financiële speculatie.

Termijnmarkten

De goederentermijnmarkten zijn cruciaal voor spelers in de landbouw- en voedingsketens. Op deze markten – bekende beurzen zijn die van New York, Chicago en Londen – worden zogenoemde *futures* verhandeld; in feite afspraken om in de toekomst een bepaald product te kopen of te verkopen tegen een vooraf bepaalde prijs.

Deze afspraken worden verhandeld om prijsrisico's af te dekken, niet om daadwerkelijk een product te leveren of af te nemen. Er vloeit zelden een fysieke transactie uit voort. De werkelijke, fysieke transacties vinden tussen de ketenpartijen rechtstreeks plaats. Naast het afdekken van prijsrisico's bieden goederentermijnmarkten een bijkomend voordeel. Ze vormen namelijk tevens het publieke 'beeldscherm' waarop valt af te lezen wat de actuele prijzen zijn voor de verschillende grondstoffen. Cacao-boeren uit Ivoorkust, Zuid-Afrikaanse goudmijneigenaren en oliebaronnen uit het Midden-Oosten – allemaal houden ze hun blik gericht op New York, Chicago en Londen. Daar ontstaat de prijs waarop zij hun dagelijkse besluitvorming baseren.

Niet alleen spelers in de landbouw- en voedingsketens maken gebruik van de termijnmarkten. Van oudsher zijn er ook speculanten actief, die handelen in *futures*, anticiperend op een dalende of stijgende prijs van een specifiek goed. Dit zijn partijen met specialistische kennis van de onderliggende producten en markten. Met hun marktinzicht en financiële middelen vervullen ze een nuttige functie; in feite fungeren ze als 'smeerolie' op de goederentermijnmarkten. Als zodanig kunnen ze beschouwd worden als marktpartijen die opereren in het verlengde van de fysieke handelsketens.

Een nieuwe categorie speculanten zijn financiële instellingen en fondsen. Anders dan de traditionele speculant kijken zij niet naar de onderliggende *fundamentals* van de individuele grondstoffen,



Vrachtwagens bij de koffie-opslagplaats in Awassa, Ethiopië. Foto Pete Lewis / DFID – UK Department for International Development

maar beschouwen zij de hele grondstofmarkt (of delen daarvan) als een *asset class* waarin belegd kan worden. Zakenbanken en pensioenfondsen zien daarin een mogelijkheid om hun beleggingsportefeuille te spreiden. Ze beleggen vaak via indexfondsen, beleggingsinstrumenten gebaseerd op de waarde van een mandje aan grondstoffen, waarbij geanticipeerd wordt op toekomstige prijsstijgingen. Toen aan het begin van deze eeuw de regels voor deelname in de goederentermijnmarkten werden versoepeld, konden deze producten – onder aanvoering van Goldman Sachs – worden ontwikkeld. Sindsdien is de populariteit van deze nieuwe ‘*asset class*’ ongekend gegroeid.

Er is een grote stroom geld op gang gekomen richting indexfondsen; tussen 2003 en 2008 steeg het handelsvolume van dergelijke fondsen van 13 miljard naar 317 miljard dollar. Indexbeleggers, waaronder vele grote pensioenfondsen, banken en verzekeraars, speculeren via de fondsen puur op een prijsstijging of prijsdaling van hun mandje. Het resultaat is dat de prijzen van totaal verschillende grondstoffen vaker samen stijgen of dalen, zonder dat daarbij de onderliggende factoren van vraag en aanbod aan ten grondslag liggen. Goederentermijnmarkten zijn in feite financiële markten geworden, die vanuit een ander krachtenveld opereren dan de onderliggende goedereneconomie. De band tussen de echte economie en de grondstofprijzen is daarmee onder druk komen te staan.

Zeepbellen

Dit brengt grote maatschappelijke gevolgen te weeg. Bijvoorbeeld voor de 17 tot 20 miljoen koffieboeren en hun coöperaties in ontwikkelingslanden, die dagelijks beslissingen moeten nemen op basis van de prijzen op de goederentermijnmarkt in New York. Koffieboeren die besluiten om meer hectaren koffie te gaan verbouwen omdat de prijzen hoog zijn, lopen meer dan ooit het risico dat de prijs sterk is gedaald zodra zij kunnen oogsten, omdat er geen reële stijging van de vraag tegenover staat. Een ander ongewenst effect van hoge prijzen is dat producenten kunnen besluiten hun goederen langer vast te houden, in de hoop dat de prijs nog verder stijgt. Dat creëert kunstmatige schaarste. Door deze grillige prijsontwikkelingen staan de zorgvuldig opgebouwde duurzame handelsketens, van boer tot importeur, onder druk.

Wanneer de verwachting is dat voedselprijzen op termijn zullen stijgen – door bijvoorbeeld mindere oogsten – zullen veel speculatieve fondsen daarop instappen door *futures* te kopen. Dat alleen al drijft de prijzen van de goederen op, waarmee in feite een hefboom ontstaat op het effect van de ‘gewone’ prijsstijging die veroorzaakt wordt door vraag en aanbod. Zeepbellen in de prijsvorming zijn het gevolg. Dat is vooral navrant voor consumenten in de armste delen van de wereld.

Het is zeer waarschijnlijk dat financiële speculatie één van de factoren is geweest bij de spectaculaire stijging van voedselprijzen in 2008. De extreem

Sinds 2004
wordt de prijs-
ontwikkeling van
koffie in toene-
mende mate
door financiële
speculatie be-
paald

hoge prijzen leidden in Azië, Afrika en Latijns-Amerika tot rellen, omdat arme inwoners ineens niet meer in hun levensbehoeften konden voorzien. Maïs werd volgens de Wereldvoedselorganisatie (FAO) in dat jaar 31% duurder, soja 87%, tarwe 130%. Rijst, goed voor een prijsstijging van 74%, was zelfs zo schaars aan het worden, dat mensen van Bangkok tot Manilla in de rij stonden om een klein zakje te kopen.

Voor Nederlanders en andere rijke westerlingen is een stijging van voedselprijzen een klein ongehoogen. We besteden gemiddeld maar 15% van ons inkomen aan eten. Wordt een halfje bruin een paar dubbeltjes duurder, wat dan nog? Niemand die er een boterham minder om eet. Maar voor het grote deel van de wereldbevolking dat meer dan driekwart van het dagelijkse loon kwijt is aan voedsel, zijn de prijsstijgingen niet minder dan een ramp. Velen moeten de buikriem aanhalen of overschakelen op ander voedsel – als dat er al is. Dit lot treft niet alleen de allerarmsten, maar ook de ontluikende middenklasse in ontwikkelingslanden.

Harde les

Financiële producten zonder verbinding met de reële economie leiden vroeg of laat tot grote problemen. Dat is de harde les van de crisis in de financiële sector. Financiële instellingen moeten beseffen dat je geen geld met geld kunt maken. Je kunt alleen geld verdienen als je dit goed allocceert in de reële economie. Grote beleggers moeten stoppen met indexbeleggen in grondstoffen.

Onderzoek

Nationale en internationale media hebben de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de spectaculaire stijging van voedselprijzen en de rol van grote speculatieve beleggers hierin. Verscheidene onderzoekscommissies in de Verenigde Staten en Europa, academici en NGO's hebben recente sterke prijsstijgingen onderzocht. De onderzoekers spreken elkaar tegen. Sommigen zien een duidelijke correlatie tussen speculatie en heftige prijschommelingen, anderen niet. Toch zijn het niet de eerste de beste organisaties, waaronder de Verenigde Naties, die wel degelijk denken dat speculanten de wereldvoedselmarkt verstoren. De conclusies in een rapport van de VN-rapporteur voor het recht op voedsel, Olivier de Schutter, liegen er bijvoorbeeld niet om. In dit rapport geeft De Schutter aan dat de speculatieve bubbel de voedselprijzen opdrijft, zoals die van maïs, rijst, graan en cacao. De gevolgen voor in het bijzonder die ontwikkelingslanden die voedsel

moeten importeren om hun bevolking te voeden, zijn desastreuus. Voor een groot deel van de bevolking is voeding niet of nauwelijks meer te betalen, zo concludeert de rapporteur.¹

De UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) concludeert in haar *policy brief* 'Don't blame the physical markets: financialization is the root cause of oil and commodity price volatility', dat financiële spelers een dominante positie hebben verworven in de grondstofmarkten, die daarmee steeds meer de kenmerken hebben gekregen van een financiële markt. De massale deelname van financiële partijen in de grondstofmarkten heeft de prijsvolatiliteit doen toenemen: niet langer zijn uitsluitend factoren van vraag en aanbod in de diverse grondstofmarkten bepalend voor prijsontwikkeling, ontwikkelingen in de financiële markten zijn minstens zo belangrijk geworden. Ook vertonen de prijsbewegingen van grondstoffen steeds meer synchroniciteit. Dat komt doordat de financiële partijen beleggen in mandjes van grondstoffen, waardoor een prijsontwikkeling van de ene grondstof een effect heeft op de prijsontwikkeling van de andere grondstof.

UNCTAD roept op tot een 'global policy response' om verdere instabiliteit in deze markten te voorkomen.

Triodos Bank liet enkele jaren geleden al de Universiteit van Utrecht een onderzoek doen naar de prijsontwikkeling op de koffiemarkt in de afgelopen twintig jaar. Dit omdat producenten en handelaars in de koffieketen signaleerden dat de prijs een verloop begon te vertonen dat niet meer te verklaren was door vraag en aanbod. Uit het onderzoek bleek dat sinds 2004 de prijsontwikkeling van koffie in toenemende mate door financiële speculatie wordt bepaald.²

Na 2008 zijn er nog vele kleinere zeepbellen geweest die de markt voor grondstoffen hebben ontwricht. Rond de laatste jaarwisseling steeg de prijs voor tarwe en maïs ineens flink. Volgens specialisten van het *Famine Early Warning Systems Network*, een agentschap van de Amerikaanse overheid, lag dat opnieuw voor een deel aan speculatie. Hetzelfde mechanisme als in 2008 trad in werking: stijgende prijzen werden door beleggers gezien als een goed instapmoment, waardoor de prijs nog verder omhoog ging. De specialisten wijzen erop dat een dergelijke snelle stijging grote gevolgen kan hebben voor de arme bevolking van Afrika en mogelijk een hongersnood tot gevolg kan hebben.



Sorteren van koffiebonen bij Awassa Enterprises, een koffie-exporteur, in Adis Abeba, Ethiopië. Foto Pete Lewis / DFID - UK Department for International Development

Niet alleen wetenschappers wijzen op de gevaren van speculatie op grondstofmarkten. Paul Polman, directievoorzitter van Unilever, sprak zich twee jaar geleden in een Britse krant uit tegen voedsel speculatie. Volgens hem gaat het gegoochel met indexfondsen ten koste van de “waardigheid van het leven” van veel wereldburgers.³ Bijzondere woorden voor een directeur van een beursgenoteerde onderneming.

Maatregelen

Lang niet alle onderzoekers zijn het erover eens dat financiële speculatie een prijsversturende werking heeft in de landbouw- en voedingsketen. Er lijkt sprake te zijn van een richtingenstrijd, met aan de ene kant van het spectrum degenen die stellen dat financiële speculatie geen enkele invloed heeft en aan de andere kant zij die menen dat heden ten dage de voedselprijzen voornamelijk door die speculatie worden bepaald.

Toch weerhoudt dit gebrek aan consensus regelgevers er niet van met maatregelen te komen die de mogelijkheid tot speculatie beperken. Ook sommige marktpartijen keren op hun schreden terug. Verscheidene banken, waaronder BNP Paribas, hebben aangekondigd hun activiteiten op dit terrein te heroverwegen, te verminderen of zelfs geheel te beëindigen. Ook de DZ Bank, koepelorganisatie van 900 Duitse banken, kondigde eind mei 2013 aan te stoppen met voedsel speculatie. Hier is het voorzorgprincipe aan het werk:

de mogelijke maatschappelijke consequenties van financiële speculatie worden zo groot geacht, dat men niet het risico wil lopen hieraan mee te werken.

Intussen wordt de roep om strengere regulering sterker. Wetgevers in de Verenigde Staten hebben die handschoenen opgepakt. Ze hebben eind vorig jaar een maatregel aangekondigd om de hoeveelheid *futures* die je mag afsluiten op tarwe te beperken. Zo willen ze voorkomen dat een rijke marktpartij grote hoeveelheden tarwe *futures* koopt om zo de markt op te drijven. Veel financiële commentatoren zien in deze maatregel een forse tik op de vingers voor de bank Goldman Sachs, die in de tarwehandel enorme bedragen heeft verdiend door jarenlang op grote schaal *futures* op te kopen. De wet wordt momenteel door grote banken aangevochten in de rechtbank.

In de Europese Unie wordt thans gediscussieerd over een nieuwe *Markets in Financial Instruments Directive* (MiFID) en *Regulation* (MiFIR) (zie kader voor meer achtergrondinformatie over wetgeving in Den Haag, Brussel en Washington). De vraag is of dit afdoende zal zijn. Wetgevers lopen vaak achter de feiten aan en de financiële sector is creatief. De nieuwe regels die worden gemaakt in Brussel en Washington vormen een begin, maar ze dienen te worden uitgebreid om het probleem fundamenteel aan te pakken.

De DZ Bank, koepelorganisatie van 900 Duitse banken, heeft aangekondigd te stoppen met voedsel speculatie

Financiële instellingen doen er intussen beter aan producten te ontwikkelen die resulteren in investeringen in de werkelijke landbouw- en voedingsketen. Denk hierbij aan het stimuleren van duurzame landbouwpraktijken in ontwikkelingslanden. Een verbeterde bodemvruchtbaarheid en biodiversiteit leidt tot hogere opbrengsten per hectare. Veel producten worden direct na de oogst verscheept naar westerse markten, waar ze

verder verwerkt en verhandeld worden. Het zou beter zijn deze verwerking in de ontwikkelingslanden zelf te laten plaatsvinden en daar fabrieken neer te zetten. Ook dit biedt investeringsmogelijkheden en zorgt bovendien voor werkgelegenheid. Het zijn dit soort investeringen die reële waarde toevoegen en een eerlijk rendement opleveren voor alle *stakeholders*.

Wetgeving: Den Haag, Brussel en Washington

Januari 2013 sprak de vaste commissie voor Economische Zaken over de financiële wetgevingsprocessen in Brussel, waar onder andere voedselprijspeculatie wordt gereguleerd. Ook tijdens besprekingen van de Tweede Kamer over de toekomst van voedselproductie in Nederland en voedselprijzen kwam dit aan bod. Al op 10 april 2012 had de Tweede Kamer de motie-De Lange (PvdA) en Koopmans (CDA) aangenomen die de Nederlandse regering verzoekt zich in Europees verband in te zetten voor strenge wetten tegen excessieve speculatie met voedselprijzen; op 4 april 2013 heeft de SP (Van Gerven) daarover opnieuw een motie ingediend.

In de EU wordt thans namelijk gediscussieerd over een nieuwe *Markets in Financial Instruments Directive* (MiFID) en *Regulation* (MiFIR). Cruciaal is dat deze nieuwe wetgeving zogenoemde *position limits* wil invoeren, het beperken van het aantal termijncontracten dat financiële partijen mogen afsluiten in een bepaalde periode. De grote vraag is nog hoeveel macht de nieuwe *European Securities and Markets Authority* (ESMA) krijgt om in te grijpen in de handel in termijncontracten van grondstoffen. Het Europese Parlement wil dat ESMA die regels oplegt en vervolgens controleert hoe die door nationale toezichthouders worden gehandhaafd. Nederland en de Raad van Ministers zijn tot nu voorstander van een systeem waarbij nationale toezichthouders de regels uitwerken en handha-

ven op basis van de door ESMA en de Europese Commissie opgelegde criteria voor die regels. Na een definitieve positie-inname door de Ministers van Financiën zullen ze tot een compromis moeten komen met het Europees Parlement. Minister Dijsselbloem heeft echter op 6 mei 2013 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven geen aanleiding te zien met financiële instellingen in gesprek te gaan om hen ertoe te bewegen zich terug te trekken uit de grondstoffenderivatenmarkt, met als argument dat zij liquiditeit bezorgen. De Europese bemoeienissen lopen achter de *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* aan. Deze Amerikaanse wet beoogt de financiële sector in de Verenigde Staten (en soms daarbuiten) beter te reguleren. Het verbeteren van de wetgeving over *position limits* is een belangrijk onderdeel. Zo mag in tarwe geen enkele partij meer dan 25% van alle termijncontracten bezitten. Commentatoren in de Verenigde Staten zijn echter bang dat investeerders veel van hun speculatie buiten gereguleerde markten gaan doen. Door onderling of met grondstofhandelaren swaps⁴ af te sluiten, omzeilen ze de strengere wet, de zogenoemde *Over The Counter* (OTC)-handel.

In Nederland is SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) een actief pleitbezorger van positielimieten in Europese regels die excessieve volatiliteit en speculatie in voedselprijzen voorkomen. SOMO-onderzoekers publiceren regelmatig over dit thema.

NOTEN

- 1 'Food Commodities Speculation and Food Price Crises. Regulation to reduce the risks of price volatility', Briefing note by the Special Rapporteur on the right to food, september 2010; zie ook www.srfood.org
- 2 Zie www.triodos.nl/over-triodos-bank/nieuws/overzicht-voedselspeculatie voor een link naar dit Engelstalige rapport "Speculators invading the commodity markets: a case study of coffee".

- 3 'Unilever chief warns over global crisis in food output', *The Telegraph*, 15 januari 2011.
- 4 Een swapcontract of ruilcontract is een overeenkomst tussen twee of meerdere partijen om een reeks financiële stromen gedurende een bepaalde periode te ruilen.

Verslechtering van de bodemvruchtbaarheid als onderschatte veiligheidsfactor

Landdegradatie, en daarmee samenhangende voedsel- en waterschaarste, verhoogt het risico op conflicten. Hoewel de laatste jaren de aandacht voor landdegradatie is gegroeid, is er nog steeds te weinig bekend over dit fenomeen. Nederlandse onderzoekers (o.a. van het Planbureau voor de Leefomgeving en Clingendael) zijn bezig de problematiek in kaart te brengen.

Er is een beginnende discussie over bodemvruchtbaarheid en de verslechtering daarvan – ook wel ‘landdegradatie’ genoemd – en hoe dit laatste de komende jaren van invloed zal zijn op de politieke stabiliteit van landen. Met een exponentieel groeiende wereldbevolking en een daarmee gepaard gaande stijgende vraag naar land(bouwgrond), voedsel en (drink)water, vragen voedsel- en waterschaarste – en de daarmee verband houdende veiligheidskwesties – in toenemende mate om aandacht van de internationale gemeenschap. De schaarsteproblematiek, die door landdegradatie versterkt kan worden, kan gevolgen hebben voor de politieke en economische stabiliteit in bepaalde gebieden of landen. Zo veroorzaakten de hoge voedselprijzen van 2008 en 2011, die mede het gevolg waren van droogte en stijgende olieprijs, voedselrellen, die in zowel arme als ontwikkelde landen voor veel onrust zorgden. Sommige experts legden een direct verband tussen deze rellen en de Arabische Lente, daarbij erkennend dat dit niet de enige factor was. De toenemende onzekerheid en onstabiele situatie in de regio leidt tot toenemende kwetsbaarheid voor prijschommelingen. In landen die afhankelijk zijn van voedselimporten kan dit tot nieuwe voedselrellen leiden.¹

Ook waterschaarste beschouwen sommige wetenschappers als risico. Zij voorspellen dat ‘water wars’, gevoerd over de toegang tot onder andere rivieren en grondwaterlagen, de oorlogen van de toekomst zullen zijn. Hoewel weer anderen aangeven dat waterschaarste doorgaans eerder zorgt voor internationale samenwerking dan

strijd, is het waarschijnlijk dat door hoge bevolkingscijfers tekorten groter zullen worden en de druk op de markt zal toenemen. Uit onderzoek dat Instituut Clingendael thans in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uitvoert, komt naar voren dat landdegradatie en daarmee samenhangende voedsel- en waterschaarste vooral het risico op conflict verhogen, in combinatie met een gebrek aan goed bestuur, migratie en armoede.

In dit artikel gaan we nader in op het vraagstuk landdegradatie en hoe dit fenomeen in relatie staat tot politieke spanningen en conflict. Eerst bespreken we wat er tot nu toe bekend is over de aard en omvang van landdegradatie en de problemen die daarbij een rol spelen. Vervolgens zal de relatie tussen landdegradatie, voedsel- en waterschaarste en conflict aan de orde komen. Dit artikel beargumenteert dat landdegradatie een sluipend proces is, dat als ‘dreigingsvermenigvuldiger’ het risico op conflicten kan vergroten. Omdat landdegradatie traag verandering teweegbrengt, kunnen de gevolgen ervan bovendien snel worden onderschat. Niet alleen de problemen die landdegradatie mee kan brengen komen hierbij aan bod. Tevens zal worden beargumenteerd dat landdegradatie ook kansen biedt voor Nederland. Ten slotte zal worden besproken welke implicaties landdegradatie, voedsel- en waterschaarste hebben voor beleid.

Rosa Dinnissen is Research Assistant op de Research afdeling van Instituut Clingendael. Zij houdt zich bezig met klimaatverandering, voedselveiligheid, de nationale risicobeoordeling en de nuclear security summit 2014 en was samen met Jan Rood verantwoordelijk voor de eindredactie van de Strategische Monitor 2013.

Louise van Schaik is Senior Research Fellow bij Instituut Clingendael en doet onderzoek naar de positie van de Europese Unie in multilaterale onderhandelingen, EU extern optreden, alsmede Europees en internationaal beleid op terreinen als klimaat, voedsel, gezondheid en natuurlijke hulpbronnen.

In 2050 is
60% meer
voedsel nodig
voor negen
miljard mensen,
terwijl er maar
15% meer
landbouwgrond
bij zal komen

Landdegradatie: aard en omvang van het probleem

Landdegradatie treedt op wanneer ecosystemen door onduurzaam gebruik op de lange termijn hun functie verliezen en de bodemstructuur en vruchtbaarheid, en meer algemeen de kwaliteit en productiviteit van het land, afnemen. Als hier niet adequaat op gereageerd wordt en het land niet kan herstellen, kunnen voedingsstoffen verdwijnen, waardoor de bodem wordt aangetast. Dit kan vervolgens negatieve gevolgen hebben voor de voedselvoorziening en daarmee voedselveiligheid.² Gedegradeerde gronden houden daarnaast slechter water vast; wat de beschikbaarheid van water onder druk zet. Een verslechterde kwaliteit van land kan veroorzaakt worden door klimaatverandering (denk aan verwoestijning) of door lokale milieuvuiling. De belangrijkste factor is de onduurzame exploitatie en slecht beheer van (land- en bosbouw)gronden.

De laatste jaren is de aandacht voor landdegradatie gegroeid. Er worden in toenemende mate initiatieven genomen die landdegradatie moeten minimaliseren en gedegradeerde gronden moeten herstellen. Zo stond het onderwerp op de agenda van de Rio+20-duurzaamheidstop. Toch is er nog weinig bekend over de mate waarin het fenomeen optreedt. Zo is het onduidelijk wat de precieze omvang van het probleem is wereldwijd. Voor veel landen bestaan er slechts ruwe schattingen. Die landen beschikken niet over de middelen om landdegradatie in kaart te brengen of ze laten dit uit strategische overwegingen na. In veel gevallen staat landdegradatie niet erg hoog op de politieke agenda. Landen kunnen daarnaast onwillig staan tegenover transparantie over natuurlijke hulpbronnen en bodemvruchtbaarheid, uit vrees dat dergelijke informatie een negatieve invloed kan uitoefenen op het investeringsklimaat of tot onrust onder de lokale bevolking leidt.

Ondanks een gebrek aan kennis over het onderwerp landdegradatie, zijn er wel cijfers voorhanden die een algemene indicatie geven van de omvang van het probleem. Volgens de huidige projecties is er in 2050 ongeveer 60% meer voedsel nodig voor een wereldbevolking van in totaal 9 miljard mensen, terwijl de verwachting is dat er tot 2050 maar 15% meer landbouwgrond bij zal komen. Volgens het in Wageningen gevestigde instituut voor bodem informatie ISRIC was in 2008 wereldwijd 25 tot 40% land gedegradéerd, terwijl er ongeveer 1,5 miljard mensen afhankelijk zijn van het land dat momenteel degradeert.³ De 'Millennium Ecosystem Assessment' uit 2005 stelde zelfs dat maar liefst 60% van alle

typen ecosysteemdiensten afneemt.⁴ In economisch opzicht betekent dit bijvoorbeeld voor Sub-Sahara Afrika dat de kosten van landdegradatie 10% van het BBP van de hele regio uitmaken. Onlangs publiceerde het 'Joint Research Centre' van de Europese Unie kaarten over de kwaliteit van land in Afrika; deze gaven ook een weinig positief beeld: 98% van het eten wordt lokaal geproduceerd, terwijl het overgrote deel van het continent te droog, te nat of te zout is, of er zijn weinig bruikbare gronden met voldoende voedingsstoffen aanwezig. Hierdoor kan maar een klein percentage van het land gebruikt worden voor landbouwproductie, en dat voor één van de snelst groeiende continenten.⁵

Het PBL ontwikkelt momenteel, in samenwerking met het ISRIC, Wageningen Universiteit, Universiteit Utrecht, de Vrije Universiteit van Amsterdam (SOW), het World Research Institute (WRI) en het Potsdam Instituut voor Klimaatonderzoek (PIK) wereldkaarten die per land een meer gedetailleerd en kwantitatief beeld geven van de plaats en de ernst van landdegradatie en de te verwachten ontwikkeling op de langere termijn met en zonder aanvullend beleid. Deze kaarten moeten in de loop van 2013 beschikbaar komen.

Landdegradatie en conflict: een complexe en onderbelichte relatie

Naast inzicht in de precieze aard en omvang van landdegradatie bestaat er onvoldoende kennis over de lange-termijngevolgen van landdegradatie voor ontwikkelings- en veiligheidsvraagstukken. Een belangrijke vraag hierbij is of en in welke mate landdegradatie invloed uitoefent op het uitbreken en de intensiteit van conflicten. Hoewel er tot op heden weinig literatuur is verschenen over de relatie tussen landdegradatie en conflict, is het toch aannemelijk dat er een relatie tussen beide bestaat. Zeker als het gaat om arme landen, waar de bevolking in grote mate afhankelijk is van lokaal geproduceerd voedsel en dus van de kwaliteit van lokale landbouwgronden, zou landdegradatie het risico op conflict kunnen vergroten. Op mondiaal niveau draagt landdegradatie bij aan vermindering van beschikbare landbouwgronden, hetgeen de wereldwijde voedselproductie, die toch al moeite heeft de stijgende vraag te blijven volgen, verder onder druk zet. Dit kan weer leiden tot stijgende voedselprijzen en voedselrellen in gebieden waar mensen een navenant deel van hun inkomen aan voedsel besteden.



Vrouwen en mannen leggen terrassen aan om bodemerositie te voorkomen, Noord-Rwanda. Foto Sam Thompson /

DFID – UK Department for International Development

Veiligheidseffecten van lokale landdegradatie zijn het meest relevant voor Sub-Sahara Afrika, omdat de lokale bevolking in deze regio voor haar bestaanszekerheid in grote mate afhankelijk is van de lokale landbouwproductie. Veiligheidseffecten van het mondiale proces van landdegradatie lijken vooral relevant voor de stijging van de voedselprijzen, die in armere gebieden de grootste impact hebben en in de grote steden, waar voedsel snel kunnen ontstaan. De Arabische Lente kan hier als voorbeeld dienen. Zo zijn er aanwijzingen dat de opstand in Tunesië deels als 'broodoproer' gezien kan worden, hetgeen geïllustreerd werd door de broden die protestanten in hun handen hadden om aan te geven hoe kwaad ze waren over de sterk gestegen prijzen van dit basisbestanddeel van hun voeding. Het land is in grote mate afhankelijk van geïmporteerd voedsel, mede doordat een groot deel van de eigen gronden al eeuwen geleden gedegradeerd is en de beschikbare hoeveelheid wél geschikte landbouwgrond per persoon laag is.

De indirecte en contextafhankelijke relatie tussen land degradatie en conflict

Toch blijft het de vraag in hoeverre landdegradatie een voornaam risicofactor is bij het ontstaan van conflict of slechts een bescheiden bijdrage levert. In de literatuur bestaat er debat over de vraag of

milieufactoren van invloed zijn op veiligheid en in welke mate dit al dan niet het geval is. Enerzijds zijn er de 'alarmisten' die klimaatverandering veroorzaakt door de mens – van milieuvuiling tot landdegradatie – voedsel- en waterschaarste als grootste dreiging van deze tijd zien, anderzijds zijn er de 'sceptici', die benadrukken dat de mensheid altijd technologische vernieuwing heeft gevonden om milieuproblemen op te lossen of die het bestaan van milieuproblemen of schaarsteproblematiek ontkennen of bagatelliseren.

Op basis van deze inzichten hebben veel onderzoekers en beleidsmakers de conclusie getrokken dat milieufactoren misschien niet direct tot oorlog leiden, maar wel kunnen worden opgevat als *threat multiplier* ('dreigingsvermenigvuldiger'). In bepaalde situaties kunnen milieufactoren, in combinatie met andere factoren zoals migratie, een gebrek aan goed bestuur en armoede, ertoe leiden dat conflicten sneller escaleren. Dit lijkt ook voor landdegradatie te gelden en daardoor is de invloed van landdegradatie op conflict risico's sterk context-afhankelijk te noemen.

Deze contextafhankelijkheid kan door vele voorbeelden worden geïllustreerd. Zo zijn Rwanda en Kenia twee Afrikaanse landen die erg te lijden hebben onder landdegradatie. Kenia kampt met hoge bevolkingsgroei, die de vraag naar voedsel en water aanzienlijk doet toenemen. In com-

In Afrika hebben vooral Kenia en Rwanda veel te lijden onder landdegradatie

binatie met de degradatie van landbouwgronden heeft dit geleid tot toenemende strijd tussen bevolkingsgroepen over de beschikbare en bruikbare landbouwgrond. Deze strijd heeft vervolgens een grote rol gespeeld tijdens de gewelddadige verkiezingen van 2008 – waarbij meer dan duizend doden vielen en 600.000 mensen op de vlucht sloegen. Ook bij de genocide in Rwanda in 1994 speelden verslechterde oogsten, mede als gevolg van landdegradatie, een rol. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in dat land, dat nog steeds kampt met een grote bevolkingsaanwas, de overheid recent een groot project is gestart om uitgeputte landbouwgronden op hellingen te herstellen. Dit gebeurt onder andere met steun van het Amerikaanse *feed the future*-hulpprogramma.

Naast landdegradatie zijn er in beide landen ook veel andere factoren aan te wijzen die bijdragen aan de politieke instabiliteit en de conflicten die hierdoor uitbraken. Het onderzoek dat Clingendael en het PBL momenteel uitvoeren laat zien dat vooral *de combinatie* van sterke bevolkingsgroei, armoede, beperkte mogelijkheden tot migratie en zwak bestuur samen met landdegradatie tot een explosieve mix kunnen leiden, die het risico op conflict vergroot. Een en ander is samengevat in onderstaand model. Bij interveniërende factoren worden bevolkingsgroei, migratie, zwak bestuur en armoede bedoeld. Additionele factoren kunnen onder andere zijn: de groei van de vraag naar voedsel en water (door groei of veranderende levensstijl), landgebruik voor bio-brandstoffen, voedselspeculatie, de kwaliteit van de infrastructuur en watergebruik voor industrie. Ten slotte gaat het bij culturele en politieke factoren om zaken als identiteit, mensenrechten, geopolitiek, militaire macht en wapens, en bij sociaal-

economische factoren om andere hulpbronnen (mineralen, olie), werkloosheid, armoede, snelle bevolkingsgroei e.d.

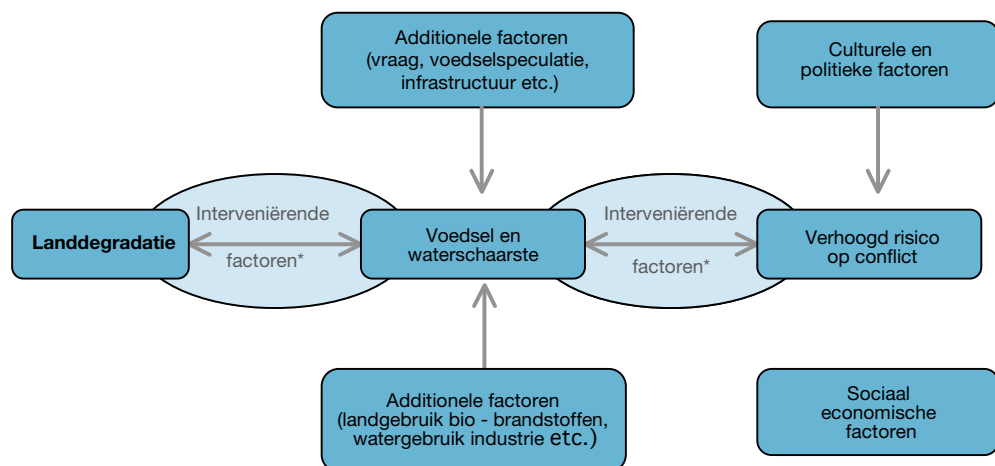
Landdegradatie, veiligheid en kansen voor Nederland

Uit het voorgaande is gebleken dat landdegradatie en daarmee gepaard gaande voedsel- en waterschaarste conflictrisico's kunnen vergroten en dat het mitigeren van landdegradatie of het restaureren van aangetaste gronden spanningen kan verminderen. Hierdoor biedt het onderwerp naast uitdagingen ook kansen voor Nederland, bijvoorbeeld op het gebied van voedsel en water, twee speerpunten van het Nederlandse beleid wat betreft internationale samenwerking.⁶

Op het gebied van voedselzekerheid en -veiligheid kan Nederland zich, met zijn kennis van landbouw en infrastructuur, onderscheiden van andere landen. Beschikbare kennis van instellingen, die bijvoorbeeld onderdeel uitmaken van Wageningen Universiteit, en de aanwezige agro-foodindustrie kunnen helpen om lokaal landbeheer te verbeteren en landbouwopbrengsten te vergroten, bijvoorbeeld door herstelprogramma's voor gedegradeerde gronden. Ook kunnen modellen en scenario's gebruikt worden om landdegradatie en daarmee gepaard gaande risico's voor de voedsel- en watervoorziening eerder en beter in kaart te brengen.

Voor water geldt een soortgelijk verhaal. Uit een onderzoek van Instituut Clingendael (2011) blijkt dat Nederland – wanneer het van waterdiplomatie een politieke prioriteit maakt binnen zijn buitenlandbeleid – met zijn uitgebreide expertise en

Een tentatief model voor de relatie tussen landdegradatie en het risico op conflicten.



*Onder interveniërende factoren worden migratie, zwak bestuur armoede en hoge bevolkingsgroei cijfers verstaan.

omvangrijke gevestigde netwerk, een belangrijke bijdrage kan leveren aan conflictpreventie door niet-statelijke actoren en internationale organisaties bij te staan door middel van bijvoorbeeld 'water governance consultancy'. Daarnaast kan Nederland een leiderschapsrol vervullen binnen het internationale waterdiplomatenetwerk als het gaat om de inter- en intranationale coördinatie en het faciliteren van zowel waterconflict-arbitrage als het lobbyen voor de ratificatie van verdragen. Inmiddels speelt Nederland op deze kansen in. Bekeken zou moeten worden of hierbij beleidsaspecten die te maken hebben met landdegradatie voldoende worden meegenomen.

Beleidsimplicaties

Hoewel nog steeds onderbelicht, lijkt de aandacht voor landdegradatie en de gevolgen voor voedsel- en waterschaarste, enigszins toe te nemen. In het licht van twee recente multilaterale milieutoppen zijn er bijvoorbeeld nieuwe doelstellingen opgenomen die de negatieve gevolgen van landdegradatie moeten tegengaan. In 2010 werd tijdens de Nagoya-top, die plaatsvond in het kader van het Biodiversiteitsverdrag, besloten dat ten minste 15% van de gedegradeerde gronden in 2020 hersteld zou moeten zijn. Tijdens de Rio+20-top in 2012 over duurzame ontwikkeling werd dat in 2030 de toename van gedegradeerde gronden per saldo nul moet bedragen.^{7,8} Beide doelstellingen werden echter niet vergezeld van een pakket van maatregelen en budget; voorts is het, gezien de gebrekkige informatie en aanhoudende discussies over de omvang van het probleem, lastig het bereiken van de doelstellingen te monitoren. Door de jaren heen hebben ook andere multilaterale en internationale organisaties, zoals de UNCCD, UNEP, FAO, IFAD, WFP

en verscheidene projecten van de Wereldbank en UNDP pogingen gedaan om de problematiek rond voedsel- en waterschaarste aan te kaarten. Ook ontbreekt een overzicht van hun inspanningen met betrekking tot het specifieke probleem landdegradatie.⁹

Daarentegen hebben de hoge voedselprijzen en daaruit voortvloeiende voedselrellen in 2011 wel geleid tot het door de G20 geïnitieerde 'Actionplan on Food Price Volatility and Agriculture', dat als doel had de agrarische productie en productiviteit te verbeteren. Dit plan richt zich echter voornamelijk op voedselhulp en het verbeteren van markten en infrastructuur voor voedsel. Daarnaast zijn er initiatieven op lokaal niveau en is ook de EU in toenemende mate geïnteresseerd meer aandacht te besteden aan de gevolgen van de kwaliteit van gronden voor de ontwikkeling en veiligheid van landen.¹⁰

Conclusie

Sinds enige jaren staan voedsel- en waterschaarste hoger op de politieke agenda en dit geldt, zij het in mindere mate, ook voor hun relatie met landdegradatie. Door gebrek aan data maar ook welwillendheid blijft het echter moeilijk tot concrete maatregelen te komen om landdegradatie tegen te gaan en herstel van gronden te bevorderen. Voor Nederland, met zijn sterke positie op het gebied van zowel voedsel als water, kan een versterkte inzet op dit thema een belangrijke *niche* voor de toekomst zijn.¹¹ Nederland kan hierin het initiatief nemen en proberen steun te verwerven van andere landen en van de Europese Unie, zodat de mondiale problemen van landdegradatie daadwerkelijk worden aangepakt en daardoor de wereld ook een stukje veiliger wordt.

NOTEN

- 1 T. Singh, 'Scientists Predict That Food Riots Will Grip The Planet Within A Year', *Inhabitat*, 2012 (<http://inhabitat.com/scientists-predict-that-food-riots-will-grip-the-planet-within-a-year/>).
- 2 ISRIC, 'Global Assessment of Land Degradation and Improvement. 1. Identification by remote sensing', *GLADA Report 5*, 2008.
- 3 Ibid.
- 4 Millennium Ecosystem Assessment, 'Ecosystems and Human Well-being. Biodiversity Synthesis', 2005 (<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>).
- 5 *Soil Atlas of Africa*, European Soil Portal. Joint Research Centre (http://eusoiils.jrc.ec.europa.eu/library/maps/africa_atlas/index.html).
- 6 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, 'Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking', Den Haag, 18 maart 2012.

- 7 UNCCD Policy Brief, mei 2012 (http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Rio+20/UNCCD_PolicyBrief_ZeroNetLandDegradation.pdf).
- 8 IFPRI, *Global Food Policy Report 2012*, Washington: International Food Policy Research Institute, 2013.
- 9 L. van Schaik & R. Dinnissen, *Land degradation: a complex and underestimated relationship*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), 2013.
- 10 EU, 'Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change'. European Commission, 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf).
- 11 J. Rood & R. van Genderen, *Water Diplomacy: a Niche for the Netherlands?*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, december 2011.

Europees biobrandstoffenbeleid is een blamage

**Het leek allemaal zo mooi. Door het gebruik van biobrandstoffen zou de uitstoot van broeikasgas-
sen fors kunnen verminderen, zouden boeren een goede boterham verdienen en zouden we ook
nog voor een groot deel in onze eigen energiebehoefte voorzien. Maar de werkelijkheid is anders.
De EU-doelstelling om transportbrandstoffen voor tien procent uit biobrandstoffen te laten be-
staan, levert nauwelijks klimaatwinst op en draagt bij aan honger en armoede in ontwikkelings-
landen.**

*"We've made a real mistake in the EU and we've got to end that mistake, the sooner the better."*¹

In 2008 besloten de EU-landen tot een ambitieus biobrandstofbeleid. Het belangrijkste onderdeel daarvan was de ambitie dat in 2020 tien procent van een liter 'gewone' brandstof uit hernieuwbare brandstoffen moest bestaan.² Biobrandstof is de enige manier om aan deze doelstelling te voldoen. Deze volumedoelstelling zorgt voor veel controverse. Een breed front van wetenschappers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, zoals Oxfam Novib en de Wereld Voedselorganisatie, heeft zich uitgesproken tegen deze bijmengdoelstelling. Ook instellingen als de *Food and Agriculture Organization* (FAO) en de Wereldbank hebben meermaals aandacht gevraagd voor de resulterende druk op landbouwgrond en voedsel.³

De kern van de kritiek van Oxfam Novib en anderen is dat de kunstmatige vraag naar biobrandstoffen nadelig uitpakt voor mensen in ontwikkelingslanden: de productie van biobrandstoffen verdringt de voedselproductie, drijft voedselprijzen op en draagt ertoe bij dat mensen in ontwikkelingslanden onrechtmatig van hun land verdreven worden. De beoogde beperking van de uitstoot van broeikasgassen valt bovendien tegen.

Mede door de protesten van maatschappelijke organisaties, wetenschappers, bedrijven en internationale instellingen hebben de Europese Commissarissen voor Milieu en Energie in september 2012 voorstellen gedaan om het gebruik van voedselgewassen te beperken.⁴ Die voorstellen stuiten – weinig verrassend – op veel weerstand uit de biobrandstoffenindustrie. Niemand, de producenten noch de criticasters, weet nu precies hoe het Europese beleid eruit gaat zien. De EU moet snel met een duidelijk standpunt komen.

Biobrandstoffen verdringen voedselproductie

De hoeveelheid voedsel die wordt ingezet voor energieproductie is gigantisch. Veertig procent van de Amerikaanse maïsogst verdwijnt in de tank en zeventig procent van de Europese koolzaadolie wordt tot biodiesel verwerkt. De hoeveelheid landbouwgrond die nu wordt ingezet voor de productie van gewassen voor de Europese biobrandstof is voldoende om 127 miljoen mensen te voeden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de voedselrapporteur voor de Verenigde Naties, Olivier de Schutter, tot de felste critici behoort van de stimulering van de vraag naar biobrandstof. In een recente brief aan de Europese beleidsmakers drong hij nog aan op het afschaffen van de bijmengdoelstelling:



Maïsveld in McKinney, Texas. Veertig procent van de Amerikaanse maïsoogst verdwijnt in de tank. Foto Robert Nunnally / gurdonark

“Public incentives for the production of food crop-based biofuels must be reduced and eventually removed, while only those advanced biofuels that do not compete with food production for land or other resources should be incentivized.”⁵

Het vasthouden aan de 10%-doelstelling zal onherroepelijk leiden tot grootschalige import van voedselgewassen uit ontwikkelingslanden. Voedselgewassen zijn wereldwijd de voornaamste bron voor de vervaardiging van biobrandstoffen. Het merendeel van de gewassen voor de Europese biobrandstoffenproductie komt voornamelijk uit het eigen continent. Maar de Europese lidstaten kunnen niet voldoen aan de 10%-doelstelling, als men zich zou beperken tot de gewassen uit eigen teelt.

Bio-ethanol (voor het bijmengen van benzine) wordt gemaakt van voedselgewassen als suiker, graan of maïs. Bio-diesel wordt geproduceerd van gebruikt frituurvet, raapzaad, palmolie en andere eetbare oliën. Gebruik van frituurvet en afvalstoffen kan slechts in een beperkt deel van de bijmengdoelstelling voorzien. De introductie van andere geavanceerde biobrandstoffen – die ook geen bedreiging vormen voor voedselzekerheid – is zó kostbaar dat deze niet kunnen concurreren met de uit voedselgewassen gemaakte brandstof. Deze geavanceerde biobrandstoffen (ook wel tweede generatie-biobrandstoffen genoemd)

kunnen dus voorlopig niet op grote schaal worden ingevoerd. Verscheidene Nederlandse ondernemers die biobrandstof produceren uit restmaterialen van de landbouw, verklaren geen kans te krijgen op de markt. De regels zijn in het voordeel van de bedrijven die de wereld afstruinen op zoek naar de goedkoopste biomassa, waarbij duurzame productie slechts een marginale rol speelt.

De vraag naar biobrandstoffen drijft de voedselprijzen op en leidt tot prijsvolatiliteit. Kleine schommelingen in voedselprijzen kunnen desastreuus uitpakken voor mensen in ontwikkelingslanden, die vaak tot driekwart van hun inkomen aan voedsel besteden. Naast de productie van biobrandstoffen spelen ook andere factoren een rol, zoals toegenomen vleesconsumptie, tegenvallende oogsten of prijspeculatie. De exacte mate waarin de vraag naar biobrandstoffen verantwoordelijk is voor de stijging van de voedselprijzen is onderwerp van discussie tussen wetenschappers en dit leidt tot grote verschillen in de uitkomsten. De grootste effecten worden waargenomen in de diesel- en oliezadensector. Volgens een overzicht dat is gepubliceerd door het *Institute for European Environmental Policy* (IEEP) kunnen de prijzen van de oliehoudende zaden in 2020 met 8 tot 20% stijgen als gevolg van de Europese vraag naar biobrandstof, en eetbare oliën zouden 5 tot 36% duurder worden.⁶

Nederlandse ondernemers die biobrandstof produceren uit restmaterialen van de landbouw zeggen geen kans te krijgen op de markt

Landroof

De hoeveelheid landbouwgrond die wordt ingezet voor de productie van biobrandstoffen is duizelingwekkend. Uit gegevens van de *International Land Coalition* (ILC) blijkt dat van de 71 miljoen hectare grond die sinds 2005 is aangekocht, 40% is bedoeld voor het verbouwen van gewassen voor biobrandstoffen; in zuidelijk Afrika is dit zelfs 60%. Grondaankopen in ontwikkelingslanden vormen een directe bedreiging voor de voedselzekerheid. De vruchtbaarste landbouwgrond, dichtbij zoetwaterbronnen en met een goede infrastructuur, wordt als eerste opgekocht. De veronderstelling dat er veel braakliggende grond zou zijn waarop de gewassen verbouwd kunnen worden, snijdt geen hout. Braakliggende gronden zijn in het algemeen niet voor niets braakliggend, en ze bevinden zich te ver van aan- of afvoerwegen of ze zijn moeilijker te irrigeren. Daarnaast vinden grondaankopen vooral plaats in die landen waar landrechten nauwelijks beschermd worden door de autoriteiten.⁷

Vaak monden grootschalige landaankopen uit in landroof: de lokale bevolking wordt onvoldoende geconsulteerd en gecompenseerd, en hun landrechten worden geschonden. De politieke controverses rond de aankoop van land zijn voor de lokale organisaties en Oxfam Novib het meest zorgwekkende aspect van de vraag naar bio-energie. In Indonesië alleen al is sprake van 7.000 geregistreerde landconflicten, waarvan ongeveer de helft betrekking heeft op palmolie.⁸ Momenteel

wordt 10% van deze palmolie gebruikt voor de productie van energie, maar dit aandeel neemt snel toe. Corruptie en het ontbreken van een helder kadaster maken het voor de lokale bevolking vrijwel onmogelijk hun belangen te verdedigen bij deze grondaankopen.

Overigens resulteren veel grondaankopen voor de teelt van biomassa voor energie in faillissementen. Een studie van de Evert Vermeer Stichting uit 2013 over Tanzania geeft een dramatisch beeld van de grondaankopen voor de teelt van bio-energiegewassen.⁹ Vrijwel alle buitenlandse investeerders die sinds 2005 projecten zijn gestart voor de teelt van biobrandstof zijn failliet of hebben hun bedrijfsplan volledig veranderd. De meeste projecten waren jatropa-plantages, een niet-eetbare noot waar diesel uit geperst kan worden. Hoge kosten, gebrek aan leveringszekerheid en logistieke problemen maakten succesvolle investeringen onmogelijk. Het resultaat van deze mislukte investeringen?: braakliggende gronden, onteigende boeren die nauwelijks zijn gecompenseerd en een enorme kapitaalvernietiging.

Case studies uit landen als Tanzania en Indonesië zijn een waardevolle aanvulling op het macro-onderzoek naar voedselprijzen en landgebruik. De geaggregeerde cijfers geven namelijk geen indruk van de problemen die in individuele gevallen wel degelijk bestaan. Lokale gemeenschappen die worden verdreven van hun grond, die hun voedselvoorziening in gevaar zien komen en hier on-



Palmoliefabriek nabij Sepang Kuala Lumpur National Airport. Foto Marufish

voldoende voor worden gecompenseerd, hebben niet veel aan theoretische verhandelingen over de mondiale voedselvoorziening. Er is in die landen onvoldoende koopkracht om deze producten op de wereldmarkt aan te schaffen en het belangrijkste concrete effect waar deze gemeenschappen mee worden geconfronteerd, is een verlies aan landbouwgrond. De werkgelegenheid die wordt gecreëerd door dergelijke plantages is, zeker bij gemechaniseerde teelt, beperkt.

Klimaatwinst?

Biobrandstoffen zouden een positieve bijdrage leveren aan de bestrijding van klimaatverandering. Vooral de gewassen die dicht bij de tropen groeien, vangen naar verhouding veel zonlicht op en zouden tot wel 80% van de uitstoot van broeikasgassen kunnen besparen per hoeveelheid energie, vergeleken met fossiele brandstoffen. Ook energiegewassen die in Europa worden geteeld zouden slechts de helft van de uitstoot van broeikasgassen veroorzaken. Vooral raapzaad wordt op grote schaal geteeld.

Deze klimaatwinsten vallen tegen. Volgens onderzoek is de uitstoot van broeikasgassen bij sommige gewassen zelfs hoger dan bij de fossiele tegenhangers. Dit hangt samen met veranderend gebruik van grond ('indirecte landgebruikseffecten'). Het weggakken van bossen om plaats te maken voor plantages voor palmolie of andere gewassen leidt tot zoveel CO₂-uitstoot dat het beoogde positieve effect van minder gebruik van fossiele brandstoffen teniet wordt gedaan. Ook bij de Europese raapzaad is geen sprake van klimaatwinst.

De meest uitgesproken kritiek van klimaatwetenschappers op biobrandstoffen betreft de energiegewassen: grote arealen landbouwgrond, vrijwel permanent in gebruik voor de groei van gewassen die primair worden ingezet voor energie. Nobelprijswinnaar Hartmut Michel gooide in 2012 de knuppel in het hoenderhok door alle biobrandstoffen als 'nonsense' te betitelen.¹⁰ Planten als raapzaad kunnen slechts 1 tot 2% van het zonlicht omzetten in energie, terwijl de huidige generatie zonnecellen dat al met 20% van het zonlicht doen. Met uitzondering van het gebruik van afvalstromen en rotatiegewassen is het volgens deze hoogleraar niet verstandig de productie van energiegewassen te bevorderen. Zonnecellen leveren dezelfde energie op een fractie van de oppervlakte die benodigd is voor energiegewassen. Met zonnecellen voor elektrisch rijden hoeft dus veel minder landbouwgrond te worden opgeof-

ferd en kan een significantere bijdrage aan de oplossing van klimaatverandering worden geleverd.

Het Nederlandse beleid

De Nederlandse politiek is niet doof gebleken voor de breed gedragen kritiek op biobrandstof. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Wilma Mansveld, heeft de voorgestelde beleidswijziging van de Europese Commissarissen verwelkomd en wil de groei van het gebruik van conventionele biobrandstoffen beperken tot maximaal de helft van de uiteindelijke doelstelling van 10% (dus 5% van het totaal). Het is wel onduidelijk of de groei wordt beperkt tot het huidige niveau van conventionele biobrandstof (in Nederland ongeveer 3% van de gebruikte brandstof) of dat Nederland mag doorgroeien tot de voorgestelde 5%. De gevolgen van deze onduidelijkheid zijn aanzienlijk. Voor de groei van 3 naar 5% is een areaal van ongeveer 100.000 hectare landbouwgrond nodig (als dit zou worden ingevuld met graan of maïs), een areaal waarvan zo'n 1,8 miljoen mensen kunnen worden gevoed. De staatssecretaris heeft mondeling aangegeven dat ze haar best gaat doen om het aandeel conventionele biobrandstof te beperken tot de huidige 3%, maar ze wil zich hier niet formeel op vastleggen.

Overigens heeft dezelfde staatssecretaris tijdens de Brusselse Milieuraad in maart gezegd dat ze begrenzing van 5% 'niet ideaal' vindt, wat de vraag doet rijzen hoe hard de Nederlandse overheid dit standpunt verdedigt in Brussel. Wél is de staatssecretaris helder in haar standpunt dat er factoren voor de indirecte landgebruikseffecten moeten worden meegenomen bij de beoordeling van de gebruikte biobrandstoffen. Volgens Mansveld zou ook de ongewenste concurrentie met voedsel langs deze weg moeten worden tegengegaan. Dit plan is hoogst onzeker. De voorgestelde maatregelen voor beperking van de indirecte uitstoot van broeikasgassen zouden wel eens boterzacht kunnen zijn. Een absolute begrenzing van het aandeel biobrandstof uit voedselgewassen biedt meer zekerheid om concurrentie met voedsel te beperken.

Europese onzekerheid

Het is thans uiterst onzeker of het Europese biobrandstofbeleid fundamenteel wordt gewijzigd, zoals de Commissarissen voor Energie en Milieu hebben voorgesteld, of dat er slechts een cosmetische wijziging zal plaatsvinden. De landen uit Zuid- en Oost-Europa zijn tegen een wijziging, de

landen in Noordwest-Europa zijn vóór. Opvallend is dat de landen die een ambitieus klimaatbeleid voorstaan de felste tegenstanders zijn van het gebruik van conventionele biobrandstoffen, terwijl de landen met minder ambitieuze klimaatdoelstellingen een onge-wijzigd beleid voorstaan. Landen als Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn de grootste tegenstanders van hoge bijmengdoelstellingen, terwijl de meeste Zuid- en Centraal-Europese lidstaten het huidige beleid juist niet willen wijzigen. Volgens deze laatste groep zijn de twijfels over de klimaateffecten van biobrandstoffen geen reden om de Europese doelstellingen te herzien. De geloofwaardigheid van biobrandstoffen als middel tegen klimaatverandering wordt hierdoor natuurlijk ernstig ondermijnd. Onafhankelijke energievoorziening is een veel belangrijker drijvende kracht achter de bijmengdoelstelling dan de klimaatverandering.

Onafhankelijke energievoorziening is een veel belangrijker drijvende kracht achter de bijmengdoelstelling dan de klimaatverandering

Conclusie

De bijmengdoelstelling zoals die door de EU is aangenomen, zonder dat er heldere afspraken zijn gemaakt over de duurzaamheid, kan niet anders dan als een vergissing worden beoordeeld.

De winst voor het klimaat valt tegen. De bijmengdoelstelling bedreigt de voedselvoorziening, stuwt voedselprijzen omhoog en draagt bij aan

grootschalige landroof.

Mensen in ontwikkelingslanden betalen een

onacceptabel hoge prijs voor

onze energiebehoefte. De Europese

Commissie heeft substantiële

beleidswijzigingen voorgesteld, maar een groep lidsta-

ten, gesteund door een aantal bedrijven, haalt alles uit de kast om het bestaande beleid te continueren. Het zou uitermate teleurstellend zijn als de beleidsmakers voor deze druk zouden zwichten. Conventionele biobrandstof op grote schaal heeft geen toekomst. Hoe eerder we hier van afstappen, hoe beter.¹¹

NOTEN

- 1 De Britse minister voor Klimaat en Energie, Ed Davey, op de Milieuraad van 21 maart 2013.
- 2 De belangrijkste richtlijn is de Renewables Energy Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Oj:L:2009:140:0016:0062:en:PDF>).
- 3 In 2012 riep de Algemeen Directeur van de FAO, Graziano da Silva, op om de biobrandstofmandaten te verlagen of op te schorten.
- 4 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1112_en.htm
- 5 http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20130423_biofuelsstatement_en.pdf
- 6 http://www.ieep.eu/assets/947/IEEP_Biofuels_and_food_prices_June_2012.pdf
- 7 <http://www.landcoalition.org/cpl/CPL-synthesis-report>
- 8 <http://sawitwatch.or.id/2011/09/what%E2%80%99s-happen-in-the-indonesian-palm-oil-industry-2/>
- 9 <http://www.afrikanieuws.nl/?p=2650>
- 10 <http://www.treehugger.com/renewable-energy/all-biofuels-are-nonsense-says-nobel-winning-photosynthesis-expert-hartmut-michel.html>
- 11 Voor meer achtergrond over Oxfam Novib's positie over biobrandstof, zie: <http://www.oxfam.org/en/grow/policy/hunger-grains>

Alles van wereldwaarde is weerloos

Grens- en marktoverschrijdende problemen vereisen internationale samenwerking. Maar voor internationale publieke goederen, zoals voedsel, water en klimaat, zijn internationale samenwerkingsstructuren nog niet altijd voorhanden. Internationale regelgeving en samenwerking op dit terrein is nodig. Daarmee dienen we niet alleen onze eigen belangen, maar ook die van de allerarmsten op deze wereld.

Onlangs ging ik met een handelsmissie naar China. Het zal niemand verbazen dat zo'n reis indruk maakt. China tintelt. Alles staat in het teken van groei. De economie groeit, de consumptie groeit en het zelfvertrouwen groeit.

Hierdoor neemt ook het belang van publieke goederen toe – denk aan voedsel, klimaat en veiligheid. Want de bevolking van China groeit mee met de economie. Net als de middenklasse. Deze mensen willen allemaal eten en drinken; zij hebben behoefte aan schone lucht en een veilige plek om te wonen. En als de strijd om voedsel, water of land verhardt, zijn de meest kwetsbare groepen het kind van de rekening.

Natuurlijk speelt dit niet alleen in China. Het is een internationale kwestie. Daarom maak ik werk van internationale publieke goederen. Om onze belangen te dienen, maar ook voor mensen in lage- en middeninkomenslanden.

Veel grensoverschrijdende problemen zijn met elkaar vervlochten. Zo zorgt klimaatverandering voor droogte. Dit leidt tot hogere voedselprijzen en drinkwatertekorten, wat vaak politieke instabiliteit tot gevolg heeft. En dat kan vervolgens weer een gevaar zijn voor internationale stabiliteit en veiligheid.

Voor veel internationale publieke goederen geldt bovendien dat de klok tikt. Klimaatverandering dreigt bijvoorbeeld onomkeerbaar te worden. En de wereldwijde vraag naar water ligt in 2030 waarschijnlijk 40% hoger dan het aanbod. Het *World Economic Forum* noemde waterveiligheid niet voor niets een van de grote sociale, politieke en economische uitdagingen van onze tijd. We kunnen, kortom, niet achterover leunen en hopen dat het probleem vanzelf verdwijnt. Misschien is het station nog niet in zicht, maar de trein rijdt al.

De
mondiale vraag
naar water ligt in 2030
waarschijnlijk 40%
hoger dan het
aanbod

Liliane Ploumen is minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking.

Eigenlijk is er maar één manier om grens- en marktoverschrijdende problemen op te lossen: internationale samenwerking. Of, zoals de WRR schrijft: "In deze tijd van globalisering kunnen we ook voor publieke goederen niet langer uitsluitend naar het nationale domein kijken." Voor handel en veiligheid – ook internationale publieke goederen – loopt deze samenwerking via de WTO, de VN en de NAVO. Voor zaken als voedsel, water en het klimaat zijn zulke structuren helaas nog niet altijd voorhanden. Internationale



Een vrouw aan het werk op het land, Kenia. Nederland geeft speciale aandacht aan vrouwen in de landbouw. Onderzoek wijst uit dat de honger in de wereld met 12 tot 17% afneemt als vrouwen dezelfde toegang krijgen tot productiemiddelen als mannen. Foto CIAT International Center for Tropical Agriculture

organisaties, als ze zich al bezighouden met het onderwerp, zijn niet altijd representatief of ze stellen landen die het hardst geraakt worden niet in staat hun belangen te verdedigen.

Ik wil hier verandering in brengen. Rijke landen en opkomende economieën moeten, zeker wanneer ze onderhandelen over spelregels voor alle landen, rekening houden met de belangen van lage-inkomenslanden. Klimaatverandering is bijvoorbeeld een belangrijke oorzaak van natuurrampen in arme landen. Daarom dringt Nederland aan op internationale afspraken over de reductie van CO₂-uitstoot. En omdat de wind en rivieren niet stoppen bij de landsgrenzen, stimuleert Nederland de ontwikkeling van een duurzame economie – hier en elders.

Natuurlijk staat Nederland hierin niet alleen. We werken zoveel mogelijk samen met de Europese Unie. Ook de hulp van NGO's en het bedrijfsleven is noodzakelijk. Toch heeft Nederland een specifieke taak. We richten ons op de gebieden waar we goed in zijn: handel, klimaat, voedsel, water, veiligheid en rechtsorde, en migratie. Hier hebben onze bedrijven en kennisinstellingen uit de topsectoren een meerwaarde. Dus zetten we ons in voor de vereenvoudiging van handelsprocedures en dragen we bij aan de kosten voor vergroening van de economie en het aanpassen aan klimaatverandering.

Maar onze specialisten uit de topsectoren agri-food, tuinbouw, uitgangsmaterialen, logistiek en water werken ook aan voedselzekerheid. We geven speciale aandacht aan vrouwen in de landbouw, want onderzoek laat zien dat de honger in de wereld met 12 tot 17% afneemt als vrouwen dezelfde toegang krijgen tot productiemiddelen als mannen. Nederland is een drijvende kracht achter de aanpak van *climate smart agriculture*: hoogproductieve landbouw, die weerbaar is tegen klimaatverandering en zorgt voor minder CO₂-uitstoot. Samen met de Wereldbank werkt Nederland ook aan waterbeheer in zeven internationale stroomgebieden. En zo zijn er nog veel meer voorbeelden.

De verdeling van internationale publieke goederen kunnen we niet laten reguleren door vraag en aanbod. De markt is goed, maar niet perfect. Als ik Lucebert mag parafaseren: *alles van wereldwaarde is weerloos*. Dus is internationale regelgeving en samenwerking nodig. Met landen, met organisaties en met bedrijven. Alleen zo beschermen we onze eigen belangen en die van de allerarmsten. Want internationale Publieke Goederen mogen van niemand zijn, als niemand zich over ze ontfermt, zijn de gevolgen voor iedereen voelbaar.

Schaliegas en de geopolitieke revolutie

Door de winning van schaliegas zullen de Verenigde Staten zelfvoorzienend worden. Traditionele energie producerende landen kunnen daardoor in hun inkomsten worden getroffen. En voor Amerika is er minder noodzaak omvangrijke militaire capaciteiten te handhaven voor de bescherming van vitale energiebelangen elders in de wereld. Dat zal bestaande machtsverhoudingen opschudden. Een geopolitieke revolutie.

De mogelijke energieonafhankelijkheid van de Verenigde Staten werd in de studie *Global Trends 2030* van de samenwerkende Amerikaanse inlichtingendiensten als een 'tectonic shift' beschreven.¹ In 2030 zouden de Verenigde Staten 's werelds grootste gasproducent zijn, wat een ongekende geopolitieke en economische impact zou hebben. Er was volgens deze studie slechts één echte bedreiging voor deze revolutie: de milieubeweging. Als de gevolgen van nieuwe winningstechnieken voor het milieu negatief zouden uitpakken, zou de voorspelde 'tectonic shift' niet plaatsvinden. Dit artikel richt zich op de geopolitieke dimensie van de zogenaamde 'schalierevolutie'. Deze discussie staat in belangrijke mate los van de toekomstige prijs van energie en de milieueffecten van de winning van schaliegas en -olie. In landen als Nederland richt de aandacht zich vooral op de vermeende milieueffecten van de winning van schaliegas, maar voor de Verenigde Staten is energieonafhankelijkheid een doel op zich.

De schalierevolutie

Het hele debat draait om de winning van in 'schalies' (kleinsteenlagen in de ondergrond) opgeslagen olie en gas. Deze bijdrage richt zich op schaliegas, omdat de winning daarvan momenteel de grootste geopolitieke gevolgen lijkt te hebben. Economisch rendabele winning is de afgelopen tien jaar verwezenlijkt door toepassing van technieken die horizontaal boren in de ondergrond mogelijk maken. De tweede techniek is 'fraccen': het kraken van gesteente om het gas onder hoge druk met water, zand en chemicaliën uit de on-

dergrondse breuken te winnen.² Deze technieken zijn op zich zelf niet echt nieuw. Horizontaal boren en fraccen werd voor het eerst in 1947 in de Verenigde Staten toegepast, maar de afgelopen jaren zijn deze technieken zover geperfectioneerd dat grootschalige en rendabele toepassing ervan mogelijk is geworden.³

Inmiddels bestaat er redelijke zekerheid over de Amerikaanse winbare gasreserves. Hier gaat het om honderd maal de jaarconsumptie van 2010.⁴ De Amerikaanse schaliegasrevolutie is feitelijk pas rond 2007 duidelijk zichtbaar geworden. In 2000 was het aandeel van schaliegas slechts 1% van de totale productie, thans is dat 20% en in 2030 naar schatting 50%. Rond 2020 zijn de Amerikanen zelfvoorzienend en rond 2030 kunnen zij exporteur van olie en gas worden. Tussen 2007 en 2010 nam het aandeel geïmporteerd gas in de Verenigde Staten af van 16,5 % naar 11%.⁵

Europa loopt aanzienlijk achter op de Verenigde Staten, waar inmiddels meer dan 150.000 boringen hebben plaatsgevonden. In het Europese debat over schaliegas staan twee kampen tegenover elkaar; beide doen stellige uitspraken die niet altijd door feiten onderbouwd worden. Voorstanders lijken de omvang van de reserves en de winbaarheid te overdrijven; tegenstanders de rampspoed als de winning daadwerkelijk op gang komt. Onder de tegenstanders bestaat vrees voor vervuiling van het grondwater, voor aardbevingen, inbreuken op landschap en natuur en ongevallen.⁶ Daarnaast zijn zij bang dat de EU-eis van 20% duurzame energie in 2020 ten op-

Rob de Wijk is hoogleraar Internationale Betrekkingen en Veiligheid aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden en directeur van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS).

Gaan Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk hun gascontracten met Nederland heronderhandelen, waardoor de inkomsten voor ons land zullen dalen en het begrotingstekort zal oplopen?

zichte van 1990 onhaalbaar wordt. De realiteit is dat Europa ver op Amerika achterloopt en dat hier zonder verder onderzoek geen harde uitspraken mogelijk zijn over de omvang van reserves, de economische winbaarheid en de milieueffecten.

Behalve de milieueisen vormt het vergunningenstelsel in veel Europese landen een vertragende factor. In tegenstelling tot Europa is alles wat in Amerika onder de grond zit eigendom van de eigenaar van de grond. Het gevolg is dat olie- en gasmaatschappijen een deal met de eigenaar van de grond kunnen maken en hun activiteiten snel kunnen beginnen. Toch is in de meeste Europese landen winning toegestaan en zijn in een aantal gevallen vergunningen verleend. Echte restricties zijn er in Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Tsjechië. In Nederland zijn twee opsporingsvergunningen afgegeven voor de Noordoostpolder en Noord-Brabant, maar echt boren en winnen lijkt nog ver weg. De gasbel van Slochteren is rond 2025-2030 goeddeels leeg. Daarmee loopt de schatkist ongeveer 10 miljard euro per jaar mis. Mogelijk is de omvang van de schaliegasvoorraad 10% van de omvang van Slochteren. Dit kan betekenen dat met Schaliegas Nederland tien jaar respijt krijgt in de transitie naar een nieuwe energiemix.

West-Europa versus Midden- en Oost-Europa

Het is begrijpelijk dat landen in Midden- en Oost-Europa iets gemakkelijker in de discussie staan dan West-Europese landen. Alle Midden- en Oost-Europese landen zijn blij van het juk van Rusland verlost te zijn, maar ze zijn nog steeds afhankelijk van Russische gasleveranties. Zo kijkt Polen met argwaan naar Rusland. Russisch gas omzeilt het land door de aanleg van de Russisch-Duitse *Nord Stream*-pijpleiding. Daardoor moeten de transitkosten voor het vervoer door Oekraïne en Polen verdwijnen en zouden deze landen niet in staat zijn de pijpleidingen af te tappen of in tijd van conflict te blokkeren. Bovendien verwacht Polen transitopbrengsten te derven van het gas dat via de ruim 4000 km lange Jamal-Europa Gasleiding van Siberië naar Duitsland wordt getransporteerd en vreesde het land, samen met de Baltische staten, dat Rusland de hele pijpleiding in crisistijd zou kunnen sluiten. Vermindering van die politieke afhankelijkheid is dus een belangrijke drijfveer in Polen om naar schaliegas te zoeken. Daarom is Polen het verst met proefboringen. Aanvankelijk heerste in Polen groot optimisme. ExxonMobil twijfelde echter aan de feitelijke reserves en de economische winbaarheid en trok zich terug, hoewel andere bedrijven bleven.⁷

Roemenië hief op 31 januari jl. de ban op boringen naar schaliegas op en verschaftte oliemaatschappij Chevron een opsporingsconcessie voor het oostelijke deel van het land. In Oekraïne kreeg Shell een concessie. Oekraïense politici veronderstelden dat met de investeringen 10 miljard dollar gemoed zou kunnen zijn, maar Shell temperde de verwachtingen. Eerst dienen 15 putten te worden geslagen, als onderdeel van een omvangrijk onderzoeksprogramma. Voor Oekraïne is er een dwingende reden schaliegas te winnen. De laatste jaren waren er aanhoudende disputen met Rusland over de doorvoer van Russisch gas. In alle gevallen ging het om geld, maar op de achtergrond speelde ook dat Oekraïne zich uit het oude Sovjetkamp had verwijderd en steeds meer een pro-Europese koers was gaan varen. Een andere factor was dat na de onafhankelijkheid de Oekraïense economie goeddeels was ingestort en dat het land de hoge rekeningen feitelijk niet kon betalen. Tot twee keer toe, in 2006 en 2009, draaide Rusland de kraan dicht, waardoor ook delen van de EU zonder gas kwamen te zitten. Het gevolg was dat de Europese Unie Rusland als onbetrouwbare leverancier ging zien en naar alternatieven voor Russisch gas begon te zoeken.

Voor Midden- en Oost-Europese landen spelen, veel meer dan voor West-Europese landen, politieke argumenten, hoewel er bijvoorbeeld ook in Nederland zorgen zijn over te grote afhankelijkheid van Russisch gas. In ruil voor een optie van 9% in de Balgzand-Bacton-pijpleiding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk, kreeg de Gasunie een belang van 750 miljoen euro in de Nord Stream-pijpleiding. In 2011 tekenden president Medvedev en premier Rutte een contract voor een grote Russische olieterminal in de haven van Rotterdam. Door dit soort overeenkomsten werd een economische afhankelijkheid gecreëerd die Rusland politiek zou kunnen uitbaten.

De economische dimensie

Toch zijn dit soort geopolitieke overwegingen in West-Europa ondergeschikt aan het economische belang. Dat geldt ook voor schaliegas. Op het eerste gezicht lijkt de winning van schaliegas voor Europa gunstig. De schaliebonanza in de Verenigde Staten heeft tot overproductie en een wereldwijde daling van gasprijzen geleid. Voor de Amerikaanse markt bestemd LNG wordt nu onder andere in Europa afgezet. Door het gasoverschot worden Amerikaanse kolen voor dumprijzen geëxporteerd, waardoor kolencentrales steeds goedkoper kunnen draaien.



Drie schaliegasbronnen. Het belangrijkste gevolg van de schalierevolutie is dat de Verenigde Staten onafhankelijk worden op het gebied van gas- en olievoorziening. Foto Jeremy Buckingham.

Lange-termijncontracten worden opengebroken. Gazprom heeft daarvoor 4 miljard euro gereserveerd. Inmiddels heeft Bulgarije een korting van 20% op een bestaand contract bedongen. Een interessante, maar voorlopig niet goed te beantwoorden vraag is of landen als Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk hun gascontracten met Nederland gaan heronderhandelen, waardoor de inkomsten voor ons land gaan dalen en het begrotingstekort oploopt. Een andere potentiële bedreiging is dat door de onvoorspelbaarheid van de toekomstige productie en prijsontwikkeling investeringen achterblijven, waardoor uiteindelijk de voorzieningszekerheid zowel in Europa als in Amerika wordt aangetast.

De prijs van het te goedkope Amerikaanse gas zal ongetwijfeld stijgen, maar zal stabiliseren op een structureel lager niveau dan vóór de schaliegasrevolutie, terwijl de prijsverschillen tussen Europa en Amerika aanzienlijk zullen blijven. De Verenigde Staten liggen ver voor, de vertragende factoren in Europa zijn groot en de reserves mogelijk te klein.⁸ DSM schat dat in de Verenigde Staten de gasprijzen een factor twee tot drie lager liggen.⁹ Daardoor vertrekt nu al chemische industrie uit Europa. Dow Chemical sluit de poorten van hun activiteiten in België, Spanje, het

Verenigd Koninkrijk, Japan en Nederland, en investeert nu in een propyleenfabriek in Texas. Zelfs China kan niet langer op tegen de Amerikanen. In de Verenigde Staten woeden nu debatten over 'inshoring'; het terugbrengen van chemische fabrieken uit ooit goedkope landen, inclusief China.

Dit gegeven vormt een belangrijke verklaring voor de gezamenlijke noodkreet van de CEO's van grote chemische ondernemingen. Ton Büchner, topman van AkzoNobel, meldde in de *Telegraaf* van 21 februari 2013 dat de Amerikanen enorme concurrentievoordelen halen uit de nieuwe gaswinning. Bovendien hebben ze andere grote ambities. Over een jaar of tien moeten er vierhonderd fabrieken zijn die biodiesel en biobenzine uit maïs, suikerriet en landbouwafval halen. Inmiddels zijn 50 nieuwe petrochemische projecten in de Verenigde Staten gestart.

Deze economische gevolgen staan echter los van het feit dat de Verenigde Staten zelfvoorzienend worden. Dit, plus het feit dat de productie en consumptie van gas door regionale winning steeds meer kunnen samenvallen en de traditionele energie producerende landen in hun inkomsten kunnen worden getroffen, is de werkelijke geopolitieke revolutie. Deze zal de bestaande

machtsverhoudingen in de wereld veranderen en kan de stabiliteit aantasten.

De geopolitieke dimensie

Amerikaanse autarkie is niet los te zien van de Verenigde Staten als supermacht. Supermachten bepalen de mondiale regels van het spel en gebruiken die regels om hun belangen over de hele wereld te verdedigen. Afhankelijkheid van andere landen is voor een supermacht onaantrekkelijk, omdat dit de armslag van de buitenlandse politiek beperkt. Precies om deze redenen riep president Nixon in reactie op de oliecrisis in 1973 op om in 1980 energieonafhankelijk te worden. Latere presidenten hebben zich op soortgelijke wijze uitgelaten. Deze visie verklaart ook het debat over de wenselijkheid van energie-export. Enerzijds zijn die exporten van strategisch belang, omdat grotere diversiteit van aanbieders bondgenoten minder kwetsbaar maakt; anderzijds kunnen exporten een prijsopdrijvend effect hebben, wat slecht is voor de Amerikaanse economie. Het onderzoeksinstituut Brookings adviseerde daarom geen wetgeving te introduceren op grond van een van beide visies.¹⁰

Mede door de schaliegasrevolutie en de financiële crisis heeft een oude term zijn rentree in het discours over de internationale betrekkingen gemaakt: geo-economie. De wortels ervan liggen in de 17^{de} eeuw, in de denkwereld van het mercantilisme. Samuel Huntington schreef over de geo-economie in termen van voortzetting van oorlog met andere middelen, een visie die al eerder door Daniel Bell was gepresenteerd. De kern van dit denken is dat de grote conflicten door de supermachten vooral over economische kwesties zullen worden gevoerd.¹¹ Voor deze these lijkt steeds meer bewijs te ontstaan.

Zeker is dat grondstoffen een belangrijke conflictbron vormen. Dit wordt ook door de Nederlandse regering erkend: "Mondiale spanningen nemen toe naarmate de belangen van de geïndustrialiseerde landen, opkomende economieën, en grondstoffen producerende landen verder op gespannen voet met elkaar komen te staan," zo schreef het kabinet in 2011.¹²

Oorlogen en conflicten ontstaan als landen in concurrentie met elkaar toegang tot schaarse hulpbronnen willen verkrijgen. Bij 40% van alle interstatelijke conflicten blijken grondstoffen een rol te spelen. Of de aanwezigheid van grondstoffen zelf is aanleiding voor conflict. Twee medewerkers van de Wereldbank, Paul Collier en Anke Hoeffler,

stelden dat landen die voor hun inkomsten vooral van grondstoffen afhankelijk zijn een grote kans op binnenlandse conflicten hebben.¹³ Volgens het *United Nations Environment Programme* (UNEP) speelden gedurende de afgelopen twintig jaar in achttien gevallen grondstoffen een directe of indirecte rol in burgeroorlogen.¹⁴ De toenemende vraag uit opkomende economieën, vooral China, kan het destabiliserende effect van grondstoffen versterken, zonder daarmee te zeggen dat China de oorzaak van nieuwe conflicten is.

De these lijkt vooral te duiden op een toename van fricties tussen landen. Maatgevend voor toekomstige fricties lijkt het sluimerende conflict tussen China en Japan, dat in 2010 escaleerde. Hier ging het om een paar onbewoonde eilandjes in de Oost-Chinese Zee. De eilanden, Senkaku volgens Japan en Diaoyutai volgens China, werden vanaf 1865 door Japan bestuurd. Na de Tweede Wereldoorlog namen de Verenigde Staten het bestuur over, maar in 1972 werd het weer aan Japan teruggegeven. Chinese claims gaan weliswaar terug tot in de 14de eeuw, maar het regime in Peking heeft van de eilanden eeuwenlang geen punt gemaakt – totdat in 1968 olie werd gevonden. Daarna laaiden de twisten van tijd tot tijd op. In de tweede helft van 2010 dreigde een regelrechte handelsoorlog, toen China de aanvoer van zeldzame aardmetalen naar Japan staakte. Dat gebeurde na een aanvaring tussen een Chinees vissersschip en twee Japanse patrouilleboten eind september van dat jaar. De diplomatieke gemeederen liepen toen zo hoog op dat de export van zeldzame aarden naar Japan tijdelijk werd stilgelegd, waardoor de Japanse industrie werd getroffen. In China zelf sloten Japanse bedrijven als Nissan, Toyota en Honda uit angst voor de oplopende volkswede tijdelijk hun fabrieken. Inmiddels zijn er fricties tussen China en veel landen die grenzen aan de Oost- en Zuid-Chinese Zee, waar zich grondstoffenvoorraden bevinden.¹⁵

Een opkomende supermacht als China moet zich vanwege zijn economische groei verzekeren van ongestoorde toevoer van grondstoffen. Doet het dat niet, dan loopt de economische ontwikkeling gevaar. Lage groeicijfers brengen het sociale contract tussen regime en bevolking in gevaar en vergroten de kans op sociale onlusten of zelfs revolutie. De toegang tot grondstoffen en militarisering gaan hand in hand. Al jaren kent de Chinese defensiebegroting dubbele groeicijfers. China herstructureert zijn krijgsmacht voor operaties ver buiten de eigen territoriale wateren. Deze opera-

In de VS woeden debatten over *inshoring*: het terugbrengen van chemische fabrieken uit ooit goedkope loonlanden, inclusief China

ties worden ondersteund door nieuwe bases in de Zuid-Chinese Zee en de Indische Oceaan.¹⁶

In reactie op deze ontwikkeling besloot de Amerikaanse regering tot een 'pivot' of 'rebalancing' van het buitenland- en veiligheidsbeleid. President Obama noemde zichzelf de eerste *Pacific President*. Zijn minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, maakte in een artikel in *Foreign Policy* de Amerikaanse positie duidelijk: onze toekomst wordt door de opkomst van Azië bepaald en de Verenigde Staten moeten daar zijn waar het gebeurt.¹⁷ De koerswijziging bleek ook uit de nieuwe richtlijnen voor de Amerikaanse krijgsmacht die begin januari 2012 door president Obama werden gepresenteerd. Als gevolg van de financiële crisis werd de Amerikaanse krijgsmacht met 10 tot 15% ingekrompen, terwijl de strategische oriëntatie naar Azië verschoof.¹⁸ De Amerikaanse economische belangen en de Amerikaanse veiligheid zijn volgens de nieuwe richtlijnen onlosmakelijk verbonden met de ontwikkelingen in deze regio. Die ontwikkelingen vereisten een verschuiving van het strategische zwaartepunt van Europa naar Azië.

Energieonafhankelijkheid compenseert deels de teloorgang van de Amerikaanse macht. De redenering is dat als de Verenigde Staten autarkisch zijn, zij minder militaire capaciteiten beschikbaar hoeven te houden voor de bescherming van gebieden waar voorheen vitale belangen in het geding waren. Dit impliceert dat voor de Amerikanen het Midden-Oosten en Afrika minder belangrijk worden. Dit betekent niet dat de Amerikanen zich zullen afkeren van de rest van de wereld, ook al is isolationisme een wederkerend thema in de Amerikaanse politiek. Wél zal vermoedelijk grotere nadruk worden gelegd op het concept van 'leading from behind'.¹⁹ De NAVO-operatie tegen Libië vormt hier een precedent. De Amerikanen kozen er toen voor niet direct aan de gevechtsoperaties deel te nemen, maar dit aan de Europeanen over te laten.

Voor Europa komt de Amerikaanse schaliegas-revolutie in geopolitieke zin op een uiterst ongelukkig moment. Ten eerste neemt volgens de strategische monitor van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) de instabiliteit nabij Europa toe.²⁰ De afgelopen twintig jaar was sprake van een afname van het aantal conflicten in de wereld; ten opzichte van 1990 met ongeveer de helft. De afgelopen twee jaar lijkt echter sprake van een trendbreuk, veroorzaakt door de Arabische opstanden die eind 2010, begin 2011 ontstonden. Er is sprake van een stijging van con-

flicten in het Midden-Oosten en Afrika. Op Tunesië na, zijn alle Arabische landen die met opstanden te maken kregen gezakt op de ranglijst van de *Failed States Index*.²¹ Volgens de *Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme* van maart 2013 baren vooral Syrië, Egypte en Mali zorgen, omdat zij broedplaatsen van het Jihadisme zijn geworden waartoe extreme Europese moslims zich voelen aangetrokken.²²

Ten tweede heeft de financiële crisis grote effecten op defensiebestedingen; 80% van alle Europese bestedingen worden gedaan door de belangrijkste militaire mogendheden: Duitsland, Frankrijk, Nederland, Italië, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.²³ Een probleem is dat Europa niet zelfstandig grote operaties kan uitvoeren; 80% van deze voor de uitvoering van militaire operaties essentiële ondersteuning, zoals inlichtingen, werd tijdens de Libië-operatie door de Verenigde Staten geleverd. Als de Amerikanen zich verder terugtrekken, zal Europa meer moeten doen.

Ten derde heeft de Europese Unie, evenals Japan, haar economische macht nooit omgezet in militaire macht. Geo-economie is in Europa en Japan een onbekend begrip. In deze delen van de wereld wordt economische macht niet als machtsinstrument gezien, terwijl economen economische macht niet in termen van een *zero-sum game* beschouwen. Dit is geheel anders in de Verenigde Staten, China en, in mindere mate, India en Brazilië.

Kortom, de onveiligheid nabij Europa neemt toe, de Verenigde Staten trekken zich terug en de Europese militaire capaciteiten nemen af.

Verdere toename van instabiliteit valt te verwachten, als energieprijzen structureel laag blijven. Dalende prijzen zijn slecht nieuws voor landen die voor een belangrijk deel van hun inkomsten van energie-export afhankelijk zijn. Ongeveer 60% van de federale inkomsten van Rusland komen uit energie-exporten. Het gas voor de Russen zelf wordt met verlies verkocht. Dus moeten de inkomsten uit de export komen. De winst op gas naar Europa is momenteel 66%. De energierevolutie die in Amerika al tot een crash van de gasprijzen heeft geleid, stelt de Europeanen in staat lagere gasprijzen te bedingen. Voor Rusland is vergroting van de export naar China een alternatief. Maar tegen de tijd dat de pijpleidingen door Siberië zijn aangelegd, heeft China, dat grote schaliegasreserves zou hebben, de winning van schaliegas mogelijk reeds op streek. Het eerste

Voor Europa
komt de
Amerikaanse
schaliegas-
revolutie in
geopolitieke zin
op een uiterst
ongelukkig
moment

vijfjarenplan inzake de ontginning van schaliegas in China werd in 2012 afgekondigd en voorziet in een stijging van het gasverbruik van 4 tot 8%.

Als gasprijzen imploderen, implodeert de Russische economie en zal het Kremlin, evenals de leiders van veel landen in het Midden-Oosten en Afrika, minder goed in staat zijn sociale onlusten af te kopen. Dat afkopen van sociale onlusten is een van de verklaringen waarom bijvoorbeeld Saoedi-Arabië niet door de Arabische opstanden werd getroffen.

Conclusie

Het voorlopig belangrijkste gevolg van de schalierevolutie is dat de Verenigde Staten onafhankelijk worden op het gebied van gas- en olievoorziening. Dit compenseert het Amerikaanse machtsverval, dat door de opkomst van landen als China zichtbaar is geworden en dat door de financiële crisis is geaccelereerd. Deze revolutie maakt het voor de Amerikanen mogelijk hun strategische prioriteiten anders te stellen. De noodzaak neemt af om omvangrijke militaire capaciteiten te handhaven voor de bescherming van vitale energiebelangen elders in de wereld, in het bijzonder het Midden-Oosten en Afrika. Het handhaven van de stabiliteit wordt veel meer een zaak van regionale partners van de Verenigde Staten. Die zullen vermoedelijk niet in de steek worden

gelaten, maar de Amerikanen kunnen zich meer gaan richten op 'leading from behind'. Daarnaast zien door de mondiaal dalende gasprijzen en het lokaal winnen van schaliegas en -olie grote leveranciers hun inkomsten teruglopen. Daardoor zijn autocratieën, zoals Rusland en Saoedi-Arabië, minder goed in staat sociale onlusten af te kopen.

De gevolgen voor Europa, en dus ook voor Nederland, zijn groot. Door de Arabische opstanden is de instabiliteit nabij Europa de afgelopen jaren afgenomen. De stabiliteit van energie producerende landen in die regio, maar ook van Rusland, zal kunnen afnemen, als door de schalierevolutie de mondiale prijzen gedurende langere tijd relatief laag blijven. Tegelijkertijd neemt de steun van Amerika voor het beteugelen van instabiliteit langs de Europese grenzen af, zodat de Europeanen meer verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid moeten nemen, terwijl overal in Europa de krijgsmachten worden verkleind. Het gevaar van instabiliteit in de regio zit vooral in de *spill over*-effecten van lokale crises en burgeroorlogen, inclusief verminderde toegang tot energievoorraden en grondstoffen. Europa, dus ook Nederland, moet daarom niet alleen een strategie ontwikkelen gericht op handhaving van de concurrentiekracht, maar ook gericht op hoe de veiligheid van Europa gehandhaafd kan worden.

NOTEN

- 1 *Global Trends 2030: alternative worlds*, Washington: the National Intelligence Council, 2012.
- 2 Zie voor Nederland bijv.: Mart Zijp & Frank van Bergen, 'Schaliegas in Nederland: Potenties en risico's', *Geografie*, jrg 21, nr 3, maart 2012, blz. 6-9.
- 3 Paul Stevens, *The 'Shale Gas Revolution': Development and Changes*, Londen: Chatham House, augustus 2012, blz. 2.
- 4 Internationaal Energie Agentschap, *World Energy Outlook 2011, Special Report: Are we entering a golden age of gas?*, Parijs: IEA, 2011.
- 5 Iana Dreyer & Gerald Stang, *The Shale gas 'revolution': Challenges and Implications for the EU*, Parijs: EU ISS, blz. 2.
- 6 Zie bijv. de informatie van Schalie vrij Nederland (<http://www.schalievrij.nl/>).
- 7 Tim Boersma & Corey Johnson, 'Risks and Potentials for the Shale Gas Revolution', *SWP Comments* 39, december 2012, blz. 5.
- 8 Stevens, a.w. noot 3, blz. 9.
- 9 <http://www.energieondernemer.nl/2013/02/25/sijbesma-dsm-wil-duurza-me-energiemix/>
- 10 Charles Ebinger, Kevin Massy & Govinda Avasarala, *Liquid markets: assessing the case for U.S. exports of liquefied natural gas*, Washington: Brookings, blz. vi.
- 11 Zie Sanjaya Baru, 'Geo-economics and strategy', *Survival*, jrg. 54, nr 3, juni-juli 2012, blz. 49.
- 12 Grondstoffennotitie en aanbiedingsbrief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Economie, Landbouw en Innovatie, Den Haag, 15 juli 2011, blz. 4.
- 13 P. Collier & A. Hoeffner, *Greed and Grievance in Civil War*. Working Paper WPS 2000-18, Washington DC: Wereldbank.
- 14 http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01.pdf
- 15 Zie het artikel van Kees Homan in dit nummer, blz. xx-xx.
- 16 Tim Sweijjs c.s., *The Maritime Future of the Indian Ocean: Putting the G back into Power Politics*, Den Haag: HCSS, 2010.
- 17 H. Clinton, 'America's Pacific Century', *Foreign Policy*, november 2011, blz. 56-63.
- 18 Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century*, Washington D.C., januari 2012.
- 19 Zie bijv.: Richard Minitzer, *Leading from Behind: The Reluctant President and the Advisors Who Decide for Him*, New York: St. Martin's Press, 2012; en <http://www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2011/04/leading-from-behind-obama-clinton.html>
- 20 Frank Bekkers c.s., *De toekomst in alle staten*, Den Haag: HCSS, 2013, blz. 15-16.
- 21 'Failed States Index' van *Foreign Policy*: http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive
- 22 NCTV, *Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 32*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2013; zie ook Edwin Bakker, Nederlandse strijders in Syrië: een gevaar?, *Internationale Spectator*, juni 2013, blz. 2-7 (eindred.).
- 23 F. Stephen Larrabee, Stuart E. Johnson, John Gordon IV, Peter A. Wilson, Caroline Baxter, Deborah Lai, Calin Trenkov-Wermuth, *NATO and the Challenges of Austerity*, Santa Monica: RAND, 2012, blz. iii (http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1196.pdf).

Strijd tegen conflict-mineralen, sleutel tot conflictresolutie in Oost-Congo?

Oost-Congo bevindt zich al jarenlang in een oorlogssituatie. Het conflict wordt gemakkelijk verengd tot een conflict over minerale rijkdommen. De werkelijkheid is echter complexer. Een hele reeks oorzaken draagt bij aan het conflict. Blindstaren op conflictmineralen zal dan ook geen uitweg bieden uit het conflict.

“In the Congo, rape is used as tactic of war, destroying communities, to gain control over minerals used in our mobile phones. A billion phones will be sold this year fuelling the rape of hundreds of thousands of men, women and children.”¹

Deze quote uit het campagnefilmje ‘Unwatchable’, dat *Save The Congo*² in september 2011 op het wereldwijde web lanceerde, sluit nauw aan bij de gedachtegang die vaak terug te vinden valt in heel wat vluchtige conflictanalyses. Die luidt dat in de Democratische Republiek Congo (DRC) sinds 15 jaar een conflict heerst over minerale rijkdommen, dat intussen het leven heeft gekost aan meer dan vijf miljoen mensen. Deze analyse zet aan tot rechtlijnige beleidskeuzen die hopen het Congolese conflict recht in het hart te raken door de strijd aan te gaan met conflictmineralen.

Uiteraard is de realiteit heel wat genuanceerder, en de relatie tussen conflictmineralen en onveiligheid in Oost-Congo heel wat complexer. Bodemrijdommen zijn weliswaar een belangrijke factor in de bestendinging van de oorlogssituatie in Oost-Congo, maar zeker niet de oorzaak van het conflict. Beleidsstrategieën moeten deze nuance dan ook in aanmerking nemen, wil men daadwerkelijk een positieve impact hebben in de DRC.

Ken Matthysen is onderzoeker bij het International Peace Information Service (IPIS). Hij houdt zich bezig met wapenhandel, veiligheid en de exploitatie van natuurlijke rijkdommen in Midden-Afrika.

Ambachtelijke of artisanale mijnbouw

Tin, tantalum, wolframiet (ook wel de 3T's genoemd, naar de eerste letter van de Engelse benamingen) en goud zijn de belangrijkste mineralen die ontgonnen worden in Oost-Congo.³ In de jaren '90 verlieten de industriële mijnbouwers Oost-Congo omwille van de falende Zairese staat (benaming voor de DRC in de periode 1971-1997; eindred.), de instabiele mineraalprijsen op de wereldmarkt en de Congolese oorlogen.

Vandaag de dag worden mineralen in Oost-Congo bijna uitsluitend op ambachtelijke wijze gedolven.⁶ Met spiermassa en rudimentaire werktuigen, zoals een schop, een beitel en een pikhouweel, graven de ambachtelijke mijnbouwers de erts op. Het merendeel van de ambachtelijke mijnsites is gelegen binnen een concessie, waarvoor een mijnbouwbedrijf een exploratie- of exploitatievergunning bezit. Deze bedrijven zijn echter zelden ter plekke aanwezig, waardoor de aanwezigheid van ambachtelijke mijnbouwers vaak door de vingers wordt gezien. Verder zijn er maar weinig actoren binnen de ambachtelijke mijnbouwsector officieel geregistreerd. De afwezigheid van de staat in de vaak afgelegen mijnbouwgebieden maakt deze verplichte registratie moeilijk afdwingbaar. In zulke gebieden heerst vaak het traditionele gewoonterecht.

De Congolese oorlogen
Gedurende de jaren '90 werd de DRC, die tot mei 1997 te boek stond onder de naam Zaïre, geteisterd door twee opeenvolgende oorlogen. De eerste ving aan in september/oktober 1996 en was het gevolg van een hele reeks factoren, waaronder etnische spanningen, de vluchtelingenproblematiek veroorzaakt door de Rwandese burgeroorlog, en de zwakte van de Zaïrese staat. Deze oorlog mondde uit in de omverwing van het Mobutu-regime door Laurent-Désiré Kabila's *Alliance des forces pour la libération du Congo-Zaïre* (AFDL). De AFDL werd in zijn opmars gesteund, zo niet aangestuurd door Congo's oostelijke burens.

De tweede Congolese oorlog werd ingeleid door toenmalig president Kabila's streven zich te ontdoen van zijn voormalige broodheren. Eind juli 1998 beval hij alle Rwandese en andere buitenlandse militairen de DRC te verlaten. Al gauw werden er enkele nieuwe 'Congolese' rebellen-groepen opgericht, met steun van Rwanda en Oeganda. De oorlog verzandde echter spoedig in een impasse, die pas werd beëindigd in 2003, na tal van vredesgesprekken en het instellen van een transitieperiode die zou duren tot de verkiezingen van 2006.⁴ In de praktijk is de onveiligheid in Oost-Congo echter nooit beëindigd, evenmin als de beschuldigingen aan het adres van Rwanda en Oeganda dat ze er gewapende rebellen-groepen blijven ondersteunen.⁵

Einde kader

Door de hoge mate van informaliteit komt een aanzienlijk deel van de Congolese mineralen pas buiten de landsgrenzen in het officiële circuit. De smokkel van coltan en cassiteriet⁷ zou naar schatting 35 à 70% vormen van de totale Congolese export van deze ertsen.⁸ Voor goud loopt dit aandeel zelfs op tot meer dan 99%.⁹ Toch verloopt de ambachtelijke mijnontginning niet geheel chaotisch. Aan het begin van de Oost-Congolese mineraalketen werken honderdduizenden ambachtelijke mijnbouwers. De ontginning van een mijnput gebeurt vaak onder het toezicht van een voorman, die leiding geeft aan een team van gravers of *creuseurs*.

Men kan drie types van ambachtelijke mineraalontginning onderscheiden: ondergronds, dagbouw en alluviaal. De ondergrondse ontginning vindt vaak plaats in oude industriële mijnschachten. Tunnels kunnen tot 500 meter lang worden en een diepte bereiken van wel 30 meter. Slecht geschoorde tunnels die instorten en verstikking komen hier veel voor. Bij dagbouw of bovengrondse ontginning worden ertsen afgegraven aan de oppervlakte. Wanneer mijnwerkers de bodem van een rivier doorzoeken naar mineralen, dan spreken we van alluviale mijnbouw.

De volgende schakel in de mineraalketen wordt gevormd door de tussenhandelaars of *négociants*. Zij kopen de mineraalertsen op in de mijnsites of in naburige handelscentra. Via één of meerdere mineraalhandelaars komen de ertsen uiteindelijk terecht bij de exportbureaus of *comptoirs* in stedelijke centra nabij de grens, zoals Bunia, Butembo, Goma en Bukavu. Van hieruit worden de ertsen vervolgens vaak geëxporteerd naar Kampala, Kigali en Bujumbura, en komen ze op de wereldmarkt terecht.

De omvang en de organisatie van de ambachtelijke mijnbouwsector doen reeds vermoeden dat het een belangrijke economische sector is in het oostelijke deel van Congo. Schattingen van het aantal ambachtelijke mijnbouwers in de Oost-Congolese mijnen lopen op tot wel 2 miljoen. Deze mijnbouwers onderhouden op hun beurt een nog veel groter aantal mensen. Geschat wordt dan ook dat in Congo meer dan 10 miljoen mensen direct en indirect afhankelijk zijn van de sector om in hun



Wolframiet. De belangrijkste mineralen die in Oost-Congo worden ontgonnen zijn tin, tantalum, wolframiet en goud. Foto Julien Harneis

onderhoud te voorzien. Bovendien is de handel in mineralen een belangrijke bron van contant geld voor afgelegen gebieden. Verder zorgen de transporteurs die de mineralen wegvoeren, vaak eveneens voor de toevoer van levensmiddelen.

Conflictmineralen

De afwezigheid van overheidsgezag in het oosten van Congo en de ondoorzichtigheid van de ambachtelijke mijnsector zijn uitermate gunstig voor de talrijk aanwezige gewapende groepen in de kaart. Mineralen vormen een voorname bron van inkomsten voor deze groepen, inclusief criminele netwerken binnen het nationale leger (FARDC). Als dusdanig zijn bodemrijkdommen een belangrijke factor in de bestendiging van het conflict en de onveiligheid in Oost-Congo.

Anderzijds is het besef gegroeid dat mineralen niet de oorzaak zijn van het conflict. Het is pas gedurende de tweede Congolese oorlog dat de economische dimensie van het conflict

Mineralen
vormen een
voornamelijk bron van
inkomsten voor
gewapende
groepen

een vooraanstaande rol begon te spelen. De wetteloosheid en onveiligheid in Oost-Congo, als gevolg van het conflict, vormen de ideale omgeving waarin informele, al dan niet criminele, handelsnetwerken zich kunnen ontplooiën. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de informele handel in mineraalrijdommen een belangrijke factor is in de bestending van het conflict, maar er ook evenzeer een gevolg van is.

De oorzaak van het conflict moet eerder gezocht worden in de combinatie van een hele reeks factoren, zoals de zwakte van de Congolese staat, die het oostelijke deel van zijn territorium niet beheerst; grensoverschrijdende veiligheidsissues – waarbij buitenlandse rebelligroepen zich verschuilen in Oost-Congo; corruptie; de criminalisering van de economie; een slecht-functionerend leger; en de hoge bevolkingsdruk en vluchtelingenproblematiek in het gebied van de Afrikaanse Grote Meren. Het is in deze omgeving dat een conflict is ontstaan, waarbij nog steeds bijna drie miljoen mensen op de vlucht zijn, mensenrechtenschendingen schering en inslag zijn en tal van gewapende groepen hun activiteiten kunnen blijven financieren met onder andere inkomsten uit Congo's natuurlijke rijkdommen.

Een rapport van het *International Peace Information Service* (IPIS) uit 2009 maakt al gauw de omvang duidelijk van de conflictmineralenproblematiek. Tijdens het onderzoek bleek dat gewapende groepen aanwezig waren op de helft van de mijnsites in de Kivustreek.¹⁰ De expertgroep van de Verenigde Naties schatte in datzelfde jaar dat de handel in goud en tin enkele miljoenen dollars per jaar opbracht voor de gewapende groepen in Oost-Congo.¹¹

Gewapende groepen hebben uiteenlopende strategieën voorhanden om te profiteren van de Congolese bodemrijdommen. Soms oefenen ze directe controle uit over een mijnsite, en taxeren ze de productie of vragen ze toegangsgeld aan de *creuseurs*. In sommige gevallen gebruiken ze zelfs dwangarbeid voor de ontginning van een site. Vaak ontbreekt directe controle over een mijnsite en tracht men op andere manieren te profiteren van de ambachtelijke mijnsector. Dit kan bijvoorbeeld door plundering van een mijnsite, het smokkelen van ruwe erts en de illegale taxering bij wegblokkades van mineralen die lokale handelaren bij zich dragen.

Een summier overzicht van de initiatieven inzake Congo's artisanale mijnbouw

Sinds 2008 hebben diverse overheden, internationale organisaties en vertegenwoordigers van de industrie tal van initiatieven gecreëerd voor de Congolese mijnbouwsector en andere landen uit de regio. Diverse typen van initiatieven kunnen onderscheiden worden. Zo zijn er de certificatiemechanismen, waarbij mineralen gecertificeerd worden wanneer de ontginning en handel ervan voldoen aan bepaalde standaarden en transparant verlopen. Enkele voorbeelden zijn de *Certified Trading Chains* die het Duits Federaal Instituut voor Geowetenschappen en Grondstoffen (BGR) implementeert in Rwanda en de DRC, en het Regionaal Certificatiemechanisme van de Internationale Conferentie voor de Grote Meren Regio (ICGLR). Verder zijn er traceerbaarheidsin-

strumenten, die moeten helpen om de mijn van oorsprong te bepalen. Het etiketteermechanisme (ITSCI) van de tin industrie associatie (ITRI) wordt momenteel geïmplementeerd in Rwanda en de DRC.

Voorts kan gewezen worden op de *due diligence*-richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de VN-expertgroep. Deze richtlijnen manen bedrijven aan erop toe te zien dat hun bevoorradingketen van mineralen nergens bijdraagt tot mensenrechtenschendingen of conflict. De Dodd-Frank-wetgeving, die in juli 2010 door het Amerikaanse Congres werd aangenomen, vereist dat Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven rapporteren over hun *due diligence*-inspanningen.

Zo is er nog een hele reeks andere initiatieven. Voor een completer overzicht en een meer gedetailleerde en technische beschrijving, verwijs ik graag naar eerdere IPIS-rapporten.¹²

De strijd tegen conflictmineralen

Gedurende de afgelopen jaren is een brede waaier aan initiatieven ontstaan ter bestrijding van de conflictmineralen-problematiek en ter ondersteuning van de formalisering van de Congolese ambachtelijke mijnbouwsector (zie het kader voor een summier overzicht van diverse initiatieven). Met de verhoogde aandacht voor Oost-Congo heeft zich echter een sterk discours ontwikkeld dat soms de neiging heeft het conflict te verengen tot conflictmineralen. Het voordeel van dit discours is dat er wel degelijk een grotere bereidheid is ontstaan om de problematische kwestie bij de horens te vatten. Anderzijds dreigt het niet tot de meest verstandige oplossingen aan te zetten. Dit is merkbaar aan de uitwerking van enkele van de vermelde initiatieven die de afgelopen jaren werden gecreëerd en geïmplementeerd.

De gezamenlijke impact van deze initiatieven is dan ook niet louter positief, integendeel zelfs. In haar eindrapport van 2012 beschrijft de VN-expertgroep de negatieve sociaal-economische gevolgen die ze heeft waargenomen. De Congolese tinmarkt stortte in, doordat veel bedrijven niet langer bereid waren om niet-gelabelde mineralen te kopen – d.w.z. zonder iTSCi-etiket – uit vrees voor reputatieschade. Noord-Kivu's officiële tinexport bedroeg in 2011 slechts 20% van de exportvolumes van de jaren daarvoor. Deze

daling werd veroorzaakt door een lagere productie en uitbreiding van de smokkel. Vooral in gebieden waar mensen maar weinig alternatieven voorhanden hebben voor ambachtelijke ontginning van tin, tantalum of wolframiet, leidt dit tot een sterke daling van het inkomen. Daarenboven zijn gebruiksgoederen vaak heel wat duurder geworden, omdat geïsoleerde mijngebieden dikwijls worden bevoorraad door vliegtuigen en transporteurs die de mineralen wegvoeren. Wanneer vervoerders deze gebieden niet langer behoeven aan te doen om mineralen te exporteren, stopt ook de bevoorrading van gebruiksgoederen.¹³

Anderzijds nam de VN-expertgroep op vele mijnsites een sterk verbeterde veiligheidssituatie waar, en dat is een noodzakelijke voorwaarde, wil men een ambachtelijke mijnsector creëren die daadwerkelijk ontwikkeling bewerkstelligt. Daarenboven noteerden de VN-experts dat conflictfinanciering door tin, tantalum en wolframiet aanzienlijk gedaald is.¹⁴

Wat betreft de ambivalente gevolgen, zou het niet correct zijn deze toe te schrijven aan elk van de initiatieven en alle bepalingen met het badwater weg te gooien. Sommige initiatieven en stipulaties zijn wel degelijk doordachter dan andere. Ze omvatten weldoordachte bepalingen die informaliteit en conflictfinanciering bestrijden maar ook voldoende ruimte laten voor ambachtelijke



Een jongen aan het werk in een goudmijn in Congo. Geschat wordt dat in Congo meer dan 10 miljoen mensen direct of indirect afhankelijk zijn van de mijnbouw om in hun onderhoud te kunnen voorzien. Foto Image Journeys Sasha

Lezhnev

mijnbouw en handel in mineralen. Zo verhoogt het iTSCI-traceerbaarheidsmechanisme (deels) de transparantie binnen de sector en biedt het een duidelijke optie aan eindgebruikers om zich weer te bevoorraden in Congo. *Due diligence*-richtlijnen zijn op hun beurt minder zwart-wit en maken bevoorrading uit een groter aantal Congolese mijnsites mogelijk. De certificatiemechanismen van o.a. het Duits Federaal Instituut voor Geowetenschappen en Grondstoffen (BGR) hebben de verdienste dat ze ook mensenrechten en werkomstandigheden in aanmerking nemen. Slimmere initiatieven en/of bepalingen zijn echter eveneens deel van de wijdere 'conflictmineralen-controverse' en dragen zodoende ook bij tot het *de facto*-embargo inzake Congolese mineralen, al zij het ongewild.

Het is bijgevolg uiterst moeilijk de impact te evalueren van één enkel initiatief. Er bestaat een wisselwerking tussen deze initiatieven en hun effecten overlappen elkaar. Toch kunnen er uit de uitwerking van deze initiatieven enkele lessen worden getrokken. De Europese Commissie zou dergelijke lessen in acht dienen te nemen bij de ontwikkeling van haar eigen initiatief omtrent verantwoorde bevoorrading van mineralen uit conflictgebieden. In dit kader lanceerde de Commissie onlangs een publieke consultatieronde, die liep tot 26 juni van dit jaar, waarbij zij vroeg om aanbevelingen in verband met de ontwikkeling van haar eigen initiatief.¹⁵

Geleerde lessen

Dat sommige initiatieven en discoursen meer bijdragen tot een *de facto* embargo dan andere, ligt vaak al in de achterliggende analyse van het probleem. Het is van groot belang beleidsmakers eraan te herinneren dat bodemrijkdommen weliswaar een belangrijke factor zijn in de besteding van het conflict in Oost-Congo, maar er niet de oorzaak van zijn. Het is van essentieel belang een holistische aanpak te ontwikkelen die aandacht heeft voor conflictmineralen, maar er niet toe beperkt is. Ook de hervorming van het leger, landgeschillen, de vluchtelingenproblematiek, gebrekkige staatscontrole in het oosten van het land, corruptie en tal van andere kwesties dienen in deze aanpak opgenomen te worden.

Een beleidstactiek die enkel gericht is op bestrijding van conflictmineralen zal weinig effect hebben op de onveiligheid in Oost-Congo. Gewapende groepen hebben alternatieve bronnen van inkomsten voorhanden, zoals de handel in cannabis en houtskool,¹⁶ illegale houtkap,

stroperij en taksering bij wegblokades. Een dergelijke aanpak zou eerder de overlevingsstrategieën van talloze burgers aantasten, aangezien velen direct of indirect afhankelijk zijn van de ambachtelijke mijnbouw. Het is daarom dat men ervoor moet waken de gehele sector te criminaliseren.



Men moet
oppassen dat
men niet de gehele
mijnbouwsector
criminaliseert

Voor toekomstige initiatieven, zoals die van de Europese Unie, is het raadzaam dat men niet de *top-down*-strategie overneemt van vele andere initiatieven. Indien de EU eisen gaat stellen aan tal van actoren die met of in de Congolese ambachtelijke mijnsector werkzaam zijn, dan dient ze eveneens actief de formalisatie van de sector van onderuit te ondersteunen. Thans zijn de meeste actoren binnen Congo nauwelijks en/of slecht geïnformeerd over de wijde waaier van huidige initiatieven. Ambachtelijke mijnbouwers moeten daadwerkelijk gestimuleerd worden om formeel te werken. Tot op heden heeft de Congolese overheid bijster weinig ondernomen om ambachtelijke mijnwerkers hiertoe aan te zetten. Zo werden er amper goed bereikbare en mineraalrijke 'artisanale mijnbouwzones' ontwikkeld.¹⁷

Een EU-strategie zou ook verder moeten gaan dan enkel verplichtingen op te leggen aan bedrijven. De EU dient regionale initiatieven te ondersteunen, zoals de Internationale Conferentie voor de Grote Meren Regio (ICGLR), initiatieven die zich ook richten op formalisering van de ambachtelijke mijnbouwsector, harmonisatie van regelgeving en taks-regimes van de verschillende overheden in de regio, en conflictmineralen beschouwen als onderdeel van een ruimer probleem.

t Bedrijven

Zoals gezegd dient men voorzichtig te zijn met het stellen van eisen aan bedrijven. Die willen immers winst maken en denken kosteneffectief. Wanneer het aantal verplichtingenvoor bedrijven te groot wordt, zonder dat andere actoren enige vorderingen maken, dan riskeert men dat die bedrijven zich terugtrekken uit de regio. Een ander risico is dat oorspronkelijke doelstellingen verdraaid worden of verloren gaan. Anders gezegd: wanneer men zich te sterk richt op de bevoor-

radingsketen van bedrijven, kan het creëren van een zuivere keten een doel op zich zelf worden en niet langer een middel om de onveiligheid aan te pakken. Het gevaar bestaat dan dat een bedrijf zich gaat bevoorraden van één goed-bewaakte mijnsite, maar alle andere mineralen gaat weren uit vrees voor reputatieschade. Bijgevolg negeert men nagenoeg volledig de leef- en werkomstandigheden van mensen buiten die ‘eilanden’ die een toonbeeld vormen van propere mineraalexplotatie.

Het is dus raadzaam dat de Europese Unie de huidige initiatieven ondersteunt, maar die initiatieven ook kadert binnen een bredere strategie inzake conflictresolutie. Verder moet de Unie de Congolese overheid ondersteunen, maar haar ook aansporen daadwerkelijk de coördinatie op zich te nemen om de implementatie van deze initiatieven te bevorderen. Dit mag echter niet leiden tot al te dwingende maatregelen, die kunnen uitmonden in versterking van het *de facto* embargo. Het is uiteindelijk niet de overheid die hiervan de zwaarste gevolgen ondervindt.

NOTEN

- 1 Save The Congo, *Unwatchable*, september 2011.
- 2 *Save the Congo* is een Britse niet-gouvernementele organisatie die tot doel heeft meer bewustzijn te creëren omtrent de penibele humanitaire situatie in Congo. Zie de website van Save the Congo: <http://www.savethecongo.org.uk>
- 3 Oost-Congo omvat de beide Kivu-provincies (Noord en Zuid), Maniema, het noorden van Katanga en het Ituri-district van de provincie Orientale.
- 4 Voor een gedetailleerd overzicht van de oorzaken en het verloop van de Congolese oorlogen, zie: F. Reyntjens, *De grote Afrikaanse oorlog: Congo in de regionale geopolitiek 1996-2006*, Antwerpen/Amsterdam: Meulenhoff/Manteau, 2009.
- 5 Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, 15 november 2012, *UN Doc. S/2012/843*.
- 6 In oktober 2011 echter heeft de Canadese mijnbouwer Banro Corporation industriële goudontginning opgestart in Twangiza, Zuid-Kivu.
- 7 Het mineraal tantalum wordt in Oost-Congo gedolven in de vorm van het erts coltan, tin in de vorm van cassiteriet.
- 8 Schattingen lopen sterk uiteen. Sara Geenen spreekt over 50% wanneer zij het aandeel van smokkel in de totale export van cassiteriet en coltan uitdrukt, terwijl Resource Consulting Services het heeft over een aandeel van 35% en het Pole Institute over 70%. (Bronnen: S. Geenen, 'A dangerous bet. The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo', *Resources Policy*, jrg. 37, nr 3, september 2012, blz. 322–330; N. Garrett & H. Mitchell, *Trading conflict for development: Utilising the trade in minerals from eastern DR Congo for development*, Resource Consulting Services, 2009; A. Tegera & D. Johnson, *Rules for sale: Formal and informal cross-border trade in Eastern DRC*, Pole Institute, mei 2007, blz. 5, 53).
- 9 K. Matthysen, F. Hilgert, P. Schouten & A. Mabolia, *A detailed analysis of Orientale Province's gold sector*, IPIS/GIZ/ICGLR, december 2011 (niet gepubliceerd).
- 10 S. Spittaels & F. Hilgert, *Accompanying note on the interactive map of militarised mining areas in the Kivus*, IPIS, augustus 2009.
- 11 Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, 23 november 2009, *UN Doc. S/2009/603*, par. 124–125.
- 12 IPIS/CIFOR, *The formalisation of artisanal mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda*, december 2012; Verbruggen D., Francq E. & Cuvelier J., *Guide to current mining reform initiatives in eastern DRC*, IPIS, 2011.
- 13 Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, 15 november 2012, *UN Doc. S/2012/843*.
- 14 Ibid.
- 15 European Commission, *Public consultation on a possible EU initiative on responsible sourcing of minerals originating from conflict-affected and high-risk areas*, maart 2013.
- 16 De handel in houtskool uit het Virunga Park in Noord-Kivu zou naar schatting meer dan 30 miljoen dollar per jaar waard zijn.
- 17 Volgens de Congolese mijnbouwwetgeving uit 2002 is artisanale mijnbouw uitsluitend toegestaan in de daartoe ontworpen zones, genaamd *zone d'exploitation artisanale*.

Rebellie aan de Donau: gespannen verhouding tussen Hongarije en de Europese Unie

Viktor Orbán ligt onder vuur in Europa. Zijn beleid stuit op weerstand en kan op weinig begrip rekenen. En in de media wordt Orbán wel erg negatief afgeschilderd. Wat beweegt Orbán en zijn

Fidesz-partij?

Sinds de regeringswisseling in 2010 staat de premier van Hongarije, Viktor Orbán, en zijn centrum-coalitie van Fidesz (het Verbond van Jonge Democraten) en KDNP (de Christen-Democratische Volkspartij) bloot aan negatieve berichtgeving in westerse media; *soundbites* als “Viktator” en “Orbanistan” worden daarbij niet geschuwd. Tegenstanders van de Hongaarse regering gebruiken deze termen om uitdrukking te geven aan het feit dat Hongarije in hun ogen tot een autoritair regime is geworden, het lidmaatschap van de Europese Unie onwaardig. De vraag is in hoeverre deze opinies over Hongarije juist zijn. In deze bijdrage wordt betoogd dat het politieke, juridische en financieel-economische beleid van premier Orbán alleen te begrijpen is als deze in de context worden geplaatst. Bij een analyse van de politieke situatie in Hongarije moet tevens in ogenschouw worden genomen dat in brede lagen van de regering en de samenleving weinig geloof meer is in de werking van een neoliberale, kapitalistische wereldorde. Vandaar dat het roer in Boedapest radicaal om is en het herstel van de eigen juridische en financieel-economische soevereiniteit speerpunt van politiek beleid is geworden.

De Hongaarse verkiezingen van 2010

In april 2010 boekte de centrum-coalitie van de Hongaarse politicus Viktor Orbán een spectaculaire verkiezingswinst. Daarmee kwam een einde aan acht jaren van ‘links-liberaal’-bewind dat Hongarije

in 2009 op de rand van een financiële ‘meltdown’ had gebracht. Bij de verkiezingen in 2010 behaalde de coalitie van Fidesz-KDNP een ‘landslide’-overwinning, waarmee de ‘jonge democraten’ hun aandeel in de stemmen van 42,49% in 2006 naar 68,13% vergrootten. De centrum-coalitie kwam daarmee uit op ruim tweederde van het aantal zetels, van 164 (2006) naar 263 (2010). Zo eclatant als de overwinning voor de Fidesz-coalitie was, zo dramatisch tekende zich de nederlaag af voor het linkse blok. De MSZP hield van de 49,22% van de stemmen die zij behaalde bij de verkiezingen in 2006 slechts 15,28% over, dat wil zeggen 59 zetels van de 386 die het Hongaarse parlement telt. De socialisten werden van regeringspartij tot een onbeduidende partij in het politieke krachtenveld. Dit verkiezingsdrama van links in Hongarije is tot op heden nog niet verwerkt. De verkiezingsuitslag liet zien dat het Hongaarse electoraat geen vertrouwen meer had in linkse politici.

Context

De spectaculaire verkiezingswinst van Fidesz was geenszins de verdienste van Fidesz alleen. De historische nederlaag van links was vooral te wijten aan het beleid van de linkse partijen zelf. Deze waren na de verkiezingen van 2002 aan de macht gekomen. De periode tussen 2002 en 2010 werd gekenmerkt door politieke en financieel-economische wanprestaties, corruptieschandalen, schendingen van mensen- en burgerrechten en het met de voeten treden van Hongarije’s democratische verworvenheden.

László Marác is als universitair docent Europese Studies verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.



Sint Stefanusbasiliek in Boedapest. De heilige Stefanus was de eerste christelijke koning van Hongarije. Foto Gerry Labrijn / Old Fogey 1942

Hongarije
ontsnapte
in 2009
ternauwernood
aan de
economische
'meltdown'

Direct na de verkiezingen van 2002 gaf de nieuwe premier, de lijsttrekker van MSZP, Péter Medgyessy, toe als spion actief te zijn geweest tijdens de onderhandelingen tussen het IMF en communistisch Hongarije in de periode 1979-1982. Hoewel Hongaarse communisten ogenschijnlijk zelfstandig met het IMF over leningen onderhandelden, werkten lokale agenten als Medgyessy voor de Sovjet-inlichtingendienst, de KGB. De publieke opinie in Hongarije was geschokt. Het werd als pijnlijk ervaren dat aan het hoofd van Hongarije, dat in 1999 lid geworden was van de NAVO en zich voorbereidde op het lidmaatschap van de EU, een voormalige Sovjet-spion stond. Zijn positie was feitelijk onhoudbaar, maar Medgyessy werd pas in 2004 vervangen door zijn minister van Jeugd- en Sportzaken, Ferenc Gyurcsány, die de laatste secretaris van de communistische jeugdbeweging (KISZ) was geweest. In die hoedanigheid wist Gyurcsány een fortuin te vergaren door te speculeren met onroerend goed van die jeugdbeweging.¹ Door zijn huwelijk met Klára Dobrev trad hij toe tot een netwerk van ex-communistische oligarchen, die het gelukt was om financiële macht, bijeengevoegd onder het communisme met voorkennis van de privatisering en speculaties, over te hevelen naar de post-communistische orde.² Zo lag in het nieuwe Hongarije met hulp van 'rode oligarchen'

de weg open voor Gyurcsány naar het hoogste politieke ambt.

In september 2006 lekte al uit dat premier Gyurcsány de macro-economische statistieken van Hongarije had vervalst om de verkiezingen in het voorjaar van 2006 te kunnen winnen. Hij rekende de bevolking voor dat het begrotingstekort onder de drie procent lag, in lijn met de criteria van Maastricht, maar het in werkelijkheid lag het tekort boven de tien procent.

In 2009 maakte Gyurcsány bekend dat Hongarije het gevaar liep niet meer aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. Om een faillissement te voorkomen, moest Gyurcsány bij het IMF aankloppen voor financiële steun, die hij prompt ook kreeg. Zijn positie werd echter onhoudbaar door zijn openlijke toenaderingen tot het regime van de Russische president Vladimir Poetin, met als doel de plannen voor een Russische gaspijplijnverbinding in de zuidelijke corridor, de zogeheten 'South Stream', te verkiezen boven de Europese Nabucco-variant. Daarnaast wekte zijn omstrede benoeming van Sándor Laborc, die nog door de KGB was opgeleid, tot chef van de nationale veiligheid, wantrouwen bij westerse bondgenoten.³ Groot-Brittannië protesteerde en wees erop dat

Hongarije een veiligheidsrisico voor de NAVO zou worden.⁴ De links-liberalen en ex-communisten waren niet alleen door een financieel-economisch failliet in de problemen geraakt, maar ook tegen een ethische kwestie opgelopen. De vraag wierp zich op of het geoorloofd was in de politiek te liegen over de staat van het land. Dit was de praktijk die het communisme in Hongarije had gekenmerkt, maar kon deze handelwijze voortgezet worden in een democratische rechtsstaat? Gyurcsány en de zijnen vonden van wel en de premier zag geen aanleiding om af te treden.⁵ Door te blijven zitten, had hij de nieuwe Hongaarse rechtsstaat echter in diskrediet gebracht.

Tegen deze achtergrond van een financieel-economisch en moreel faillissement werden de verkiezingen van 2010 gehouden, waarvan het op voorhand zeker was dat Viktor Orbán en zijn Fidesz deze zouden winnen. Fidesz beloofde het electoraat schoon schip te maken. Orbán kondigde zijn aanhangers aan dat zijn Fidesz-regering niet zou terugdeinzen voor ingrijpende hervormingen, enkel en alleen omdat de uitdagingen "zo reusachtig" zouden zijn.⁶ De partij behaalde een 'landslide'-overwinning. De twee belangrijkste beleidsvoornemens van de nieuwe Fidesz-regering werden de constitutionele en financieel-economische hervormingen.⁷

Constitutionele hervormingen

De Hongaarse grondwet van 1949 die een stalinistische signatuur had, werd in 1990 na de eerste democratische verkiezingen op tal van punten geamendeerd. Ondanks de amendementen voldeed deze grondwet niet aan de eisen van een moderne democratische rechtsstaat. Zo was de scheiding der machten, de Trias Politica, niet eenduidig gedefinieerd. Maar de keuze om geen nieuwe grondwet aan te nemen, was een politieke beslissing van de hervormingsgezinde communisten en de toenmalige oppositionele groeperingen die de overgang naar de democratische samenleving voorbereidden. Hongaarse communisten besloten om tijdens de zogeheten Rondetafelconferentie in 1988-1989 vrijwillig de macht te delen met de verenigde oppositie. Deze oppositie, die veelal bestond uit niet-gelegitimeerde groeperingen zoals Fidesz, werd door de communisten uitgenodigd hieraan deel te nemen. De communisten bouwden tijdens onderhandelingen een aantal veiligheidskleppen in om er zeker van te zijn dat het juridische systeem van het nieuwe Hongarije de ex-communisten niet verantwoordelijk zou kunnen stellen voor grove mensenrechtenschendingen en economisch mismanagement ten tijde van de

dictatuur. Tijdens de Rondetafel werd vastgelegd dat de grondwet slechts fundamenteel gewijzigd zou kunnen worden bij een steun van meer dan tweederde in het parlement. De communisten, die zich later omdoopten tot socialisten, gingen ervan uit dat deze situatie in het gefragmentariseerde Hongaarse partijenlandschap niet aan de orde zou komen.

Vanwege de grote verkiezingsoverwinning van Fidesz diende zich pas in 2010 de eerste mogelijkheid aan om deze grondwet fundamenteel te wijzigen. Inmiddels is er een nieuwe Hongaarse grondwet en zijn er bijna 400 nieuwe wetten aangenomen die Hongarije een volledig nieuwe juridische basis hebben gegeven. Hoewel volgens de geamendeerde grondwet de Hongaarse bevolking geen inspraak had hoeven te krijgen in het formuleren van de nieuwe grondwet, heeft de regering-Orbán iedere burger schriftelijk benaderd voor commentaar. De Hongaarse burgers hebben zo massaal de mogelijkheid gekregen om hun mening kenbaar te maken. De vooral Europese kritiek op de Hongaarse grondwet richt zich op wat volgens de critici een "liberaal deficiet" genoemd kan worden. De nieuwe grondwet zou een poging van Orbán *cum suis* zijn om een lange periode van regeringsmacht te bestendigen, het systeem van 'checks and balances', zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht die kenmerkend is voor een democratische samenleving, te ondermijnen en de bevoegdheden van het Constitutioneel Hof in te perken, de mediavrijheid aan banden te leggen, de invoering van de euro te verhinderen, de



Viktor Orbán tijdens een bijeenkomst ter gelegenheid van de 35^{ste} verjaardag van de Europese Volkspartij. Foto European People's Party - EPP

De
Hongaarse
grondwet is op een
aantal punten voorbeeldig
pro-Europees
Het minimale voordeel
van Maduro zou zijn
behaald met
fraude

Hongaarse samenleving een christelijke ideologie op te leggen, burgerlijke vrijheden te beperken, zoals de verplichting die studenten krijgen om bij acceptatie van een studiebeurs van de overheid na hun studie een aantal jaren in Hongarije te blijven werken, religieuze instellingen te onderwerpen aan overheidstoetsing en traditionele gezinswaarden te benadrukken, wat zou leiden tot angst onder Hongaarse atheïsten, homoseksuelen en eenoudergezinnen.⁸

Deze kritiek komt vooral van de vertegenwoordigers van Europese Groenen, liberalen en socialisten.⁹ De regering-Orbán is het politieke en juridische gevecht met het Europees Parlement en de Europese Commissie aangegaan om aan te tonen dat Hongaars regeringsbeleid geen Europese waarden, noch Europese wetgeving schendt.

Ondanks alle kritiek kan van deze grondwet niet beweerd worden dat ze “nationalistisch” of “anti-Europees” is. Ook geeft de Hongaarse grondwet de regering geen dictatoriale volmachten. De tekst van de Hongaarse grondwet is eerder een hybride compilatie van Europese en Hongaarse standpunten. In de preambule van de grondwet worden posities ingenomen over belangrijke episoden in de Hongaarse geschiedenis die gezien kunnen worden als een herijking van de nationale identiteit, een proces dat zich de afgelopen twintig jaar in Hongarije naast Europeanisering heeft afgespeeld.¹⁰

De titel van de grondwet, ‘God zegen de Hongaar’, is overigens de eerste regel van het Hongaarse volkslied, dat eigenlijk een gebed is. Dit betekent niet dat door de verwijzing naar God “christelijke-nationale waarden” een exclusieve leidraad zouden vormen van de Hongaarse grondwet. Wél wordt erkend dat het christelijk ethisch en spiritueel erfgoed een belangrijke rol heeft gespeeld bij de vorming van de Hongaarse staat, onder vermelding van de eerste christelijke koning van Hongarije, de heilige Stefanus (1000 AD). Overigens is de verwijzing naar ‘God’ of ‘christelijk erfgoed’ in de grondwet in de Europese Unie helemaal niets bijzonders voor Hongarije alleen. Dergelijke verwijzingen zijn te vinden in de grondwet dan wel kardinale wetten die de grondwet

vormen in een reeks van andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk in de Magna Carta (1215), Griekenland (1975), Ierland (1937), Polen (1992), Malta (1964), Duitsland (1949) en Slowakije (1992). Alleen in het geval van Hongarije wordt verwijzing naar ‘God’ of ‘christelijk erfgoed’ door critici gezien al een poging een christelijke ideologie aan de Hongaarse samenleving op te leggen. Hoe deze critici denken over dergelijke verwijzingen in de grondwet van andere EU-lidstaten blijft echter in de discussie onduidelijk.¹¹

In de Hongaarse grondwet wordt afstand genomen van misdaden begaan door de totalitaire regimes van de twintigste eeuw. Zowel de wandaden van het nazisme als van het communisme worden veroordeeld. Dat is uit het perspectief van de slachtoffers en hun nazaten in Midden- en Oost-Europa goed te begrijpen, waar, naast de Holocaust, ook de communistische terreurdaden verantwoordelijk zijn voor onnoemelijk menselijk leed. In kringen van Fidesz zijn veel ondertekenaars van de ‘Verklaring van Praag’ te vinden. Deze verklaring over het Europees Geweten en het Communisme werd door een aantal prominente Europese politici, voormalige politieke gevangenen en historici op 3 juni 2008 in Praag ondertekend. De ondertekenaars, onder wie oud-president van de Tsjechische Republiek Václav Havel en de huidige president van Duitsland Joachim Gauck, bejveren zich voor de veroordeling van communistische wandaden naast die van het nazisme. Onder Fidesz-politici heerst onbegrip over het feit dat links-liberalen in eigen land, maar ook in Europa, zich verzetten tegen het gebruik van nazi-symbolen, maar niet tegen een verbod op communistische symbolen, zoals de hamer en sikkel. Ten slotte is de Hongaarse grondwet op een aantal punten voorbeeldig pro-Europees. Artikel E (1) zegt bijvoorbeeld dat Hongarije zich zal inzetten om de veiligheid, het welzijn en de vrijheid van de Europese volkeren te waarborgen om daarmee de totstandkoming van de Europese integratie te ondersteunen. De verwijzing naar ‘Europese integratie’ in een grondwet van een lidstaat is tamelijk uniek. De artikelen (25-28) van de grondwet leggen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vast, geheel in de geest van de ‘Trias Politica’, een gangbaar principe van moderne staatsordening in West-Europa.

Economisch beleid

Mogelijk nog belangrijker dan de constitutionele hervormingen waren de economische hervormingen die Orbán direct na zijn installatie als premier doorvoerde. De economische ‘meltdown’ waar Hongarije in 2009 ternauwernood aan ontsnapt

was, moest in de toekomst voorkomen worden, deze en dergelijke situaties zouden er immers toe kunnen leiden dat Hongarije een uitzichtloze toekomst in armoede wachtte. Inmiddels was onder de links-liberale regering de schuld van Hongarije opgelopen tot 56 miljard dollar, ruim 80% van het BNP, een duidelijke schending van de criteria van Maastricht. In schril contrast hiermee staat het feit dat vanaf de jaren tachtig honderden miljarden euro's illegaal uit Hongarije zijn weggepompt naar zogeheten 'offshore'-paradijzen.¹² De ex-communisten en politici van MSZP dragen hierin een grote verantwoordelijkheid. Zij waren het die leiding gaven aan Hongaarse banken die na de val van het communisme overgenomen werden door westerse banken om als dependance van die westerse banken te fungeren. De carrière van de al eerder genoemde socialistische politicus Péter Medgyessy, die tussen 1990-1994 president en directeur-generaal van de Franse bank Paribas in Hongarije was, kan als exemplarisch worden beschouwd voor een generatie van ex-communistische politici.¹³ In 2012 heeft John Christensen, een voormalig offshore-bankier en directeur van het onafhankelijke *Tax Justice Network* dat in Londen zetelt, becijferd dat in het tijdvak na de omwenteling de kapitaalvlucht uit Hongarije, dat wil zeggen belastingontduiking, ongeveer 183 miljard euro bedroeg.¹⁴ Dit is drie keer de totale schuldenlast van Hongarije!

Al tijdens zijn eerste regeerperiode (1998-2002) uitte premier Orbán kritiek op het feit dat de macht van multinationale ondernemingen, waaronder ook de private media-imperia, een disproportioneel groot aandeel in Hongarije hadden. Ook al omdat het gemiddelde loon in Hongarije ongeveer 450 euro per maand bedraagt en er westerse prijzen betaald moeten worden, achtte Orbán het niet langer verantwoord Hongaarse burgers alleen voor Hongarije's schuldenprobleem te laten opdraaien. De Hongaarse regering koos ervoor de financieel-economisch onrechtvaardigheden van een tegenwicht te voorzien. Vandaar dat er snel na het aantreden van Orbán-II in 2010 besloten werd om de banken mee te laten betalen aan de crisis via een bankenbelasting. In een interview voor de Poolse publieke omroep TVP op 19 januari 2012 zei Orbán dat na de invoering van de bankenbelasting hij tegenover de gehele financiële wereld kwam te staan en zich in een heuse "oorlog" bevond.¹⁵ De 'economische oorlog' werd een conflict tussen Hongarije enerzijds en de financiële wereld en landen als Oostenrijk en Duitsland, die veel financiële belangen in Hongarije hebben, anderzijds. De financiële instellingen die op grote schaal betrokken moeten zijn geweest bij de gigantische kapitaalvlucht uit

Hongarije, beschouwden zichzelf als slachtoffers van het beleid van de regering-Orbán. Vanwege de bankenbelasting dreigden buitenlandse banken Hongarije te verlaten – hoewel daar uiteindelijk geen enkel geval van bekend is – of oefenden ze druk uit op de Europese Commissie om tegen Hongarije sancties in te stellen.¹⁶

Hongarije en de Unie

De recente conflicten tussen Hongarije en de EU spelen zich af op twee fronten. De financiële wereld en het Europees Parlement (EP), dat begrepen had dat 'links' in Hongarije was weggevaagd. Vandaar dat de links-liberale partijen in het EP in feite de functie van de Hongaarse oppositie overnamen.

Bij elke grondwetswijziging of wetswijziging tekende zich het hetzelfde patroon af. De links-liberale Europese politici reageerden als door een wesp gestoken. Een van de felste tegenspelers van Orbán in Europa is de Belgische liberale politicus Guy Verhofstadt, die regelmatig stelling neemt tegen wat hij de "Orbanisering" van Hongarije noemt.¹⁷ Vervolgens vertaalden zich dergelijke politieke stellingnames in de 'mainstream media' in politieke campagnes, daarbij de suggestie wekkend dat er in Hongarije een heuse "dictatuur" in wording was. Vanuit het EP en de media werd de druk op de Europese Commissie opgevoerd om "onmiddellijk in te grijpen" en "de nucleaire optie toe te passen". Indien de waarden van de Europese Unie door een lidstaat stelselmatig worden geschonden, kan de Europese Raad besluiten een lid(staat) voor het stemrecht in de Raad te schorsen, de zogeheten 'artikel-7 procedure', in Europees jargon ook wel de "nucleaire optie" genaamd.¹⁸ De Europese Commissie, in de persoon van de betrokken commissarissen Neelie Smit-Kroes (digitale agenda), Viviane Reding (justitie en burgerrechten) en Olli Rehn (economische en monetaire zaken), dreigden Hongarije afwisselend met sancties of overwogen de nucleaire optie.

Bij nader inzien kwamen ze daar telkens op terug. In plaats daarvan kwam het Hongarije-dossier bij de Commissie van Venetië terecht. Deze commissie, de Europese Commissie voor Democratie door Recht, is een adviesorgaan van de Raad van



Tot op heden
kan geen enkele EU-
instantie hard maken dat
Hongarije is geworden
tot een dictatuur

Inbreukprocedures

Volgens de Europese Commissie waren de onafhankelijkheid van de rechtspraak; de toezichthouder op de bescherming van persoonsgegevens; en de Hongaarse Centrale Bank niet in de Hongaarse wetgeving gegarandeerd. De Europese Commissie verzocht derhalve om aanpassingen van deze wetten. Zij toonde zich uiteindelijk tevreden over de aanpassing door de Hongaarse regering van de wet op de Hongaarse Centrale Bank.²⁰ In de andere twee zaken kon geen akkoord tussen de partijen worden bereikt. Deze zaken kwamen uiteindelijk bij het Hof in Luxemburg terecht.²¹ Het Hof oordeelde dat de Hongaarse wetgeving rechters niet mag verbieden door te werken tot hun zeventigste. Een vervroegde pensionering van deze rechters op hun 65-ste is discriminerend. De Hongaarse regering wilde deze rechters “vervroegd” met pensioen laten gaan, teneinde een uniforme pensioengerechtigde leeftijd van 65 voor het gehele overheidspersoneel in te voeren.²² De Hongaarse regering legde zich bij de uitspraak van het Luxemburgse Hof neer en paste de wet aan. De uitspraak inzake de toezichthouder op de bescherming persoonsgegevens laat nog op zich wachten.

Europa, gericht op het uitdragen van de geest van het constitutioneel recht van de Europese Unie en om op dit terrein advies te bieden aan elke staat die zijn wetten en politieke instellingen wil hervormen. De Commissie van Venetië concludeerde dat hier en daar de wetten gewijzigd zouden kunnen worden, maar zij kon eigenlijk niet zoveel aanwijzen als “anti-Europees”. De Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken, János Martonyi, die de Commissie van Venetië tot actie ocriep, probeerde de commissie haar mening over de Hongaarse grondwetswijzigingen te ontlokken, maar ving bot.¹⁹ Blijkbaar is deze commissie huiverig zich al te zeer in te laten met het inmiddels politiek gevoelige Hongarije-dossier. Niettemin toonde Hongarije zich bereidwillig om wetten bij te stellen. Zo verging het ook de inbreukprocedures, waarvan er twee bij het Hof in Luxemburg terecht kwamen. De Europese Unie kan inbreukprocedures starten tegen lidstaten waarvan de Commissie vindt dat ze Europese wetgeving niet naleven. Als de desbetreffende lidstaat en de Europese Commissie het niet eens worden, dan wordt de zaak voorgelegd aan het Hof in Luxemburg. In drie gevallen heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Hongarije gestart (zie kader voor een overzicht van de inbreukprocedures).

Het ultieme bewijs dat Hongarije een “dictatuur” is geworden, kan tot op heden door geen enkele instantie van de Europese Unie hard gemaakt worden.

Premier Orbán heeft tot op heden bij drie ‘debatten’ over Hongarije in het EP *acte de présence* gegeven, wat premiers overigens over het algemeen niet doen.²³ Hij kreeg in de debatten met vertegenwoordigers van de linkse partijen, de Partij van Europese Socialisten (S&D), de Alliantie van Liberalen en Democraten (ALDE) en De Groenen (EGP) te maken. Leden die het woord voerden, blonken vooral uit door een emotionele, belerende toonzetting en legden een gebrekkige kennis van het Hongarije-dossier aan de dag. Verder kon Fidesz rekenen op de eigen christen-democratische Europese Volkspartij (EVP), de grootste fractie in het parlement. De debatten in het EP hebben de populariteit van Orbán, die overigens op waardige wijze de standpunten van zijn regering verdedigde, in eigen huis goed gedaan. Na elk debat liepen zijn populariteitscijfers in Hongarije naar grote hoogten op. Mede dankzij die populariteit heeft Fidesz de afgelopen maanden alle tussentijdse verkiezingen voor het Hongaarse parlement overtuigend gewonnen. De suggestie dat de aanhang van Orbán zou afbrokkelen, wordt hierdoor niet gestaafd.

Guy Verhofstadt, de fractievoorzitter van de Europese liberalen, heeft gelijk als hij zegt dat Hongarije een belangrijk ideologisch en politiek slagveld is als het gaat om de toekomst van Europa. Orbán is een intergouvernementalist die wil vasthouden aan de ordening van de Unie in termen van soevereine natiestaten, terwijl Verhofstadt een federalist is die de natiestaat wil opheffen om de Europese supranationale staat mogelijk te maken. Dit verschil in ideologie bepaalt ook het verschil in beleidskeuzen en politieke actie. Dat geldt ook voor de bestrijding van de economische crisis. In Hongarije zijn de gevolgen van de crisis veel eerder voelbaar geworden dan in de West-Europese lidstaten, die nog over meer reserves beschikken dan de nieuwe lidstaten van de EU. Hongaren en andere Midden- en Oost-Europeanen hebben de afgelopen decennia met lede ogen moeten toezien dat, ondanks de ‘eurospeak’ over Europese integratie, solidariteit en eenheid, het IJzeren Gordijn vervangen is door een financieel-economische scheidslijn tussen ‘Oost’ en ‘West’. Het reëel besteedbare, gemiddelde inkomen van burgers en overheden in Midden- en Oost-Europa blijft ver achter bij dat in West-Europa.

Dat is de afgelopen twintig jaar niet wezenlijk veranderd. EU-toetreding van de landen uit Midden- en Oost-Europa heeft deze scheidslijn niet kunnen opheffen. Op deze situatie zijn analyses in termen van ‘centrum-periferie’ van toepassing waar Hongarije duidelijk niet in het centrum, maar in de periferie ligt.²⁴ De EU heeft door transnationale verbindingen en de interne markt met het vrije verkeer van diensten en kapitaal in staten met een zwakke overheid, zoals blijkt uit de massale belastingontduiking in Hongarije, bestaande praktijken eerder nog verergerd. Kenmerkend voor de Midden- en Oost-Europese ‘periferie’ zijn schadelijke maatschappelijke verschijnselen, zoals armoede, ‘brain-drain’, lage pensioenen, hoge werkloosheid, slechte rechtspositie van werknemers, schade aan het milieu, verslechterende gezondheidszorg en, niet in de laatste plaats, het verschijnsel van “Othering”, de stereotypering van Oost-Europa door het Westen, zoals de ‘Soundbites’ “Viktator” en “Orbanistan” perfect illustreren. Volgens Orbán is het dringend nodig dat de markteconomie op nieuwe morele fundamenten wordt gebouwd, wil het geloofwaardig blijven voor de naties in Midden- en Oost-Europa.²⁵

Orbán heeft geconstateerd dat een Europees lidmaatschap geen bescherming biedt tegen politieke en financieel-economische willekeur. De EU meet met twee maten. Commissaris Rehn dreigde dat Hongarije een half miljard euro uit de cohe-

siefondsen zou verliezen, omdat het in 2013 een verwachte overschrijding van het begrotingstekort met 0,2% te zien zou geven, terwijl landen die euro-criteria met procenten geschonden hadden, van dezelfde eurocommissaris konden rekenen op een ruimhartige behandeling.²⁶ De reden voor dit beleid van Rehn is onduidelijk. Hongaarse europarlementariërs van Fidesz zien dit als een nieuwe zet van de Europese Commissie in de strijd om Hongarije in het gareel te krijgen, hoewel eurocommissaris Reding ontkent dat er sprake is van een “oorlog tegen Hongarije” van de kant van de Commissie.²⁷

Viktor Orbán en de zijnen wensen elke politieke actie steeds opnieuw met de trans- en supranationale instellingen en structuren uit te vechten, waarbij men op een sterke staat wil leunen. Het is deze strijd die inmiddels de vorm van een rebellie heeft gekregen, en die voor de spanningen tussen Hongarije en de Unie zorgt.

Het IJzeren Gordijn is vervangen door een financieel-economische scheidslijn tussen ‘Oost’ en ‘West’

NOTEN

- 1 Zie voor de politieke overlevingsstrategieën van de ex-communistische nomenklatoera van Hongarije: L. Marác, ‘Pressing the Reset Button On US-Hungarian relations’, in: G. Scott-Smith (red.), *Obama, US politics, and transatlantic relations: change or continuity? Vol. 50 European Policy*, Brussel: P.I.E. Peter Lang, 2012, blz. 169-181. Zie tevens ook de referenties in dit artikel voor meer informatie.
- 2 Haar grootvader was Antal Apró, communist van het eerste uur en oud-president van de Hongaarse Volksrepubliek. Rond de Apró-clan heeft zich na 1989 een ware ‘rode dynastie’ georganiseerd.
- 3 Zie voor de verwevingen tussen ex-communisten van Hongarije en het Rusland van premier Poetin: Marác, a.w. *noot 1*.
- 4 Zie voor de Britse en andere internationale reacties in deze kwestie: ‘International reactions to the appointment of the Hungarian secret service chief’, *Budapest Analysis*, no. 183, 25 februari 2008 (http://www.budapestanalyses.hu/docs/En/Analyses_Archive/analysys_183_en.html, geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 5 Premier Hongarije vraagt parlement om vertrouwen’, *Trouw*, 3 oktober 2006.
- 6 Zie voor de tekst van de overwinningsspeech: http://www.miniszterelnok.hu/beszed/koszonto_beszed_a_valasztasi_gyozelem_utan, geraadpleegd op 8 mei 2013.
- 7 Zie voor verdere discussie van de Hongaarse grondwet: L. Marác, ‘Revolutie en liberalisme in Hongarije’, *Liberaal Reveil*, jrg. 53, 2012, nr. 1, blz. 21-25.
- 8 Zie voor kritiek op de Hongaarse grondwet: ‘Hungary’s parliament passes controversial new constitution’, *Deutsche Welle*, 18 april 2011 (<http://www.dw.de/hungarys-parliament-passes-controversial-new-constitution/a-14998392-1>, geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 9 Zie Guy Verhofstadt, March 21, 2013. Time to suspend Orbán’s voting rights, *EUobserver.com/Opinion* (<http://euobserver.com/opinion/119530>, geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 10 Een officiële vertaling van de Hongaarse grondwet in het Engels is te vinden op de website van de Hongaarse regering: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 11 Zie Verhofstadt, a.w. *noot 9*, voor Europese critici van de Hongaarse grondwet die de christelijke verwijzing daarin ideologisch interpreteren.
- 12 Voor verdere details hierover zie de rapportage van Tax Justice Network (http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=148), die op 22 juli 2012 verscheen.
- 13 Zie voor het *Curriculum Vitae* van Péter Medgyessy: http://www.tvk.hu/en/about_tvk/investor_relations/corporate_governance/board_of_directors/peter_medgyessy (geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 14 Tax Justice Network, a.w. *noot 12*.
- 15 Zie hiervoor: <http://www.youtube.com/watch?v=KB1bOOxluck> (geraadpleegd op 2 mei 2013).
- 16 <http://www.hongarijevandaag.nl/portal2/economie-mainmenu-27/2571-banken-spreken-bericht-over-vertrek-tegen> (14 oktober 2010, geraadpleegd op 8 mei 2013); *Trouw*, 2 januari 2011.
- 17 Verhofstadt, a.w. *noot 9*.
- 18 De nucleaire optie, die als een zwaar middel wordt beschouwd, is één keer eerder door de Commissie toegepast, zonder al teveel succes overigens, en wel tegen Oostenrijk in 2000 vanwege de deelname van de extreem-rechtse FPÖ van Jörg Haider aan de Oostenrijkse regering.
- 19 <http://www.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/hirek/martonyi-felkerjuk-a-velencei-bizottsagot-hogy-mondjon-velemenyt> (geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 20 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-395_en.htm (geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 21 Zie ‘European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary’ (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/multimedia/news/2012/01/20120111_en.htm, geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 22 Zie hiervoor http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-832_en.htm (geraadpleegd op 8 mei 2013).
- 23 László Marác, ‘Europese Commissie en Hongarije op ramkoers’, *Armex*, jrg. 96, 2012, blz. 24-25.
- 24 Zie voor ‘centrum-periferie’-analyses het werk van marxistische politiek-economen, zoals Immanuel Wallerstein of Kees van der Pijl, die het westerse kerngebied van de wereldeconomie ‘Lockiaans’ noemen, waartegen ‘Hobbisiaanse’ staten zich verzetten.
- 25 Zie de uitspraken van Viktor Orbán over de crisis van het kapitalisme: http://nol.hu/archivum/orban_meghirdette_a_kapitalizmus_valasagat (geraadpleegd op 2 mei 2013).
- 26 Zie interview met het Hongaarse EP-lid van de FIDESZ-fractie, Tamás Deutsch, over de twee maten van de Unie: <http://szegedma.hu/hir/szeged/2012/03/deutsch-kettos-merce-az-eu-ban.html/print/> (geraadpleegd op 2 mei 2013).
- 27 MTI, 8 april 2013, ‘Reding says EC ready to force Hungary into compliance over dismissed judges, urges Budapest to stop press “attacks”’ (<http://www.politics.hu/20130408/reding-says-ec-ready-to-force-hungary-into-compliance-over-dismissed-judges-urges-budapest-to-stop-press-attacks/>, geraadpleegd op 9 mei 2013).

Dansen op de rand van de afgrond: Noord-Koreaanse overlevingsstrategieën

Noord-Korea is de afperser en de internationale gemeenschap het slachtoffer. Dat is het beeld dat domineert. Een kortzichtige en eenzijdige benadering. Kritische afstand tot de feitenregen over het land is nauwelijks aanwezig. En ook een afgewogen analyse van de drijfveren van Pyongyang ontbreekt.

De publieke verontwaardiging en internationale veroordeling van het Noord-Koreaanse spierballengerol afgelopen lente was haast unaniem. Toch viel ook deze keer weer op dat bij alle commotie rond Noord-Korea's niet aflatende provocerende gedrag, er weinig inzicht (laat staan interesse) bestaat in de motieven die Pyongyang drijven. Commentatoren struikelden over elkaar heen om te beklemtonen dat Noord-Korea steeds weer dezelfde tactiek hanteert, met steeds weer hetzelfde doel voor ogen. Kort samengevat zijn de meeste commentaren het erover eens dat Noord-Korea de spanning ook deze keer opdreef, om zo internationale (economische) concessies af te dwingen. Provocatie als afpersing (*blackmail*) dus.

Eenvoudig (en doordat het al zo vaak gezegd is, aannemelijk) als dit lijkt, bevat deze lezing een aantal verborgen aannames die het verdienen expliciet uitgesproken te worden, zodat een aanzet tot politiek debat over de omgang van de internationale gemeenschap met Noord-Korea op gang kan komen. Door in termen van afpersing te praten – overigens een beeldspraak die ook president Obama bezigt – suggereert men dat iedere concessie aan Noord-Korea Pyongyang alleen maar aanzet tot het stellen van bijkomende eisen. Trekt men deze redenering door, dan betekent dit dat onderhandelen met Noord-Korea niet alleen nooit tot een akkoord kan leiden, maar bovendien dat iedere onderhandeling op zich zelf

al toegeven aan afpersing is. Ieder politiek akkoord met Noord-Korea wordt daardoor suspect, iedere onderhandeling overbodig. Opmerkelijk aan het beeld van de afperser is bovendien dat de internationale gemeenschap (en zijn verschillende actoren) zich daardoor tegelijkertijd de rol van slachtoffer aanmeet.¹

Eenzijdige en kortzichtige benadering

Ook al zullen velen dit beeld herkennen en onderschrijven, toch is dit een eenzijdige en kortzichtige lezing van de realiteit, die bovendien diezelfde internationale gemeenschap enorm beperkt in de waaier van antwoorden die zij op de Noord-Koreaanse provocaties kan formuleren. De vicieuze cirkel van opeenvolgende crises, die velen menen te onderkennen, is net zo goed een gevolg van een gebrek aan politieke durf van de internationale gemeenschap die vast blijft houden aan het al even repetitieve als steriele recept van slaan en zalven (*carrot and stick*).

Die eenzijdige en kortzichtige benadering van Noord-Korea is zeker ook een gevolg van het feit dat Noord-Korea slechts aandacht krijgt wanneer het een crisis uitlokt. Analisten en commentatoren struikelen dan over elkaar heen om de nieuwste crisis te duiden, terwijl de ware toedracht meestal in een waas van verwarring en onduidelijkheid is gehuld. Opgejut door nieuwsredacties

die instant-antwoorden willen, komen de analyses meestal niet verder dan het herkauwen van dezelfde oude lezingen die opgefrist worden met de nieuwste feitjes. Enige tunnelvisie is die analyses dan ook niet vreemd: kritische afstand tot de feitenregen is nauwelijks aanwezig en de focus is exclusief gericht op Noord-Korea en zijn leider(s). Opvallend daarbij is dat het nieuws over Noord-Korea in eerste instantie aangereikt wordt door de internationale persagentschappen (AP, Reuters) – in tweede instantie door Japanse (Kyodo) of Zuid-Koreaanse (Yonhap) persagentschappen – op basis van wat het officiële (Noord-) Koreaanse Centrale Nieuwsagentschap (Korean Central News Agency, KCNA) aan Engelstalige berichten de wereld in stuurt.²

Opvallend is dat journalisten noch analisten in het heetst van de strijd de moeite nemen om de oorspronkelijke Noord-Koreaanse berichten na te lezen (en al helemaal niet in het Koreaans).³ Zo is tijdens de meest recente crisis de publieke opinie opgejut met het nieuws dat Noord-Korea achtereenvolgens Seoul, Guam en zelfs Washington met een (nucleaire) aanval zou bedreigen. Zo hysterisch als Pyongyang afgeschilderd werd, zo genuanceerd klonken de reacties uit Washington en Seoul: mocht Noord-Korea tot een militaire provocatie overgaan, dan zou er gepast gereageerd worden. Leest men er de oorspronkelijke Noord-Koreaanse berichten op na, dan kan worden vastgesteld dat ook Pyongyangs houding net zo voorwaardelijk was: Noord-Korea zou niet lijdzaam toezien wanneer zijn soevereiniteit bedreigd werd. Dat Noord-Korea daarbij bovendien gretig gebruik maakt van het Amerikaanse militair strategische jargon, zoals 'pre-emptieve aanval', blijft ook grotendeels onopgemerkt.

Toch is het bij een sobere analyse van de dreiging die Noord-Korea vormt, ook van wezenlijk belang de beeldspraak op te pikken en niet iedere bedreiging letterlijk te nemen. Dat dit onvoldoende gebeurt, heeft er zeker mee te maken dat commentatoren en analisten niet wezenlijk in Noord-Korea geïnteresseerd zijn, maar slechts zijdelings aandacht besteden aan het land in het kader van andere dossiers, zoals non-proliferatie, internationale betrekkingen of Amerikaans buitenlands beleid. Een onvermijdelijk gevolg hiervan is dat men niet veel verder kijkt dan de symptomen, zonder echt in te gaan op wat Noord-Korea nu eigenlijk drijft. Zonder een afgewogen inschatting van die drijfveren wordt Noord-Korea's provocatieve gedrag gemakkelijk geïnterpreteerd als louter strategisch en gericht op de korte termijn.

Diezelfde perifere interesse in Noord-Korea geeft aanleiding tot de veelgehoorde verzuchting dat Noord-Korea irrationeel zou handelen en fundamenteel onpeilbaar is. Door het uitblijven van een duurzame oplossing ontstaat bovendien het beeld van een Noord-Korea dat niet verandert, maar evenmin in staat is tot verandering. Maar ook Noord-Korea is een product van zijn eigen geschiedenis, een geschiedenis die het zelf schrijft binnen een zeer specifiek tijds- en geopolitiek kader. In de rest van dit artikel wil ik een aanzet geven tot het inkleuren van dat kader.



Kim Jong-un, de huidige leider van Noord-Korea. Foto petersnoopy

Kim Jong-un: van onbeschreven blad tot waardig opvolger van zijn vader

Toen op 17 december 2011 Kim Jong-il na nog geen twee decennia aan het roer overleed, leek het alsof Noord-Korea een onzekere periode tegemoet ging. Uiteindelijk was de opvolging pas ruim een jaar eerder beklonken en was de nieuwe leider, Kim Jong-un, ook in Noord-Korea zelf een grotendeels onbeschreven blad. Die vrees bleek achteraf grotendeels ongegrond. Na het herseninfarct van Kim Jong-il in augustus 2008 is de opvolging in sneltreinvaart geregeld en bezegeld in september-oktober 2010, een proces waarvan we nu kunnen stellen dat het door Kim Jong-il strak geregisseerd is. Tijdens een uitzonderlijke partijconferentie op 28 september 2010 werd Kim Jong-un gepromoveerd tot vice-voorzitter van de centrale militaire commissie en lid van het centraal comité van de arbeiderspartij. De dag daarvoor was al bekend gemaakt dat hij de rang van generaal had gekregen. Binnen de partij was hiermee zijn positie gevestigd. Interessant is dat naast Kim

Na de dood van Kim Jong-il begon een grootschalig propaganda-offensief om de geloofwaardigheid van Kim Jong-un onder de bevolking te vestigen



Standbeelden van Kim Il-sung en Kim Jong-il. Toeschouwers bewijzen hun eerbewijs tijdens de 100^{ste} verjaardag van de geboorte van Kim Il-sung, Pyongyang 2012. Foto Tormod Sandtorv

Jong-un, ook Kim Jong-il's zus Kim Kyong-hui en haar echtgenoot Jang Song-thaek naar de top van de partij doorstootten. Uiteindelijk schragen en beschermen zij Kim Jong-un als nieuwe, onervaren leider.

Op de 60ste verjaardag van de Koreaanse Arbeiderspartij, 10 oktober 2010, trok een grootschalige militaire parade door Pyongyang, gagedeslagen door Kim Jong-il en Kim Jong-un. Onder het waarnemend oog van de massaal toegestroomde (en toegelaten) internationale pers zweerde het leger trouw aan de partij en haar leiders. Dit was wellicht onopgemerkt de belangrijkste boodschap van deze parade: het leger erkende opnieuw – na ruim een decennium 'leger eerst'-beleid onder Kim Jong-il – de suprematie van de partij. Daarmee werden institutionele evenwichten binnen het Noord-Koreaanse bestel hersteld na de ravage van medio jaren '90, toen de partij aan geloofwaardigheid inboette tijdens de acute hongersnood en economische teloorgang. Institutioneel was Kim Jong-un daarmee op het schild getild, maar ook in een totalitaire staat is het winnen van de harten van de bevolking niet onbelangrijk. Na de dood van Kim Jong-il begon dan ook een grootschalig propaganda-offensief om de geloofwaardigheid van Kim Jong-un onder de bevolking te vestigen. Op 8 januari 2012 zond de nationale omroep de documentaire 'In de voetstappen van de "Leger Eerst" revolutie tredend' (*Paektu sŏn'gun hyŏngmyŏng wiŏb-ŭl kyesŭnghasiyŏ*) uit. Sindsdien is Kim Jong-un

niet uit de Noord-Koreaanse media weg te slaan. Daarbij valt op hoe hij veel warmer, betrokkener en menselijker overkomt dan zijn vader. Opvallend is ook hoe vaak hij zijn zorg uitspreekt over het welzijn en de welvaart van het volk. Dit lijkt in schril contrast te staan met het provocerende internationale beleid van diezelfde Kim Jong-un, maar is dat bij nader inzien eigenlijk helemaal niet.

In 2012, een jubileumjaar waarin de 100ste verjaardag van de geboorte van Kim Il-sung herdacht werd, zouden de poorten van Noord-Korea als 'mchtig en welvarend land' (*kangs ng taeguk*) openzwaaien. In aanloop naar de festiviteiten werd geld noch moeite gespaard om Pyongyang op te knappen, na jaren van verkommering. Macht wilde Noord-Korea projecteren met satellietlanceringen (mislukt op 13 april, succesvol op 19 december) en een derde nucleaire test op 12 februari 2013.⁴ Noord-Korea liet zich daarbij niets gelegen liggen aan de opeenvolgende unaniem veroordelingen door de VN-Veiligheidsraad. Sterker nog, het beschouwt die resoluties als een inbreuk op de soevereine rechten (vreedzame exploratie van het heelal) en plichten (verdediging van het territorium) van Noord-Korea en een onverholven poging de economische ontwikkeling van het land te schaden. Ook al blijken de steeds verder aangescherpte sancties Noord-Korea niet ingrijpend gehinderd te hebben bij de verdere ontwikkeling van zijn raket- noch zijn kernwapentechnologie, toch beschouwt Pyongyang die sancties als een onderhandse poging om het land

en zijn regime te destabiliseren en vindt het in die lezing een verdere rechtvaardiging om door te gaan met de ontwikkeling van in het bijzonder zijn kernwapenprogramma.

Met die onwrikbare houding bewijst Kim Jong-un een waardig opvolger van zijn vader te zijn, een trouwe erfgenaam van de juche-leer, de nationale ideologie die totale autonomie predikt. Daarmee paait hij enerzijds het leger en de meest behoudende krachten aldaar, maar tevens onderbouwt hij zodoende een publiek imago van onversaagde doortastendheid. Sterker nog, hij neemt de erfenis van zijn vader en het “historische imperatief” van het “machtige en welvarende land” zo ernstig dat hij een tweesporenbeleid (*py ngjin*) voert van gelijktijdige economische en militair-nucleaire ontwikkeling. Als antwoord op de veroordeling door de Veiligheidsraad van de derde kernproef, schreef de Hoogste Volksvergadering op 1 april 2013 de kernwapenstatus van Noord-Korea in de grondwet in. Diezelfde vergadering benoemde Pak Pong-ju, een partijkader met een staat van dienst als economische hervormer, als nieuwe premier van een kabinet dat expliciet het economische beleid als voornaamste verantwoordelijkheid opgedragen heeft gekregen. Wat de koers zal zijn die Pak Pong-ju gaat varen is vooralsnog onduidelijk, maar dat Noord-Korea verder nadenkt over structurele hervormingen bleek al op 28 juni 2012, toen een proefproject werd gelanceerd rond nieuwe gedecentraliseerde managementtechnieken voor coöperatieve boerderijen en

bedrijven. Opvallend bij de benoeming van Pak Pong-ju, een vertrouweling overigens van Kim Kyung-hui, was de gelijktijdige oproep om de internationale handelsbetrekkingen van Noord-Korea te diversifiëren, een wel zeer merkwaaardige oproep op een ogenblik dat de internationale spanning rond Noord-Korea en zijn oorlogszuchtige taal hoog opliep.

Maar misschien was de crisis juist nodig om een opening te forceren. Noord-Korea voelt zich in de tang genomen en zoekt wanhopig naar een uitweg, waarbij het zelf grotendeels controle behoudt over de koers die het zal (moeten) varen. Om dat te bereiken, probeert het zich in een positie van (relatieve) sterkte te positioneren. Niet zozeer de oplopende dreigementen waren in dat verband van belang, maar juist het feit dat Pyongyang alle mechanismen die het mogelijk zouden maken een incident in de kiem te smoren, effectief saboteerde. Het is in dat licht dat Noord-Korea's aankondiging op 11 maart, dat het uit het wapenstilstandsverdrag stapte, moet worden begrepen. Ook al werd in Washington, Seoul en Tokyo in eerste instantie met erg veel testosteron en machismo op de Noord-Koreaanse dreigementen gereageerd, toen Pyongyang begin april effectief Musudan-raketten in stelling bracht, kantelde de sfeer. Het risico op een ongewilde escalatie was dusdanig toegenomen, dat enige soberheid van geest uiteindelijk terugkeerde en er niet enkel meer gesproken werd in termen van resolute weerbaarheid tegenover de

De Juche-leer is de ideologische hoeksteen van de Noord-Koreaanse revolutie. Door Kim Il-sung voor het eerst geformuleerd in 1955 en in 1972 ingeschreven in de grondwet, is de juche idee uitgewerkt tot een volwaardige filosofie. Als idealistische filosofie keert het zich af van het klassieke marxistische materialisme door te verkondigen dat “de mens de meester en maatstaf van alle dingen is”. Tegelijkertijd is het een anti-kolonialistische leer die de bevrijding van de mens als sociaal wezen expliciet koppelt aan de ontvoogding van de natie. Als politieke leer rust juche op drie pijlers: politieke onafhankelijkheid (*chaju*), economische zelfstandigheid (*charip*) en militaire autonomie (*chawi*). In de praktijk betekent dit dat Noord-Korea de onaantastbaarheid van de nationale soevereiniteit hoog in het vaandel voert. Bondig samengevat leest dit als “niemand zegt Noord-Korea wat het moet doen.” Dit blijft tot vandaag de maatstaf voor Noord-Korea's omgang met de internationale gemeenschap. Onder Kim Jong-il's leiderschap werd de juche gedachte aangevuld en ingekapseld door de S n'gun (Leger Eerst) leer, die het leger als beschermer van de revolutie en model voor de natie naar voor schoof.



De Noord-Koreaanse vlag. Pyongyang, Noord-Korea. Foto Gilad Rom / giladr

In Pyongyang droomt men van een vredesdividend

Noord-Koreaanse dreiging. Tijdens zijn doortocht in Tokyo medio april gaf de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry te kennen dat de Verenigde Staten een kans op een gesprek met Noord-Korea niet zouden laten liggen. Als symbolisch gebaar stelden de Verenigde Staten bovendien een geplande testvlucht van een Minuteman ICBM uit om zo niet verder olie op het vuur te gooien. Daarmee was een eerste doel van Pyongyang bereikt: de druk zodanig opvoeren dat de internationale gemeenschap op Pyongyangs voorwaarden de weg naar de onderhandelingstafel zou vinden.

Het opzeggen van het wapenstilstandsverdrag had nog een bijkomende dimensie: zestig jaar na het einde van de Koreaanse oorlog is er nog steeds geen vredesakkoord en zijn de strijdende partijen nog steeds in staat van oorlog. Het is die permanente staat van oorlog die Pyongyang angst inboezemt. Jarenlang al vraagt Pyongyang om een vredesakkoord en normalisering van de betrekkingen met de Verenigde Staten. Ook in Pyongyang droomt men van een vredesdividend. Op het hoogtepunt van de crisis was het belangwekkend John Kerry tijdens een persconferentie in Tokyo met zijn Japanse ambtsgenoot Fumio Kishida te horen zeggen dat wat uiteindelijk op het spel stond de kans op vrede was. Later vulde Kerry dat aan met de bekende voorwaarde dat dat echter pas een optie was indien Pyongyang duidelijke stappen richting denuclearisering zou zetten, een stelling die werd onderschreven door

de Zuid-Koreaanse president Park Geun-hye tijdens haar bezoek aan Washington begin mei.

Dat laatste is echter een *non sequitur*. Zowel Washington als Seoul verklaart bij herhaling Noord-Korea nooit te zullen erkennen als een kernwapenmacht, terwijl Noord-Korea van de dagen schreeuwt dat het niet de vergissingen van Irak en Libië zal begaan. Hoewel Noord-Korea schuchter de weg van de economische hervormingen aftast, zal het dat slechts doen in een context waarin het voortbestaan van het land en zijn systeem gewaarborgd zijn en niet in het gedrang komt. Onvermijdelijk betekent dat dat het voor de afzienbare tijd zal vasthouden aan zijn kernwapenprogramma. Het is aan de internationale gemeenschap om een weg te vinden die de dreiging van Noord-Korea kanaliseert, terwijl het de leiders in Pyongyang de zekerheid en ruimte biedt om te veranderen. China vaart uiteindelijk al jaren deze koers, maar Peking is er in al die tijd nog niet in geslaagd Tokyo noch Washington op dezelfde lijn te krijgen. Zuid-Korea zat tot 2008 grotendeels op dezelfde lijn als China, maar ook in Seoul schijnt ondertussen de zon niet meer. Duurzame stabiliteit in de regio zal er alleen komen indien alle betrokken partijen elkaar aanvaarden en vanuit die aanvaarding met elkaar in dialoog gaan. Regionale stabiliteit is uiteindelijk een gedeelde en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het betekent niet alleen praten *over* Noord-Korea, maar ook en vooral praten *met* Noord-Korea.

NOTEN

- 1 Onder actoren van de internationale gemeenschap, op zich zelf al een vage en dus best problematische term, moet hier gedacht worden aan het netwerk van beleidsmakers, analisten, journalisten en commentatoren die elkaar onderling bespelen, beïnvloeden en napraten, waarbij nationaal eigenbelang vaak het aura van universele belangen en waarden aanneemt.
- 2 Sinds oktober 2010 heeft KCNA naast zijn bekende Japanse internetadres (www.kcna.co.jp) ook een Noord-Koreaans internetadres. Hetzelfde geldt overigens, sinds 16 februari 2011, voor de Noord-Koreaanse krant van het Centraal Comité van de Koreaanse Arbeiderspartij, de *Rodong Sinmun* (www.rodong.rep.kp). Beide sites zijn belangrijke bronnen voor Noord-Korea om de publieke opinie te bespelen. Tevens zijn het onmisbare bronnen van informatie over hoe het Noord-Koreaanse regime zichzelf en de wereld ziet.
- 3 Een treffend voorbeeld hiervan is het feit dat op 1 december 2012 zelfs Zuid-Koreaanse kranten het over de ontdekking in Noord-Korea van het nest van de éénhoorn (*unik'on*) hadden (zie bijv.: 'Puk "Unik'on nsinch' , P'y ngyang k nch' s ch'achatta' [Noord-Korea: 'Het nest van een éénhoorn ontdekt in de buurt van Pyongyang]', www.chosun.com, 1 december 2012). Dit is inderdaad wat de internationale persagentschappen de wereld instuurden op grond van wat KCNA op zijn Engelstalige site meldde: ('Lair of King Tongmyong's Unicorn Reconfirmed in DPRK', 29 november 2012 (<http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>). Bij *Time* werd dit verder aangescherpt tot de ontdekking in Noord-Korea van het bestaan van de éénhoorn: Patrick Boehler, 'Unicorn's existence proven, says North Korea' (<http://newsfeed.time.com/2012/11/30/unicorns-existence-proven-says-north-korea/>). Het oorspronkelijke Koreaanse artikel heeft het echter helemaal niet over een éénhoorn, maar over een mythisch dier, de *kirin*, dat o.a. vermeld wordt in de 15de-eeuwse *Kory sa*. ('Kogury sijowang kirin'gul chaehwagin' ['De grot van de *Kirin* van Koning Tongmy ng uit Koguryo herbevestigd'], 29 november 2012 (www.kcna.co.jp).
- 4 De lancering op 19 december 2012 was in zoverre succesvol dat een object in een baan om de aarde werd gebracht. Of die satelliet ook functioneert, is niet duidelijk. Wél heeft Noord-Korea op 22 januari 2013 zijn Kwangmy ngs ng 3-2 satelliet laten registeren bij het VN-comité voor de vreedzame ontginning van de ruimte, zoals vereist onder de internationale conventie voor de registratie van voorwerpen in de ruimte gelanceerd (<http://www.osa.unvienna.org/pdf/reports/regdocs/ser662E.pdf>) Noord-Korea voerde twee eerdere nucleaire proeven uit op 9 oktober 2006 en 25 mei 2009. De VN-Veiligheidsraad veroordeelde zowel de lanceringen van langeafstandsraketten als de nucleaire proeven in resoluties 1640 (2004), 1695 en 1718 (2006), 1874 en 1887 (2009), en 2087 en 2094 (2013).

Dreigende ‘finlandisering’ van Zuid-Chinese Zeeregio door China?

De Zuid-Chinese Zee is van groot belang als cruciale handelsroute en vanwege zijn grote olie- en gasvoorraden. De honderden kleine eilandjes in deze zee zijn onderwerp van een ingewikkelde reeks, veelal samenhangende soevereiniteitsgeschillen tussen de kuststaten. Militarisering dreigt.

“**D**e Zuid-Chinese Zee is het oorlogsfront van de toekomst”, schrijft Robert Kaplan in zijn boek *Monsoon*.¹ Inderdaad kan niet ontkend worden dat de spanningen rondom de Zuid-Chinese Zee de laatste jaren steeds meer zorgen baren vanwege de vele botsende territoriale claims van de omringende kuststaten op deze zee. Voor alle Oost-Aziatische landen is de Zuid-Chinese zee van groot belang als cruciale handelsroute. Zo gaat meer dan de helft van het mondiale tonnage dat de koopvaardij vervoert en een derde van het maritieme verkeer door de Zuid-Chinese Zee.² Door de Straat van Malakka passeert inmiddels al zes keer zoveel olie in de richting van Oost-Azië als door het Suezkanaal richting Europa. In totaal bedragen de jaarlijkse handelsstromen zo’n 5,3 triljoen dollar, waarbij het voor de Amerikanen om een vijfde van hun handel gaat. Via deze zee importeren de Chinezen 80% van hun ruwe olie, de Zuid-Koreanen ongeveer 66% van hun energie en voor Japan en Taiwan is dit bijna 60%.³

De Zuid-Chinese Zee staat ook bekend om zijn grote olie- en gasvoorraden. Chinese waarnemers spreken zelfs over een “tweede Perzische Golf”.⁴ De schattingen over de aanwezige olie-reserves lopen echter nogal uiteen. Amerikanen schatten dat er zo’n 21 miljard vaten aanwezig zijn, maar Chinezen spreken over niet minder dan 213 miljard vaten.⁵ Tevens is er naar schatting zo’n 25.000 miljard kubieke meter aardgas aanwezig en is de Zuid-Chinese Zee ook rijk aan vis.

In deze zee liggen honderden kleine eilanden, atollen, rotsen en riffen, waarvan slechts een klein deel bij hoog tij boven water uitsteekt. Ze zijn ge-

zamenlijk het onderwerp van een ingewikkelde reeks, veelal samenhangende soevereiniteitsgeschillen. Vietnam, de Filippijnen, Indonesië, Maleisië en Brunei claimen diverse delen van de Zuid-Chinese Zee. Op basis van een historisch document, de zogenaamde negenstrepen-kaart, claimt China zelfs zo’n 80% van de Zuid-Chinese Zee, als territoriale wateren. Anders gezegd, China vindt dat het hier onbetwiste soevereiniteit heeft. Het betreft hier een zeegebied van 2,5 miljoen km², dat volgens China al 2000 jaar tot het rijk behoort. In 1947, twee jaar voor de communistische machtsovername, bezegelde China deze historische claim met de controversiële negenstrepenkaart. Taiwan beroept zich ook op deze kaart.

Illustratief voor deze claims zijn de verschillende namen die voor de Zuid-Chinese Zee en de eilanden gebruikt worden. Zo staat in China de Zuid-Chinese Zee als de ‘Zuid Zee’ bekend, in Vietnam als de ‘Oost Zee’ en op de Filippijnen als de ‘West Filippijnse Zee’. China, Taiwan, Vietnam en de Filippijnen hebben bovendien een militaire presentie op sommige van de eilanden. Kortom, er is sprake van een bijzonder complexe situatie rondom de Zuid-Chinese Zee, met een verscheidenheid aan elkaar overlappende claims op het gebied van territoriale integriteit.

In dit artikel komen allereerst de diverse claims aan de orde, gevolgd door een korte uiteenzetting van het zeerecht. Hierbij wordt vooral de bijzondere positie die China inneemt, nader belicht. Vervolgens wordt ingegaan op de posities van de Verenigde Staten en Europa en volgen aan het eind (voorzichtige) conclusies.

Kees Homan is als onderzoeker verbonden aan Instituut Clingendael.



De USS Nimitz, het vlaggenschip van de Nimitz-klasse van 10 supervliegdekschepen passeert de Straat van Malakka. Door deze zeestraat wordt al zes keer zoveel olie vervoerd als door het Suezkanaal. Foto Official U.S. Navy Imagery

Eilanden

De eilandjes in de Zuid-Chinese Zee zijn gegroepeerd in een aantal gebieden. De vier belangrijkste groepen zijn:

1. De archipel van de Spratly-eilanden in het zuiden van de Zuid-Chinese Zee, die uit ongeveer 400 eilandjes bestaat, waarvan er bij vloed ongeveer 33 voor ten minste een deel droog blijven. Zes landen – China, Taiwan, Vietnam, de Filipijnen, Brunei en Maleisië – maken aanspraak op deze eilanden en elk houdt een aantal eilandjes bezet. Vietnam, de Filipijnen en China zijn begonnen naar olie te boren;
2. De Paracel-eilanden in het noordwesten, die reeds in 1974 na een zeegevecht met Vietnam stevig in Chinese handen zijn gekomen. Zowel China, Taiwan als Vietnam claimt volledige jurisdictie over deze eilanden;
3. De Paratas-archipel in het noordoosten, die vast in handen is van Taiwan. Niettemin claimt China ook deze archipel onder de noemer van het 'één China-beginsel'; en
4. De Macclesfield- en Scarborough-koraalriffen in het noorden resp. noord-oosten. Ze zijn niet bezet, maar China en Taiwan claimen het Macclesfield-rif. Beide landen en de Filipijnen claimen het Scarborough-rif.

Door de economische ontwikkeling, de assertieve diplomatie en de hoge defensie-uitgaven van China is het strategisch evenwicht in de regio aan het verschuiven. China onderstreept steeds meer

zijn claims, met zijn jaarlijks stijgende defensie-budgetten, unilaterale visverboden, toenemende zeepatrouilles, marine-oefeningen en diplomatieke druk.

Militair gezien is de Zuid-Chinese Zee voor China ook van groot belang.⁶ De zee valt namelijk binnen wat bekend staat als de eerste verdedigingsketen van eilanden (die zich uitstrekt van de Aleoeten, via de Japanse archipel naar de Filipijnen en Borneo). China ambieert in de nabije toekomst met zijn zee- en luchtstrijdkrachten de toegang tot het zeegebied tussen China en deze verdedigingsketen aan buitenlandse marines te kunnen ontzeggen. De Zuid-Chinese Zee zou een veilige vrijplaats kunnen bieden voor Chinese marineschepen, waaronder nucleaire onderzeeboten met intercontinentale ballistische raketten. Heerschappij over de Zuid-Chinese Zee zou China ook in een sterke positie brengen in Zuidoost-Azië en mogelijkheden bieden tot het uitoefenen van enige druk op Japan en Zuid-Korea.

Ondanks de toenemende onderlinge afhankelijkheid van de economieën in de regio kunnen door deze politieke, diplomatieke en militaire veranderingen, in combinatie met onopgeloste historische en territoriale geschillen, aanzienlijke spanningen ontstaan. Een stijgende vraag naar energie en het verlangen naar energiezekerheid en, meer algemeen, de wedijver om hulpbronnen, kunnen



Aanspraken China op Spratly-eilanden. Afbeelding Voice of America, voanews.com

deze spanningen nog versterken. De problemen rondom de Zuid-Chinese en Oost-Chinese Zee hebben tevens tot een groeiend nationalisme in de regio geleid. Soms komt dit nationalisme voort uit de geschiedenis, zoals de Japanse bezetting van China in de Tweede Wereldoorlog en wordt dit versterkt door de geschillen over de Oost-Chinese Zee. In Vietnam en de Filipijnen domineren vooral nationalistische sentimenten vanwege de claims op de Zuid-Chinese Zee. Dit nationalisme maakt het ook moeilijk om concessies te doen.

Cambodja doorbrak de aanvankelijke eenheid onder de ASEAN-landen, doordat het als voorzitter van een ASEAN-bijeenkomst in Phnom Penh in juli 2012 een gezamenlijk communiqué tegenhield. Het land wilde niet dat er een verwijzing naar een oplossing van de problemen rond de Zuid-Chinese Zee in zou worden opgenomen. De grote economische afhankelijkheid van dit land van China werd algemeen als verklaring beschouwd voor de opstelling van Cambodja.

Oost-Chinese Zee

Naast de problemen rondom de Zuid-Chinese Zee is er in Noordoost-Azië in de Oost-Chinese Zee sprake van een hoogoplopend conflict tussen China en Japan over de zogenoemde eilandengroepen Senkaku/Diaoyu.⁷ Aangezien het hier slechts twee landen betreft, is dit geschil minder

complex dan dat in de Zuid-Chinese Zee. Het officiële standpunt van de Japanse regering is dat de eilanden al sinds 1895 tot Japan behoren. Tot 1970 is de Japanse soevereiniteit nooit betwist. Pas toen er in 1970 olie werd aangetroffen in het eilandengebied, heeft zowel China als Taiwan aanspraak gemaakt op de eilanden.⁸ Sindsdien zijn diverse malen, vaak door nationalistische sentimenten gevoede, conflicten over deze eilanden opgelaaid.

In september 2012 ontstonden hooglopende spanningen, toen de Japanse regering besloot de Senkaku-eilanden over te nemen van een Japanse particuliere eigenaar. Naast betogingen in tientallen Chinese steden, stuurde Peking diverse marineschepen in de richting van de eilanden om daar te patrouilleren. Toen de patrouilleschepen de 12 mijl-zone rondom deze eilanden binnenvoeren, waarschuwde de Japanse premier Abe China dat iedere poging op de eilanden aan wal te gaan met geweld zal worden beantwoord.⁹

De verhouding tussen China en Japan is bovendien beladen met de irritatie aan Chinese zijde over de Japanse weigering berouw te tonen over de tegen de Chinese bevolking begane wreedheden tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De problemen rondom de Zuid-Chinese Zee hebben tot een groeiend nationalisme in de regio geleid



Chinese surveillanceschepen varend in formatie door de wateren nabij de eilandengroep Senkaku/Diaoyu. Over deze eilandengroep heerst een fel conflict tussen China en Japan. Foto Times Asi

Zeerecht

Bij de geschillen rondom de Zuid- en Oost-Chinese Zee gaat het juridisch niet zozeer om de zee zelf, maar om de verspreide eilanden. Op basis van internationale verdragen moeten alle claims op soevereiniteit en rechten op zee namelijk vanaf land beginnen. De belangrijkste internationale regeling op dit gebied is het VN-Zeerechtverdrag.¹⁰ Dit verdrag stelt dat alle kuststaten het recht hebben op een 'territoriale waterzone' van 12 zeemijl, die zich uitstrekt vanaf overeengekomen basislijnen (laagwaterlijnen). De 'aansluitende zone' strekt zich 24 mijl vanaf de basislijn uit. In deze zone kan een land de wet afdwingen op het gebied van bijvoorbeeld smokkel of illegale immigratie. Daarnaast kent het Zeerechtverdrag een 'exclusieve economische zone' (EEZ), die zich 200 zeemijlen uitstrekt vanaf de basislijn.

Buitenlandse marineschepen mogen zich alleen met toestemming in de territoriale zee bevinden of gebruik maken van onschuldige doorvaart. Onderzeeboten moeten boven water komen en hun vlag tonen. De territoriale zee is hoofdzakelijk soeverein territorium, terwijl in de EEZ de kuststaat het soevereine recht heeft alle natuurlijke hulpbronnen te exploiteren. Bij de EEZ zijn er geen beperkingen voor het maritieme verkeer, zelfs niet voor oorlogsschepen.

De relevantie van het voorgaande voor de Zuid-Chinese Zee, is dat territoriale zeeën en exclusieve economische zones zich niet alleen kunnen

uitstrekken vanaf een kustlijn, maar ook vanaf eilanden, hoe afgelegen ook. Het moet hier gaan om bewoonbare eilanden die omgeven worden door water en bij hoog water droogvallen. Een verdere complicatie is dat staten exclusieve rechten kunnen claimen op de zeebodem, ondergrond en hulpbronnen verder dan de EEZ-limiet van 200 zeemijlen. Wel moet dan bewezen worden dat de zeebodemformaties deel uitmaken van het continentaal plateau van de staat.

De Filippijnen hebben onlangs de Chinese claim op de Zuid-Chinese Zee aangevochten voor een internationaal tribunaal in Hamburg, dat speciaal in het Zeerechtverdrag is voorzien om geschillen tussen partijen te beslechten. China heeft zich echter bij ondertekening van het Zeerechtverdrag het recht voorbehouden de rechtsmacht van dit tribunaal niet te erkennen. Bovendien vindt China dat het Zeerechtverdrag alleen waterlijnen regelt, maar niets zegt over de soevereiniteit van eilanden.¹¹

De Verenigde Staten

Hoewel de Verenigde Staten geen claims hebben op de Zuid-Chinese Zee, steunen ze mondeling de rechten van de territoriale claims van de desbetreffende ASEAN-landen en verklaren zelfs dat de vrijheid van zeevaart en een door alle landen aanvaarde oplossing van de diverse claims een Amerikaans nationaal belang zijn. De regio maakt bovendien deel uit van het nieuwe Amerikaanse beleid met de verschuiving van het Amerikaanse

militaire zwaartepunt naar Azië.¹² In een drietal toespraken in dit werelddeel in november 2011 vertelde president Obama zijn gehoor dat de Verenigde Staten de dominante militaire mogendheid in de Stille Oceaan-regio zullen blijven. De Chinese reactie hierop laat zich gemakkelijk raden. De Amerikaanse militaire versterkingen die zijn aangekondigd, zijn echter niet zo indrukwekkend. Het gaat hier voornamelijk om de stationering van 2.400 mariniers in Australië en vier geavanceerde kustgevechtsschepen in de kustwateren bij Singapore.¹³

Het Amerikaanse beleid is erop gericht toekomstige conflicten met China te vermijden en tegelijkertijd de onafhankelijkheid van kleinere landen en de vrije doorvaart door de Zuid-Chinese Zee te garanderen. De steeds assertievere wijze waarop de Chinese marine zich in samenhang met de claim op de Zuid-Chinese Zee in deze regio manifesteert, leidt tot grote bezorgdheid bij de andere kuststaten. De Filippijnen en Vietnam zijn belangrijke actoren in de Zuid-Chinese regio. Beide landen laten de laatste jaren op assertieve wijze blijken de claims van China niet te erkennen.

Mede als gevolg hiervan hebben zede militaire relaties met de Verenigde Staten versterkt. Zo heeft Washington met deze landen al gezamenlijke militaire oefeningen gehouden.

Een rapport van het *Center for a New American Security* waarschuwt dat, indien de Verenigde Staten niet voldoende tegengas geven in de regio, een 'finlandisering' van de overige kuststaten door China dreigt.¹⁴ Finlandisering staat voor het buitenlands beleid van Helsinki tijdens de Koude Oorlog, dat op voorhand rekening hield met de eventuele mening van Moskou, waardoor de Finse soevereiniteit beperkingen kende.

Europa

Een vraag die ook rijst is in hoeverre de conflicten in de Zuid- en Oost-Chinese Zee van belang zijn voor Europa. Anders dan de Verenigde Staten richt Europa zich meer op de economische en handelsrelaties met Azië en minder op de veiligheidsrelatie. Wél zijn uiteraard stabiliteit en vrij-

heid van zeevaart van belang voor deze relaties. De Raad van de Europese Unie vindt dan ook dat er voor de EU grote economische en handelsbelangen in Oost-Azië op het spel staan.¹⁵

China, Taiwan, Japan, Zuid-Korea en ASEAN waren in 2010 samen inmiddels goed voor ongeveer 21% van het mondiale BBP, en voor ongeveer 28% van de wereldomvattende handel van de EU in goederen en diensten. Commerciële prioriteiten van EU-lidstaten hebben duidelijk voorrang boven een EU-beleid als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GVDB). Het laatste richt zich meer op de nabuurschappen en regio's en niet op Azië.

Bovendien is het imago van Europa in de regio niet positief. Met alle problemen op financieel gebied en de slinkende defensiebudgetten, geniet de EU weinig aanzien in Oost-Azië.¹⁶ EU-lidstaten onderhouden dan ook vooral bilaterale relaties met de landen in Zuidoost-Azië. Zo zijn Europese firma's actief in de Zuid-Chinese Zee met de exploratie van olie en gas, met scheepvaart en andere maritieme sectoren.

De
Filippijnen hebben
de Chinese claim op
de Zuid-Chinese Zee
aangevochten voor het
Zeerechttribunaal
in Hamburg

Tot slot

China heeft onlangs weer olie op het vuur gegooit in de regio door biometrische paspoorten uit te geven, met een landkaart waarop de Zuid-Chinese Zee wordt afgebeeld als Chinees grondgebied.¹⁷ Het is een van de vele manieren waarop China tracht zijn claims op deze zee kracht bij te zetten. Het ziet er in ieder geval niet naar uit dat het Zeerechtverdrag als belangrijkste juridische instrument de oplossing gaat bieden voor de diverse claims op de Zuid-Chinese Zee. China heeft immers herhaaldelijk te kennen gegeven multilaterale oplossingen uit te sluiten, maar te streven naar afzonderlijke bilaterale onderhandelingen met de desbetreffende landen.¹⁸ Op deze wijze kan het zijn economische dominantie een belangrijke rol laten spelen.

De tijd lijkt hierbij ook in het voordeel van China te zijn. Hoewel de landen rondom de Zuid-Chinese Zee voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de

Verenigde Staten, zijn ze voor hun economische groei op China aangewezen. De Chinese macht is bovendien niet alleen een kwestie van meer onderzeeboten en nieuwe militaire capaciteiten, maar ook aspecten als demografie, economische dominantie en geografisch centrale ligging in de regio zijn relevant. Naarmate deze aspecten aan belang winnen, is het de vraag in hoeverre voor deze landen de Amerikaanse veiligheids garanties geloofwaardig blijven, mede gezien de financiële problemen waar de Verenigde Staten mee kampen.

Admiraal Mike Mullen noemde als toenmalig voorzitter van de Verenigde Chefs van Staven de oplopende nationale schuld de grootste bedreiging voor de nationale veiligheid van de Verenigde Staten.¹⁹ De Amerikaanse realist Richard Betts bepleit dan ook dat vooralsnog de Verenigde Staten enige militaire terughoudendheid in acht moeten nemen tot het eigen huis op orde is. Dat zou de Amerikanen de mogelijkheid bieden hun huidige macht zoveel mogelijk in stand te houden, de economie weer op orde te brengen en daarnaast te herstellen van de gevolgen van de oorlogen in Irak en Afghanistan. Dit om uiteindelijk effectiever in te kunnen spelen op toekomstige onvoorziene omstandigheden. Betts sluit betrokkenheid van China hierbij niet uit.²⁰ De vraag is echter of de Verenigde Staten deze tijd gegund zal zijn.

ging voor de nationale veiligheid van de Verenigde Staten.¹⁹ De Amerikaanse realist Richard Betts bepleit dan ook dat vooralsnog de Verenigde Staten enige militaire terughoudendheid in acht moeten nemen tot het eigen huis op orde is. Dat zou de Amerikanen de mogelijkheid bieden hun huidige macht zoveel mogelijk in stand te houden, de economie weer op orde te brengen en daarnaast te herstellen van de gevolgen van de oorlogen in Irak en Afghanistan. Dit om uiteindelijk effectiever in te kunnen spelen op toekomstige onvoorziene omstandigheden. Betts sluit betrokkenheid van China hierbij niet uit.²⁰ De vraag is echter of de Verenigde Staten deze tijd gegund zal zijn.

NOTEN

- 1 Robert D. Kaplan, *Monsoon*, New York: Random House, 2010, blz. 284-290.
- 2 Sarah Raine & Christian Le Mière, *Regional Disorder: The South China Sea Disputes*, Londen: The International Institute for Strategic Studies, 2013, blz. 12.
- 3 *Ibid.*, blz. 12.
- 4 James R. Holmes & Lyle Goldstein, 'Gunboats for China's New "Grand Canals"?', *Naval War College Review*, Spring 2009, blz. 53.
- 5 Will Rogers, *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Security, januari 2012, blz. 85-97.
- 6 Daljit Singh, 'Pivoting Asia, Engaging China-American Strategy in East Asia Today', *ISEAS Perspective*, Singapore, 19 oktober 2012, blz. 5.
- 7 Simon Chelton, 'Trouble in the East China Sea', *RUSI Analysis*, 23 oktober 2012.
- 8 Guido van Oss, *Verhit debat in Clingendael over ruzie Japan versus China*, Instituut Clingendael, 25 maart 2013.
- 9 James Hardy, 'Japan warns China over Senkaku moves', *IHS Jane's Defence Weekly*, 1 mei 2013, blz. 18.
- 10 VN-Zeerechtverdrag (<http://www.encyclo.nl/lokaal/10880>).
- 11 Banyan, 'Thunder out of China', *The Economist*, 4 mei 2013, blz. 52.
- 12 Raine & Le Mière, *a.w. noot 2*, blz. 151-179 en 'China's passport move stokes South China Sea dispute', *IJSS Strategic Comments*, december 2012, blz. 2.
- 13 Tim Huxley, *Response to PacNet #35 – US 1, China O*, Pacific Forum CSIS, Honolulu, Hawaii, 12 juni 2012.
- 14 Patrick M. Cronin (red.), *Cooperation from Strength – The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Security, januari 2012, blz. 15.
- 15 *Richtsnoeren inzake het buitenlandse en veiligheidsbeleid van de EU in Azië*, Raad van de Europese Unie, 11492/12, Brussel, 15 juni 2012, blz. 5.
- 16 Paul Brill, 'Deze eeuw is de eeuw van de rivaliteit op zee', *de Volkskrant*, 4 augustus 2012.
- 17 'China's passport move stokes South China Sea dispute', *Strategic Comments*, IJSS, 3 januari 2013.
- 18 Efren N. Padilla, 'Bilateralism with China: Diplomacy or capitulation', *GMA News*, 9 juli 2012.
- 19 'Debt is Biggest Threat to National Security, Chairman Says', 22 september 2011 (www.defense.gov/news/newsarticle.spx?id=65432).
- 20 Singh, *a.w. noot 6*, blz. 5.

Noordpool: risico op militarisering

Rusland, de Verenigde Staten, Canada, Denemarken (Groenland), Noorwegen – allen menen ze aanspraak te maken op gedeelten van de, als bron van olie- en gasreserves en als scheepvaart-route, steeds aantrekkelijker wordende Noordpool. Aanspraken die zij zullen willen verzilveren. De militarisering van het Noordpoolgebied lijkt te zijn begonnen. Ligt een wapenwedloop op de loer?

De Noordpool is één van de laatste plekken op aarde waar nog weinig menselijke activiteit te vinden is. Dit gaat veranderen. Op de Noordpool zijn immers grote hoeveelheden olie en gas gevonden, die steeds gemakkelijker te bereiken zijn door smeltend ijs. Ook komen er nieuwe vaarroutes vrij die voor de scheepvaart interessant zijn. Het is echter onzeker wie rechten kan ontlenen aan welk stukje van de pool. De belangstelling en concurrentie groeit. De commerciële scheepvaart zal toenemen, er zullen nieuwe boorplatformen komen en bijkomend zullen ook de militaire activiteiten gaan toenemen.

Wat er te vinden is

Uit onderzoek uit 2009 van wetenschappers verbonden aan het Amerikaanse wetenschappelijk bureau voor geologisch onderzoek (USGS) is gebleken dat zich in de bodem van de Noordelijke IJszee enorme hoeveelheden olie en gas bevinden, hoeveelheden die ongeveer gelijk zijn aan de bewezen olie- en gasreserves van Rusland;¹ aantallen die voor respectievelijk drie² en vijftien³ jaar in de mondiale vraag naar olie en gas zouden kunnen voorzien.

Door het smeltende ijs komen nieuwe scheepvaartroutes vrij en het gaat hierbij voornamelijk om de Noordoostelijke en Noordwestelijke Doorvaarten. De Noordoostelijke Doorvaart, die langs Rusland loopt, zou de afstand tussen Yokohama (in Japan) en Rotterdam met 30% kunnen verminderen. China ziet het belang en investeert in IJsland en Groenland in onder andere de mijnbouw om straks van de partij te zijn.

Ook voor Rusland wordt de Noordpool belangrijker. De Russische olie- en gasreserves dalen. Dat betekent dat Rusland moet zoeken naar nieuwe grondstofreserves als het land energie wil blijven gebruiken als instrument voor zijn buitenlandbeleid – zoals het in het verleden bijvoorbeeld om politieke redenen de gaskraan naar Oekraïne heeft dichtgedraaid. De olie- en gasreserves op de Noordpool betekenen dat Rusland energie kan blijven gebruiken als middel in het buitenlandbeleid. Moskou meent de Noordoostelijke Doorvaart tot de interne wateren van Rusland te kunnen rekenen en daarmee controle uit te kunnen oefenen op wie daarvan gebruik maken.⁴

In 2007 plantte Rusland zijn vlag op de bodem van de Noordelijke IJszee ter hoogte van de Noordpool. Canada reageerde geschokt: dat waren vijftiende-eeuwse praktijken; de Noordpool zou van Canada zijn. In Canada wordt de noordelijke pool gezien als gebied dat op 'natuurlijke' wijze de Canadezen toebehoort, de grondstofreserves en Noordwestelijke Doorvaartroute inclusief. Niet alleen Canadese politici zien dat zo, ook de Canadese bevolking deelt deze mening.

De Verenigde Staten claimen noordelijke gebieden die weinig overlap hebben met de aanspraken van andere landen. Uitzondering daarop is een regio in de Beaufortzee, waar ook Canada aanspraak op maakt. Hierover staat in de Amerikaanse beleidsstrategie dat de grondstofreserves daar door de Verenigde Staten beschermd zullen worden. In datzelfde document staat dat de Verenigde Staten de Noordoostelijke en Noordwestelijke Doorvaarten als internationale wateren beschouwen.

Thomas Murray en Joris Voorhoeve zijn resp. onderzoeker en directeur van de Sen Foundation voor Onderzoek van Internationale Samenwerking.



Overleven op de Noordpool. Twee ijsberen op een stuk ijs. Foto Jessica Robertson / U.S. Geological Survey

Dezelfde mening hebben de Verenigde Staten geuit inzake de claims die Canada, Rusland en Groenland leggen op gedeelten van de Noordpool. Ieder van die landen claimt dat de Lomonosov-rug tot het eigen continentale plateau behoort. Deze beoordeling is belangrijk, omdat het bepaalt wie een gedeelte van de Noordpool voor exploitatie toebedeeld zou krijgen. Hiervoor moeten de landen wetenschappelijk bewijs aanleveren. Volgens de Amerikanen behoort de Lomonosov-rug echter niet tot de continentale plateaus van één van die landen, maar juist tot de oceaانبodem. Als dat juist zou zijn, dan zou dit betekenen dat de Noordpool onder internationale jurisdictie valt.

Groenland, gesteund door Denemarken, maakt aanspraak op een gedeelte van de Noordpool en de mogelijke grondstoffen die daar te vinden zijn. Voor Groenland zijn deze grondstoffen interessant, omdat het een grotere (financiële) onafhankelijkheid van Denemarken zou betekenen. Ook voor de Noren is het energie-potentieel belangrijk. De grondstoffen die op de Noordpool aanwezig zijn zullen ervoor zorgen dat Noorwegen de riantepositie als energieleverancier – voor met name Europa – kan behouden.

Politieke dynamiek en militarisering

Het gevolg van de claims is een militarisering van het gebied. Sommigen denken dat een wapenwedloop kan ontstaan.⁵ Geconstateerd kan worden dat in Rusland de aandacht naar het Noorden verplaatst. Daar komt in diverse toespraken en

overheidsdocumenten duidelijk naar voren dat de Noordpool, vanwege de zich daar bevindende grondstofreserves, voor Rusland een belangrijk onderdeel vormt voor de toekomst. Gezegd wordt dat men samenwerking wil, maar analisten vrezen dat aan deze houding spoedig een einde komt wanneer Rusland niet krijgt wat het wil.⁶

Dit blijkt volgens de onderzoekers uit allerlei activiteiten die de Russen ondernemen in het hoge noorden: activiteiten die de slagvaardigheid van het leger in die regio moeten vergroten. Zo worden er twee Arctische brigades en een *spetsnaz*-eenheid op het Kula Schiereiland gestationeerd; wordt Nova Zembla geleidelijk tot militaire basis omgevormd; en komen er, om de nucleaire balans te waarborgen, twee nieuwe klassen nucleaire onderzeeërs.⁷ Daarnaast vinden er patrouilles plaats met nucleaire onderzeeërs en de om hun provocatieve aard beruchte vluchten met gevechtsvliegtuigen en bommenwerpers. Dit alles om de boodschap over te brengen dat Rusland de ogen gericht heeft op de grondstoffen in het Noorden.

In Noorwegen bekijkt men de militaire activiteiten van de Oosterbuur met argusogen. De Noren streven naar samenwerking met Rusland, maar daar wordt niet alles op ingezet. Dat valt af te lezen uit diverse overheidsdocumenten en uitspraken van de regering in Oslo. Noorwegen mikt op een krachtigere krijgsmacht, om zo niet te bezwijken onder eventuele Russische druk. Er wordt geïnvesteerd in meerdere fregatten met het *Aegis combat system*, maar ook in achtenveertig F-35's en in bewapende vaartuigen; ook moet in dit ver-

band de oprichting van een Arctisch Bataljon worden vermeld.

In Groenland en Denemarken is in mindere mate sprake van vergroting van de militaire capaciteit. Dat wil niet zeggen dat dit niet gebeurt, maar eerder dat men daar de angst heeft militarisering door Rusland op die manier in de hand te werken. In Groenland houdt men zich ook continu bezig met het onderhouden van de betrekkingen met de Verenigde Staten en het niet provoceren van Russische militarisering.⁸ Dit weerspiegelt zich in langzame militarisering (hoewel er wel een *Arctic Command* en een *Arctic Response Force* komen) en terughoudendheid om de NAVO in het gebied toe te laten, zo blijkt uit de Deense strategie met betrekking tot de Noordpool.⁹

In Canada is de historische verbondenheid met de noordelijke pool de voornaamste drijfveer achter zijn claims en de (internationale) politiek die het met betrekking tot die regio bedrijft. Het Canadese parlement heeft in 2009 unaniem gestemd vóór het heropen van de Noordwestelijke Doorvaart in 'Canadese Noordwestelijke Doorvaart'. Een sterkere defensie is één van de speerpunten van de regering-Harper. Zij pleit voor uitbreiding van het aantal militaire bases in het noorden, alsmede van de Canadese vloot en luchtmacht (o.a. met *drones*). Militaire aankopen, in het bijzonder die van de F-35, vormen veel stof tot discussie omdat sommigen vrezen voor een wapenwedloop met Rusland. Vanwege bezuinigingen op defensie wordt het echter lastiger de Arctische operaties in stand te houden. Desondanks blijft het volgens de regering-Harper belangrijk de herstructureringen door te voeren.

Ook de Verenigde Staten hebben een Noordpoolstrategie, die werd opgesteld tijdens de Bush-jaren en die door president Obama als leidraad wordt genomen. Sinds mei heeft ook Obama een eigen Arctische strategie, waarin de nationale veiligheid op nummer één staat.¹⁰ De Verenigde Staten meent echter dat de eigen slagkracht te kort schiet in vergelijking met Rusland. Geadviseerd wordt te investeren in uitbreiding en modernisering van het leger. Er zijn 25.000 Amerikaanse militairen gestationeerd in Alaska en het is de bedoeling dat één vijfde van de F-22 Raptors (gevechtsvliegtuigen) daar wordt gepositioneerd.¹¹ Voorts wordt een nieuw type onderzeeër gebouwd, die door ijs kan breken. De spanningen lopen verder op door Russische en Amerikaanse patrouilles in de regio. Om te voorkomen dat op de Noordpool machtsvertoon de boventoon gaat voeren, is het belangrijk dat er gewerkt wordt aan verbetering van de onderlinge verstandhouding tussen Rusland en Amerika.

Hoe de situatie rond het Noordpoolgebied zich zal ontwikkelen, is onduidelijk. Zonneklaar is al wel dat de militarisering van het Noordpoolgebied is begonnen. Veiligheidskwesties zouden in de Arctische Raad bespreekbaar moeten worden gemaakt. De Arctische Raad is in 1996 opgericht en dient als overlegorgaan, met name voor de omgeving. Van deze Raad zijn naast de in dit artikel behandelde landen ook nog IJsland, Finland en Zweden lid, alsmede zes inheemse volkerenorganisaties. Onlangs, op 22 mei 2013, besloot de Raad zes landen als waarnemers toe te laten, waaronder China en India.¹² De beperkte bevoegdheden van de Arctische Raad zouden moeten worden uitgebreid, want de Raad zou goed kunnen dienen als platform voor dialoog over de nieuwe situatie op de Noordpool.

De historische verbondenheid met de Noordpool is voor Canada de voornaamste drijfveer achter zijn claims

NOTEN

- 1 Deze cijfers zijn gebaseerd op gegevens uit het IEA 2011.
- 2 Dit cijfer is gebaseerd op een berekening waarbij gebruik is gemaakt van de olieconsumptie uit 2010. Deze was toen vastgesteld op 86.700.000 vaten per dag (International Energy Agency, 2011, blz. 105). De berekening komt dan neer op het aantal vaten olie dat men verwacht te vinden op de Noordpool en dit te delen door de totale olieconsumptie van 2010: $90.000.000.000 / (86.700.000 * 365) = 2,844$. Wanneer de olieconsumptie uit 2010 dus constant blijft en de olie exclusief daar vandaan komt, zouden de oliereserves op de Noordpool dus een kleine 3 jaar mee gaan. In feite zal dit, wegens stijgende consumptie, minder zijn.
- 3 In 2009 is de mondiale vraag naar gas 108,58279 TCF geweest (IEA 2011, 156). De berekening is dan als volgt: $1669 / 108,58279$.
- 4 Katarzyna Zysk, 'Russia's Arctic Strategy: Ambitions and Constraints', *Joint Force Quarterly*, jrg. 57, 2010 (tweede kwartaal), blz. 103-110.
- 5 Robert Huebert, Heather Exner-Pirot, Adam Lajeunesse & Jay Gulledge, *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether*, Arlington, VA: Center for Climate and Energy Solutions, 2012.
- 6 Pavel Baev, 'Russia's High Ambitions and Ambivalent Activities in the Arctic', 2 juni 2011: http://www.carnegiecouncil.org/publications/articles_papers_reports/0104.html (laatst bekeken op 20 augustus 2012).
- 7 Gleb Bryanski, "Russia to get stronger nuclear navy, Putin says", 30 juli 2012, Reuters: <http://www.reuters.com/article/2012/07/30/us-russia-putin-navy-idUSBRE86T1D320120730> (laatst bekeken op 21 augustus 2012).
- 8 Jon Rahbek-Clemmensen, 'Denmark in the Arctic: Bowing to three masters', *Atlantisch Perspectief*, jrg. 35, 2011, nr. 3, blz. 9-14.
- 9 Ministerie van Buitenlandse Zaken Denemarken/Groenland/Faroe, 'Kingdom of Denmark: Strategy for the Arctic 2011-2020', Kopenhagen/Groenland/Faroe: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011.
- 10 President of the United States of America, *National Strategy for the Arctic Region*, Washington D.C.: The White House, 2013.
- 11 Huebert e.a., a.w. noot 5.
- 12 De EU werd nog niet toegelaten, omdat Canada dit tegenhield wegens het handelsgeschied over zeehondenbont.

De wereldkaart als kompas voor de internationale politiek

Robert D. Kaplan

De Wraak van de Geografie

Houten/Antwerpen: Uitgeverij Unieboek / Het Spectrum, 2012; 383 blz.; € ISBN: 978-90-5617-920-5

Zonder in een geografisch determinisme te vervallen, vraagt Robert D. Kaplan in zijn nieuwe boek *De Wraak van de Geografie* aandacht voor de geografie als vaak vergeten en onderliggende factor van internationaal-politieke ontwikkelingen. Zijn onderzoek heeft tot doel meer inzicht te verkrijgen in het grote belang van de wereldkaart, om er – paradoxaal genoeg – minder aan gebonden te zijn.

Wat kan de wereldkaart ons leren over komende conflicten en de inherente strijd in de internationale politiek? Dat is de centrale vraag in Robert D. Kaplans nieuwste boek *De Wraak van de Geografie*. Kaplan is een bekend en gevierd auteur. Hij begon als Amerikaanse buitenland-correspondent en redacteur bij *The Atlantic Monthly*. Kaplan stond vroeger vooral bekend om zijn veredelde reisverhalen, waarbij hij een reis door een – veelal onstabiel – geografisch gebied in de wereld ondernam, gewapend met een kaart, reisgidsen en enkele klassieke werken over de regio in kwestie. Tijdens zijn reizen interviewde hij lokale politici, ondernemers, militairen en burgers. De pittige cocktail – sommigen spreken eerder van intellectueel eclectisme – die hieruit ontstond, vormde voorwerp van zijn journalistieke reflectie. Door de regels heen ontwikkelde Kaplan zijn eigen visie over de toekomst van het gebied, wat zijn boeken een visionair aura geeft. De laatste jaren lijkt Kaplan eerder een *desk researcher* geworden te zijn. Hij reist nog altijd veel, maar kijkt nu met enige afstand naar de geopolitieke transformaties die onze wereld doormaakt, met – nog steeds – als belangrijkste analyse-instrument de wereldkaart.

Thans is Kaplan onder andere verbonden aan STRATFOR, een Amerikaanse private inlichtingendienst, die bondige analyses op betaling aanbiedt over de geopolitieke ontwikkelingen in de wereld. Kaplan schoof de afgelopen tien jaar meer op naar het 'rechtse kamp'. Zo steunde hij onder andere in 2003 de Amerikaanse inval in Irak, iets waar hij veel spijt van heeft. Een *apologia* hierover is altijd steevast het eerste wat je Robert Kaplan vandaag in lezingen hoort zeggen. Kaplan is een belangrijk auteur, met titels op zijn naam als *Reis naar de Einden der Aarde* (1997), *Het Anarchistisch Pandemonium* (2000), *Aan de Grenzen van het Amerikaanse Imperium* (2005) – over het opkomende geopolitieke belang van de Stille Oceaan – en *'Moesson'* (2011), een vergelijkbare studie over de Indische Oceaan.



In zijn nieuwe boek bouwt Kaplan voort op zijn eerdere oeuvre. Zonder in een geografisch determinisme te vervallen, vraagt hij aandacht voor de geografie als vaak vergeten en onderliggende factor van interna-

tionaalpolitieke ontwikkelingen. Uit geografie kan je volgens Kaplan informatie putten over de lange-termijndoelstellingen van een land (blz. 42). Het doel van zijn onderzoek ligt in het verkrijgen van meer inzicht in het grote belang van de wereldkaart, om er – paradoxaal genoeg – minder aan gebonden te zijn. Kaplan bespreekt ook, zonder de term expliciet te gebruiken, het 'geo-technische ensemble' (Daniel Deudney) – de introductie van nieuwe technologieën door de geschiedenis heen; luchtmacht, zeemacht, het internet, enz.

Elk van deze technologieën geeft een nieuwe betekenis aan geografie. De wereld wordt 'kleiner', en dat vormt tegelijkertijd ook een probleem. Kaplan stelt dat het geopolitieke probleem van deze tijd eruit bestaat dat "alle geografische ruimte langzamerhand wordt opgevuld, zodat staten en legers steeds minder ruimte hebben om zich te verschuilen" (blz. 61). Terecht stelt de geopoliticoloog dat het belang van geografie in dit scenario niet verdwijnt, maar juist belangrijker wordt. Het boek tracht deze stelling te onderbouwen, eerst door deze dynamieken te onderzoeken in de geschiedenis, en vervolgens door de actuele internationale politiek te doorgronden.

In enkele historisch getinte hoofdstukken introduceert Kaplan eerst bondig klassieke geopolitieke auteurs, zoals de Amerikaanse maritieme historicus en zeekapitein Alfred Thayer Mahan, de Britse geograaf Halford John Mackinder, de Duitse militair Karl Haushofer, alsmede de Amerikaanse analisten en auteurs Nicholas John Spykman en Robert Strausz-Hupé. Mooi is ook dat de oprichter van de Politieke Geografie, de Duitser Friedrich Ratzel, en de oprichter van de Geopolitiek, de Zweed Rudolf Kjellén, kort aan bod komen. Kaplan biedt hiermee een mooi toegankelijk overzicht, zonder in details te treden. Hieruit blijkt dat zowel de landmacht als de marine vandaag nog steeds relevant zijn. Sterker, de geopolitieke krachten in de wereld maken dat deze opnieuw aan belang toenemen. Mahans negentiende-eeuwse zeemachttheorieën worden bijvoorbeeld vandaag ijverig gelezen door Indiase en Chinese strategen (blz.p. 123): "Bijgevolg bouwen India en China nu vloten die gewapende conflicten op zee kunnen uitvechten, terwijl de Europese landen de marine veeleer als een patrouilledienst beschouwen."

Wie de actuele ontwikkelingen in pakweg de Zuid- of Oost-Chinese Zee in gedachten houdt, begrijpt al een beetje beter wat er aan de hand is. Als gevolg van nieuwe ontdekkingen op het vlak van olie en gas trachten de machten in de regio hun positie te versterken en zich te beschermen via het uitbreiden van hun vloot. Het Euraziatische schaakbord is aan het krimpen (blz. 129), mede als gevolg van de introductie van nieuwe technologieën. Nieuwe technologieën creëren onzekerheid, dagen de gevestigde orde uit en stellen nieuwe eisen aan de leiders. Tegelijkertijd wijst Kaplan op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen, zoals urbanisatie (blz. 131). Volgens de auteur zal de massapsychologie in de Euraziatische megasteden haar grootste geopolitieke effect heb-

ben: “de geografische opeenhoping van mensen biedt optimale omstandigheden voor nieuwe, gevaarlijke ideologieën – evenals voor gezonde democratische ideeën.” (blz. 135) Kaplan meent dat ‘gebrek aan ruimte’ de cruciale factor zal zijn. Naar analogie van het denken van Halford Mackinder stelt Kaplan dat de wereld een gesloten politiek systeem is geworden, waarbij lokale spanningen onmiddellijke mondiale repercussies kunnen hebben.

Virtuele reis langs de wereldcontinenten

In de volgende hoofdstukken maakt Kaplan een virtuele reis langs de wereldcontinenten, alwaar hij de hedendaagse geopolitieke trends tracht te duiden. Europa komt daarin naar voren als een zeer verdeeld continent. Origineel en tegelijkertijd uitdagend is Kaplans idee dat de Middellandse Zee in de toekomst weer een verbindingroute zou zijn, en niet langer een scheidslijn (blz. 156). Hij gaat wel erg ver in zijn cultuurrelativisme door te stellen dat Europa naar het zuiden zal expanderen en dat ook Tunesië en Egypte uiteindelijk lid zullen worden van de Europese Unie. De kansen daartoe lijken vanuit deze zijde van de Atlantische Oceaan alvast minimaal te zijn in de komende vijftig jaar. Wél heeft Kaplan gelijk dat beide gebieden potentieel complementair kunnen zijn, maar is EU-lidmaatschap dan wel het juiste instrument? Gezien het precaire karakter van wat we in de volksmond de ‘Arabische Lente’ zijn gaan noemen, is de kans op een fusie uitermate klein. Of gaat het hier om de traditionele Amerikaanse positie, die ooit letterlijk door de geopoliticoloog Zbigniew Brzezinski werd uitgesproken, namelijk: hoe groter en breder de EU, hoe kleiner de kans dat zij ooit een (geo)politieke speler van betekenis zou worden (en geen uitdager van de Verenigde Staten)?

Wat Rusland betreft, denkt Kaplan dat een herstel van de Sovjetunie ondenkbaar is (blz. 183). Wel is het zo dat Rusland Eurazië ‘belichaamt’. Het concept ‘Eurazië’ zal volgens hem een tastbare continentale organische eenheid worden, nu alle gebieden meer dan ooit ontsloten worden. Interessant is trouwens dat president Poetin tegen 2015 een nieuwe Euraziatische (economische) Unie plant, met landen als Wit-Rusland en Kazachstan. Het valt af te wachten hoe dit proces zich verder zal ontwikkelen. Volgens Kaplan zal hieruit geen ‘Euraziatische eenheid’ ontstaan, omdat landen als Oekraïne, Moldavië en Georgië “het liefst bij Europa willen horen” (blz. 184). Het valt natuurlijk af te wachten of dat zo zal blijven. Het orthodoxe Cyprus en Griekenland moeten vandaag zozeer de broekriem van de Europese Commissie aanhalen in de naam van ‘austerity’, dat het niet uit te sluiten valt dat zij in de toekomst ooit een omgekeerde beweging zullen maken. Kaplan zegt daarover niets. Opnieuw lijdt hij hier aan enig cultuurrelativisme, waardoor hij bepaalde ontwikkelingen niet wil of kan zien.

Inzake China spreekt Kaplan vooral geruststellende woorden uit: “China vormt geen existentiële bedreiging en de kans op een Amerikaans-Chinese oorlog is zo goed als afwezig.” (blz. 205) Kaplan ziet hoogstens een *indirect* gevaar in de groei van het Chinese militaire apparaat. Wel origineel voor een ‘rechtse’ schrijver, is dat de geografische uitdaging van de Chinese opkomst eerder ligt in dossiers als schulden, handel en milieu. Nu China het grootste deel van zijn

grensgeschillen heeft opgelost, kan het zich in zijn buitenlandse politiek richten op wat voor zijn groei (en dus ook interne stabiliteit) cruciaal is: toegang tot grondstoffen en energie. Om die te verwezenlijken, werkt China aan een ‘regionale aanwezigheid in wording’, waarbij de uitbreiding van de eigen vloot en de toegang tot havens cruciaal is. Kaplan stelt dat Amerika zich met de ‘*Pivot to Asia*’ enerzijds verzet tegen een Groot-China, maar anderzijds aanvaardt dat de Chinese marine een rol bij de bescherming van de ‘eerste eilandketen’ zal opeisen (blz. 232). Langs de andere zijde zal dan wel de Amerikaanse aanwezigheid in de Indische Oceaan gevoelig uitgebreid worden. Daarvoor hoeven de Amerikanen volgens Kaplan geen vaste bases te hebben, maar zouden eenvoudige ‘bedrijfslocaties’ kunnen volstaan, alsmede militaire afspraken met Singapore, Brunei, Maleisië en verspreid over de Indische Oceaan liggende eilandnaties als de Comoren, Seychellen, Mauritius, Reunion, de Maldiven en de Andamanen.

Kaplan bespreekt verder India, het Midden-Oosten, Turkije én Mexico. Dat Turkije nog altijd geen EU-lid is, ziet hij als een voorbeeld van ‘geografisch en cultureel determinisme’; Turkije is weliswaar democratisch en lid van de NAVO, maar islamitisch en dus ongewenst (blz. 293). Is dat niet een beetje kort door de bocht? Kaplan roemt vooral dat Ankara laat zien dat islam en democratie kunnen samengaan. Dat het belang van Turkije zal toenemen, staat buiten kijf. Spijtig dat de auteur evenwel niet verder ingaat op het strategische partnerschap dat zich tussen Turkije en Rusland aan het ontwikkelen is wat betreft energie en economie. Het gaat hier om een belangrijke geopolitieke ontwikkeling die onderbelicht blijft.

Kaplan eindigt zijn boek met een merkwaardige voorspelling: “Wanneer de VS en een vreedzaam en welvarend Mexico de handen ineenslaan, zullen ze een onverslaanbare geopolitieke combinatie vormen. Samen met Colombia, dat nu nagenoeg in evenwicht en pro-Amerikaans is, kunnen de drie demografische reuzen op het westelijk halfrond dan nauw met elkaar samenwerken.” (blz. 341) Dit alles zou volgens Kaplan de Amerikaanse invloed op het gehele Westelijk Halfrond ten goede komen. De vraag blijft evenwel of dit realistisch is, gezien de interne problemen van deze landen en de algemene positie van de Verenigde Staten in de regio, met zijn historische wortels.

Niettemin is dit boek een aanrader voor eenieder die de onderbelichte dimensie van territorialiteit in de internationale politiek wil bestuderen. Mits een kritische ingesteldheid en een goede dosis relativiteitszin, kan de wereldkaart inderdaad een boeiend kompas bieden voor een beter begrip van onze snel veranderende wereld.

David Criekemans doceert ‘Belgisch en Vergelijkend

Buitenlands Beleid’ aan de Universiteit Antwerpen, ‘International Relations’ en ‘Security’ aan het University College Roosevelt in Middelburg en ‘Geopolitics’ aan het Geneva Institute of Geopolitical Studies.

Kaplan gaat wel erg ver in zijn cultuurrelativisme door te stellen dat ook Tunesië en Egypte uiteindelijk lid zullen worden van de EU

Waarom de weg naar een mondiale toekomst anders moet

Al Gore

Onze toekomst. Zes krachten die onze wereld veranderen

Nederlandstalige versie, Houten/Antwerpen: Spectrum/Uitgeverij Unieboek, 2013; 496 blz.;

€ 29,99 (paperback); ISBN: 978-90-0032-544-3

Zes factoren die gezamenlijk de wereld veranderen; factoren die Al Gore in zijn nieuwe boek *Onze toekomst* 'krachten' noemt. De samenloop van deze krachten stelt ons voor de volgende (ogenschijnlijk gemakkelijke) keuze: tussen enerzijds afbraak, uitputting, vernietiging en anderzijds de toekomst. Gore is van mening dat met gebruikmaking van de juiste hefboomen de zes krachten positief kunnen worden.

Acht jaar heeft Al Gore, voormalig vicepresident van de Verenigde Staten en 'klimaatguru', zich bezighouden met de vraag: "Welke krachten veranderen onze wereld?" In *Onze toekomst* probeert hij deze vraag te beantwoorden. Daarbij veronderstelt Gore dat er zes factoren zijn die gezamenlijk de wereld veranderen. Deze factoren noemt hij 'krachten'. Daarbij komt de klimaatcrisis wel ter sprake, maar zoals hij stelt: "...gaat het niet alleen daarover, al is de klimaatcrisis wel een van de zes grote veranderingen die onze wereld in hoog tempo een ander aanzien geven" (blz. 12).

De eerste kracht noemt hij de 'BV Aarde'. Daarmee doelt hij op de immer groeiende mondiale economie als een geïntegreerde holistische entiteit, met andere, nieuwe rollen en beelden ten aanzien van arbeid, kapitaal, consumentenmarkten en overheden. Gore ziet de opkomst van de 'BV Aarde' als een groot risico voor de toekomst van onze wereld: "Het onderliggende probleem is dat de BV Aarde tegenwoordig zo veel macht en vaart heeft dat het ecologische evenwicht van de aarde er niet tegen opgewassen is. De overconsumptie van beperkte middelen en de productie van een onbeperkte vervuiling botsen met het milieu op deze aarde op een manier die de overleving van de menselijke beschaving onmogelijk maakt." (blz. 347-348)

De tweede kracht die Gore noemt, betreft het mondiale denken. Daarbij gaat hij vooral in op de gevolgen van toenemende mogelijkheden die ICT-innovaties te bieden hebben. Steeds meer mensen (miljarden inmiddels) hebben toegang tot het internet en zij worden in steeds sterkere mate afhankelijk van intelligente machinerie en infrastructuur van grote multinationals en overheden ('Big brother'). Hierin schuilt volgens Gore een reëel gevaar. Mensen met kwade bedoelingen kunnen steeds gemakkelijker misbruik maken van de beschikbaarheid van (gevoelige) informatie. Via het internet zijn mensen en organisaties bovendien kwetsbaarder geworden. 'Cyber crimes' komen steeds vaker voor en bedreigen de veiligheid van banken, burgers, bedrijven en zelfs natiestaten.

'Onzekere machtsverhoudingen' is de derde kracht die Gore noemt. Daarmee verwijst hij naar de verschuiving van economische en politieke macht van 'West' naar 'Oost' en van natiestaten naar het bedrijfsleven. Gore staat in het bijzonder stil bij de enorme economische, politieke en militaire groei die China doormaakt en onderkent daarbij het potentieel

van het land (maar ook de daarmee gepaard gaande negatieve ontwikkelingen, zoals een toename in maatschappelijke ongelijkheid, milieuproblematiek en de mensonwaardige arbeidsomstandigheden van miljoenen). Gore constateert dat China de Verenigde Staten op korte termijn economisch voorbij zal streven en dat de toenemende militaire begroting van het land de wereldgemeenschap zorgen baart.

Met de vierde kracht, 'wildgroei' genaamd, doelt Gore op het falen van het huidige dominante democratisch-kapitalistisch economische staatsmodel. Het leidt volgens hem tot een onhoudbare groei in consumptie, met veel negatieve externe effecten, zoals uitputting van (niet-hernieuwbare) natuurlijke grondstoffen en de vervuiling die gebruik van deze grondstoffen teweegbrengt. Als oorzaken van de 'wildgroei' ziet Gore vooral de hard groeiende wereldbevolking, de toename in consumptie per hoofd van de bevolking en op verschillende aannames en cijfers berustende economische sturingsmodellen, die alleen economische groei op de korte termijn waarderen (met bijvoorbeeld kwartaalcijfers), maar kosten en baten op de lange termijn (denk aan klimaatverandering) chronisch onderwaarderen.

De vijfde kracht die Gore onderscheidt, is de 'heruitvinding van leven en dood'. Dankzij wetenschappelijke doorbraken in voornamelijk de genetechnologie, wordt de mensheid meer dan ooit in staat gesteld om de "evolutie in eigen handen te nemen". Het is echter sterk de vraag of zij in staat is hier prudent mee om te gaan. Gore benoemt de urgentie van risico's en verwijst naar genetisch gemodificeerde voedselproductie, waarmee nu al de grenzen van wat ecologisch en maatschappelijk acceptabel wordt gevonden, lijken te zijn bereikt.

De zesde kracht noemt Gore de 'grote vraag'. Daarbij gaat hij in op door de mens veroorzaakte ontwrichting van natuurlijke ecosystemen. Niet verwonderlijk grijpt Gore hier weer terug op de klimaatcrisis uit *An inconvenient truth*. Deze klimaatcrisis kan, zo stelt hij, in goede banen worden geleid door op hoofdzaak te sturen met vier beleidsinstrumenten, te weten: fiscale middelen (vooral hoge en progressieve CO₂-belasting); flinke subsidies; verplichting voor energiecentrales om een bepaald percentage van de energieproductie te betrekken uit duurzame hulpbronnen; en emissiehandel (blz. 355-360). Verder stelt Gore dat revoluties in de economische sectoren energie, landbouw, transport en de bouw noodzakelijk zijn (maar stuk voor stuk niet voldoende) om voor te sorteren op een duurzame maatschappij in de toekomst. Schijnoplossingen, zoals CO₂-opslag en kernenergie, dienen nadrukkelijk vermeden te worden.



De samenloop van de zes krachten stelt ons voor de keuze uit twee toekomstrichtingen: "Allebei hebben ze een onbekende bestemming. Maar de ene leidt naar de vernietiging van het klimaat evenwicht waarvan we afhankelijk zijn, naar de uitputting van onvervangbare rijkdommen die ons in leven houden, naar de afbraak van uniek menselijke waarden en naar de mogelijkheid dat er een eind komt aan de beschaving zoals wij die kennen. De andere leidt naar de toekomst." (blz. 387) Gore is van mening dat met gebruikmaking van de juiste hefbomen de zes krachten positief kunnen worden benut.

Centraal in 'deze andere richting' staat volgens Gore ook de rol van de Verenigde Staten als wereldleider (hieruit blijkt dat de auteur zijn boodschap vooral aan het Amerikaanse lezerspubliek heeft gericht). Verder betreft de auteur de stelling dat een sterke rol van de overheid en meer regulering onontbeerlijk zijn (zoals zijn oplossingen voor de klimaatcrisis ook al laten doorschemeren). Ook brengt het een ingrijpende verandering van democratische instituties mee teneinde de invloed van de industrie – hun lobbyisten en andere ingehuurde 'ontkenninggezinde leugenaars' – op politieke besluitvorming te verkleinen. De ontkenning van de klimaatcrisis en andere vormen van bewuste verdraaiing van concrete feiten, met het oogmerk van zelfverrijking ten koste van anderen, door de 'antiherformingsbeweging' (een "bondgenootschap van de grootste vervuilers, machtige bedrijven en elites die geen last willen hebben van bewegingen die het kapitalisme bedreigen"; blz. 334) classificeert Gore als "misdrijf" (blz. 336).

Hoewel de oplossingsrichting van Gore op hoofdlijnen belangwekkend is, wekt hij ook de indruk nogal eenzijdig te zijn. Het geeft blijk van (weer) een 'top-down' *governance*-benadering van de geschetste problematiek. Daarmee gaat Gore helaas voorbij aan belangrijke contemporaine maatschappelijke ontwikkelingen in het duurzame ontwikkelingsdebat, zoals de toenemende rol van de 'civil society' (met bijvoorbeeld 'transition towns') en initiatieven door het bedrijfsleven inzake 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'. Ook laat hij na concrete voorbeelden te noemen om zijn voorstellen luister bij te zetten.

Opvallend is dat Gore in zijn sterk historisch-beschrijvende analyse de confrontatie met partijgenoot president Obama niet schuwt. Diens teruggedraaien van progressieve klimaatbeleidsmaatregelen wordt door Gore openlijk benoemd, al valt Gore Obama verder niet af in het boek. Het is Gore, inmiddels 65, dan ook niet te doen om een eventuele politieke 'revival' in de opmars naar een toekomstig presidentskandidaatschap. Daarover is hij bij wijze van een grap vrij duidelijk: "Ik ben als politicus herstellende. De kans op een terugval is al zo lang kleiner aan het worden dat ik er steeds meer vertrouwen in begin te krijgen dat het daar niet meer van komt." (blz. 12) Zijn

boek moet dan ook niet gelezen worden als manifest voor toekomstige politieke ambities van de auteur, maar meer als een reflectief politiek testament van een politicus annex milieuactivist in de nadagen van diens carrière. Mijsns inziens ligt de nadruk van het boek daarom meer bij een (zeer gedetailleerde) schets van problemen die de wereld bedreigen dan bij het aandragen van (concrete) oplossingen.

Al met al moet *Onze toekomst* worden gezien als een omvangrijk epos over de problematisering van contemporaine economische, politieke en milieuvraagstukken. De problemen, hun samenhang en daarmee complexiteit worden op begrijpelijke en prettig leesbare wijze uit de doeken gedaan, al maakt Gore veelvuldig gebruik van gedetailleerd en technisch vakjargon. Zijn argumenten onderbouwt hij veelvuldig met inzichten uit artikelen die gepubliceerd zijn in wetenschappelijke toptijdschriften, zoals *Science*, *Nature* en *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Hoewel ik er begrip voor heb dat Gore bewust heeft gekozen voor een zo betrouwbaar mogelijk gefundeerde onderbouwing van zijn argumenten (als beschermingsmechanisme tegen opposenten die zijn argumenten willen weerleggen), meen ik dat hiermee de rode draad in het boek op diverse plaatsen verloren dreigt te gaan. Dat is jammer, want het maakt het verhaal onnodig gecompliceerd en daarmee minder toegankelijk voor een breed publiek.

Toch kan *Onze toekomst* als een waardig opvolger van *An inconvenient truth* worden beschouwd. Het is een 'must read', voor een ieder die geïnteresseerd is in vraagstukken rond milieu en klimaat, economische ontwikkelingen, maar ook geopolitieke en generieke mondiale vraagstukken.

Thomas Hoppe is universitair docent aan het *Twente Centre for Studies in Technology and Sustainable Development (CSTM)*, faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente.

Onze
Toekomst
is een reflectief
politek testament van
een politicus annex
milieuactivist in de
nadagen van zijn
carrière

Global Governance in klimaataanpak: een fiasco

Luc Goeteyn & Chris Jacobson

In het oog van de storm. Over mensen, geschiedenis en klimaatveranderingen

Brussel: Academic & Science Publishers (ASP), 2012;. 284 blz.; € 24,95;

ISBN: 978-90-5718-144-3

Het klimaatprobleem moet via een vorm van *global governance* aangepakt worden, zo stellen Luc Goeteyn en Chris Jacobson. Hoe die in de harde werkelijkheid gestalte moet krijgen, wordt evenwel niet duidelijk uit hun boek *In het oog van de storm*, dat vooral blijkt geeft van idealisme en goede bedoelingen.

Sinds de Club van Rome rond 1970 is het in het milieudebat *bon ton* te hameren op internationale samenwerking. De Club had geen vertrouwen meer in het vals klinkende orkest van concurrerende natiestaten die hun economische voorspoed altijd lieten prevaleren boven de uitdagingen waar de mensheid voor stond. Dit idealisme van samenwerking op wereldschaal heeft, als het om klimaatverandering gaat, nauwelijks een deuk in een pak boter weten te slaan. De feitelijke resultaten van de meer dan een dozijn klimaatconferenties die volgden op de *Earth Summit* van Rio in 1992 waren ronduit teleurstellend.

Wie de conclusie leest van het boek *In het oog van de storm. Over mensen, geschiedenis en klimaatveranderingen* van Goeteyn en Jacobson kan dan ook niet veel meer doen dan het hoofd schudden. Zij stellen dat het klimaatprobleem uiteindelijk via een vorm van *Global Governance* aangepakt moet worden, waarbij het principe van de nationale soevereiniteit de structurele handicap is die moet worden overwonnen. Hoe dat – en dan niet via mooie plannen, woorden en intenties waarin ook deze klimaatconferenties grossieren, maar in de harde werkelijkheid – doorgevoerd kan worden, leggen zij niet uit. De samenwerking moet natuurlijk worden afgedwongen door de urgentie van het probleem, alsof dan de politieke slangenkuil die de internationale politiek is, plotseling niet meer bestaat en de leeuw zich te ruste legt naast het lam.

Het boek van Goeteyn en Jacobson ademt, eerlijk gezegd, de versleten aanpak waar het beroemde eerste rapport van de Club van Rome, *Grenzen aan de Groei*, ook aan leed: je schetst een toekomstscenario dat zó zwart is, dat de lezer wel moet concluderen dat er nu flink moet worden ingegrepen; er is immers, maar dat ook al decennia lang, geen tijd te verliezen. Die aanpak moet dan plaatsvinden over de hele breedte van het politieke, sociale en culturele spectrum, om tot een betere wereld te komen. Het doemdenken is, dat blijkt ook hier, niets anders dan vermomd idealisme. De Arabische Lente, het dichten van de kloof tussen arm en rijk, vrouwenemancipatie, solidariteit, de *Gross National Happiness*-index – het hoort er allemaal bij. En Goeteyn en Jacobson nemen het, als we dan toch de klimaatverandering gaan aanpakken, allemaal mee in een carnavals-

optocht van idealisme en goede bedoelingen. Maar wie denkt er nu serieus dat de Verenigde Staten, laat staan de kleptocratie van Poetin of de Chinese oligarchie, bereid zullen zijn voor de goede zaak ook maar één procentje economische groei in te leveren?

Het werk van Goeteyn en Jacobson heeft verder de pretentie een geschiedenisboek te zijn. Ook hier ben ik wantrouwig, al was het maar omdat de inleiding is geschreven door Brian Fagan, die excelleert in populaire maar speculatieve boeken over de invloed van klimaat op de geschiedenis. De voorbeelden die Fagan gebruikte, tot aan de anekdotes toe, vind je opmerkelijk vaak terug in het boek van Goeteyn en Jacobson. Maar mijn wantrouwen gaat dieper bij een boek dat opent met de constatering dat wij 98% van ons genetisch materiaal delen met de bonobo. Doet die 98% overeenkomst ertoe? Een komkommer bestaat voor 95% uit water; lijkt een komkommer daarmee op een regenplas, en verklaart dat iets? Wie zo insteekt, komt, dat was te voorzien, met een uitleg waarbij het menselijk gedrag tot biologische oorzaken wordt teruggebracht, dat allemaal evolutionair best te begrijpen is en waar Goeteyn en Jacobson bijna met mededogen naar kijken. Biologisch is het dus allemaal niet zo verwonderlijk dat we in de crisis terecht zijn gekomen, maar het gaat er natuurlijk om dat we die biologische hindernis met een beroep op ons samenwerkingsgen moeten zien te overwinnen.

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat die 200 pagina's geschiedenis, die aan de boodschap voorafgaan, niet interessant zouden zijn als historische studie. Maar ook dat valt tegen. Kern van de uiteenzetting is dat de zogenaamde Dangaard-Oeschercyclus in belangrijke mate de geschiedenis van de mensheid stuurt. Het is een cyclus van grofweg 1500 jaar die, naar het zich laat aanzien, 'gestuurd' wordt door de zonneactiviteit (blz. 61 e.v.). Wie kijkt naar het ondersteunende schema op blz. 68, slaat evenwel de schrik om het hart. Een uiterst dun bewijslaagje – incidenten op regionale schaal die vast wel 'klimaat gerelateerd' zijn – moet de lezer dan overtuigen dat die cyclus belangrijk is.

Een voorbeeld waaruit het gevaar van hun aanpak blijkt, is de ontdekking en verspreiding van de landbouw in West-Azië. Dat was een "noodzakelijke respons op snelle en ingrijpende klimatologische veranderingen". We hebben het dan over de tijd tussen ca. 12.000 en 9.000 voor Christus. Die stelling zou sterk aan gezag hebben gewonnen als de auteurs bijvoorbeeld ook de ontdekking van de landbouw in de Amerika's, die duizenden jaren later plaatvond, in verband hadden kunnen brengen met plotselinge droogte, maar dat gebeurt niet. Zij volgen daar de omgekeerde redenering. Aan de ene kant leidt droogte dan tot de opkomst van beschavingen in Zuidwest-Azië en aan de andere kant tot de ondergang daarvan in Midden-Amerika (Maya). Je kunt dan toch weinig anders concluderen dan dat die droogte kennelijk niet de bepalende factor is.



De valkuil in dit boek is dat begrip 'klimaat gerelateerd'. De loop van de geschiedenis is ongetwijfeld klimaat gerelateerd, maar dat is bepaald geen nieuw inzicht. De loop van de geschiedenis kun je ook 'seks-gerelateerd' noemen, of 'economisch-gerelateerd', 'technisch-gerelateerd', enz. Er zijn tamelijk duidelijke aanwijzingen dat de komst van de Hunnen in het Laat-Romeinse rijk samenhangt met de afwisseling van droogte en natte perioden op de Aziatische steppen. Dan is klimaat zeker een sterke factor, maar al decennia lang is bekend dat de grote epidemieën die huishielden in dat rijk, leidden tot een ernstig tekort aan mankracht voor het leger, waardoor het West-Romeinse rijk zich moeilijker kon verdedigen tegen oprukkende barbaren. Goeteyn en Jacobson noemen het allemaal wel, maar wat ontbreekt in hun boek is een wat systematischer analyse van de wisselwerking tussen zulke factoren. Wie een lijn weet te trekken van de Kleine IJstijd naar extreme weersomstandigheden, via toegenomen sterfte en risico's, het zoeken naar zondebokken, heksenvervolgingen en vervolgens als reactie daarop de komst van de Verlichting, met als zijtak het dragen van warmere kleding en de taboeïsering van de seksualiteit, maakt het causaal wel erg bont. Ernstig is ook dat zij het verschil niet maken tussen weersinvloeden en klimaatinvloeden. Als aan de vooravond van de Franse

revolutie een strenge winter volgt op een droge zomer en dat tot hongeroproer leidt, is dat de invloed van het weer op de loop van de geschiedenis, niet de invloed van de Kleine IJstijd.

De werking van het klimaat, met zijn opeenvolging van ijstijden, droge en warmere perioden en veranderingen in zeestromen, wordt redelijk helder uitgelegd. Maar dat geldt niet voor het betoog over hoe klimaatverandering de loop van de geschiedenis heeft beïnvloed. Het is wel te merken dat Goeteyn en Jacobson geen historici zijn. Zij gebruiken maar weinig historische studies en hun hink-stap-sprong door de (vooral Europese) geschiedenis van mens en klimaat is weinig geslaagd, vaag en speculatief. Het alarmisme aan het einde van het boek, ten slotte, is uitgekauwd, het idealisme naïef en de aangeprezen oplossing van *Global Governance* al decennia lang een fiasco.

Wybren Versteegen is sinds 1989 docent Economische en Sociale Geschiedenis aan de Vrije Universiteit en gespecialiseerd in Milieugeschiedenis. Hij publiceerde o.a. over het duurzaamheidsdebat, de Club van Rome en over de natuurbescherming in Nederland.

Zullen Amerika, China of Rusland bereid zijn ook maar één procentje economische groei in te leveren voor de goede zaak?

Kapitalisme en de klimatologische, ecologische en sociale crises

Anneleen Kenis & Matthias Lievens

De Mythe van de Groene Economie – Valstrik, Verzet, Alternatieven

Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, 2012; 280 blz.; € 17,95; ISBN: 978-94-9129-736-6

Het kapitalistische groeimodel is schuldig aan de huidige klimatologische, ecologische en sociale crises, zo stellen Kenis en Lievens in hun boek *De Mythe van de Groene Economie*. Maar is het kapitalisme, als fundamentele marktideologie, wel de enige schuldige?

Klimaatverandering raakt ons allemaal en daarom zitten we samen in hetzelfde schuitje, zo wordt vaak gedacht. Als we echter iets hebben geleerd van de Titanic, is het, dat als het schip zinkt, de reizigers uit de 1^e klasse als eerste worden gered. Zo is het met de ecologische crises ook, volgens Anneleen Kenis en Matthias Lievens. Niet degenen die de crises veroorzaken, maar zij die het minst hebben bijgedragen aan klimaatverandering en degradatie van ecosystemen, worden als eerste geraakt en hebben vaak niet de middelen om zich tijdig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

Schuldig aan de huidige klimatologische, ecologische en sociale crises is, volgens Kenis en Lievens, het kapitalistische groeimodel. De valstrik is dat het kapitalisme zo is geïncorporeerd in ons dagelijks leven, dat zij vaak niet meer als ideologie wordt herkend. Economische groei, markt gedreven productie en simpel consumptisme zijn zo normaal geworden, dat ze niet meer kritisch tegen het licht worden gehouden.

Het internationale duurzaamheidsperspectief is met de tijd meer en meer geënt op een *greenwashed* kapitalistische ideologie dan een werkelijk sociaal-ecologisch alternatief.¹ *De Mythe van de Groene Economie* verzet zich tegen de dominantie van het kapitalistische discours en werpt zich op als socialistische antipode. Kenis en Lievens herpolitiseren het debat door expres de extremen op te zoeken. Zij rekken het duurzaamheidsdebat op door te laten zien dat duurzaamheid meer om het lijf heeft dan het simpelweg afwegen van kostenbatenplaatjes en het zoeken naar de voordeligste groene-groeioplossingen. Alleen door krachtig positie in te nemen en het groene-groeidiscours fundamenteel te bevragen, worden de achterliggende ideologische veronderstellingen helder.

Het is echter de vraag of het kapitalisme, als fundamentele marktideologie, daadwerkelijk de enige schuldige is. Wij zien eerder een tendens dat iedere vorm van maatschappelijke ordening uiteindelijk lijkt te resulteren in een concentratie van macht en middelen bij een kleine groep, ten koste van ecologische en sociale rechtvaardigheid van het collectief. Dit zagen we zowel in communistisch Rusland en China, als meer recentelijk in kapitalistisch georiënteerde landen, zoals de Verenigde Staten en de lidstaten van de EU. Door het kapitalisme als enige schuldige aan te wijzen, blijft er weinig anders over dan een vlucht vooruit (of achteruit?) naar het communisme. Als we echter naar de milieubelasting van de Sovjet- of Chinese economie kijken, heeft ook het communisme geen geweldige ecologische *track record*.



Cuba's groene communisme

Kenis en Lievens zien als oplossing een 'communisme van de commons', met Cuba als lichtend voorbeeld. Het land is het enige in de wereld dat een hoge score op de *Human Development Index* weet te combineren met een kleine ecologische voetafdruk. Toen in de jaren '90 de aanvoer van goedkope olie uit de Sovjetunie stilviel, is het land in relatief korte tijd 'vergroend'. De overheid deelde 3,5 miljoen energiezuinige rijstkokers uit onder de bevolking en gloeilampen werden gratis vervangen door spaarlampen. Voedselproductie uit grootschalige (olie-)intensieve landbouw is overgenomen door boerencoöperaties en stadsmoestuinen. Zo wordt 40% van de oppervlakte van de hoofdstad Havana voor voedselproductie gebruikt en leveren stadsmoestuinen tot 60% van het Cubaanse voedsel. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen is bij wet verboden en de organische landbouw heeft het gebruik van op olie gebaseerde kunstmest drastisch verminderd. Naast de oliecrisis speelden volgens Kenis en Lievens een hooggeleide bevolking, een sterk sociaal weefsel, de aanwezigheid van hoogstaande ecologische onderzoeksinstituten en de afwezigheid van privaat grondbezit en van marktwerking een belangrijke rol in de snelle vergroening van het land: "Cuba laat zien wat mogelijk is als een maatschappij erin slaagt het juk van de markteconomie van zich af te schudden." (blz. 231)

Het alternatief dat Kenis en Lievens aandragen, is Cuba's groene communisme. Om dit te presenteren als succesmodel voor de rest van de wereld, doet echter enigszins wereldvreemd aan (maar dat zou ook het gevolg van onze kapitalistische blindheid kunnen zijn).

Een voorbeeld dichter bij huis, de *Energiewende* in Duitsland, laat zien dat doorbraken juist te vinden zijn op het raakvlak van kapitalisme en socialisme, door de sterke eigenschappen van beide ideologieën op vernuftige wijze te verknopen. De *Energiewende* behelst afscheid van kernenergie na Fukushima en een versnelde overgang naar hernieuwbare energiebronnen.² In de lange-termijndoelstellingen van de Duitse regering zien we de planmatige en *top-down* gestuurde eigenschappen van een socialistisch regime terug, terwijl het *feed-in*-beleid, de drijvende kracht achter de ontwikkeling van decentrale duurzame energie-opwekking, juist inspeelt op kapitalistische waarden als privébezit, eigen verantwoordelijkheid en daadkracht van individuen. Het lijkt juist deze combinatie van socialistische en kapitalistische ideeën die de *Energiewende* zo krachtig maakt. Het is wellicht ook niet zo verwonderlijk dat juist Duitsland, het product van hereniging van Oost en West, van socialisme en kapitalisme, de voedingsbodem is voor deze doorbraak in de mondiale energietransitie.

De belangrijkste bijdrage van het boek van Kenis en Lievens is dat het inzichtelijk maakt dat er conflicterende ideologieën in het (duurzaamheids)spel zijn. Om tot echte oplossingen te komen, moeten deze tegen elkaar worden afgezet. Pas dan wordt het mogelijk posities te bepalen en de dialoog tussen belanghebbende partijen inzichtelijk te voeren en tot concrete oplossingen te komen. Het risico is een extreem gepolariseerd debat, gedomineerd door rigide dichotomieën, waardoor oplossingen die recht doen aan de complexiteit van duurzaamheidsvraagstukken onderbelicht blijven. Kenis en Lievens' uitgesproken voorkeur voor een meer sociaal-ecologische ideologie versus een kapitalistisch-ecologische ideologie heeft daarom iets weg van een schijn tegenstelling. Het Duitse voorbeeld laat zien dat juist

het combineren van elementen uit deze voorheen tegenstrijdige ideologieën tot doorbraken kan leiden.

Transitiemanagement, zoals dat aan ons instituut is ontwikkeld en door Kenis en Lievens onder de medeplichtigen van de kapitalistische hegemonie wordt geschaard, biedt volgens ons juist aanknopingspunten om de verschillende dimensies van het duurzaamheidsdebat gericht met elkaar te laten botsen. Niet in de ideologische loopgravenoorlog, maar in de dialoog ontstaan productieve oplossingen. Dichotomieën zijn vanuit transitieperspectief daarom geen doel op zich zelf, maar eerder een vruchtbaar startpunt voor het veranderingsproces. Om verschillende ideologieën te kunnen laten botsen, is het echter wel eerst nodig hun bestaan te erkennen en als zodanig te herkennen. Aan het besef dat het kapitalisme een ideologie is en geen onomstotelijke waarheid, leveren Kenis en Lievens een belangrijke bijdrage. De grote uitdaging is om vanuit die tegenstellingen vervolgens tot oplossingen te komen die ook buiten Cuba toepasbaar zijn.

Ook het
communisme
heeft geen geweldig
ecologisch track
record

Rick Bosman studeerde Renewable Energy Management aan de Universiteit van Freiburg en deed werkervaring op in de energiesector aan de Nederlandse ambassade in Berlijn en het Clingendael International Energy Programme. Zijn huidige onderzoek richt zich op het begrijpen en versnellen van de transitie van een fossiele naar een duurzame energievoorziening. **Roebijn Lijnis Huffenreuter** studeerde Filosofie en Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn huidige onderzoek richt zich op financieel-economische transitie naar

Verdere literatuur

J. Grin, J. Rotmans & J. Schot, *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of long term Transformative Change*, Londen: Routledge, 2010.

D. Loorbach & R. Lijnis Huffenreuter, 'Exploring the Economic Crisis from a Transition Management Perspective', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2013 (<http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2013.01.003>).

NOTEN

- 1 S. Bernstein, *The Compromise of Liberal Environmentalism*, New York: Columbia University Press, 2001.
- 2 R. Bosman, 'Germany's Energiewende: Redefining the rules of the energy game', *Clingendael International Energy Programme Briefing Paper*, Den Haag, 2012 (<http://www.clingendael.nl/publicati->

[ons/2012/20120215_ciep_briefingpaper_rbosman_germany_energie-wende.pdf](http://www.clingendael.nl/publicati-)).

De zoektocht naar universeel gedeelde waarden

Sonja Zweegers & Afke de Groot (red.)

Global Values in a Changing World

Amsterdam: KIT Publishers, 2012; 296 blz.; € 26,50; ISBN: 978-94-6022-210-8

Bestaan er wel waarden die over de hele wereld worden gedeeld? En door wie worden die waarden dan bepaald? Deze en andere hiermee verbonden vragen komen aan bod in het boek *Global Values in a Changing World*, waarin de bijdragen van internationale deskundigen en mensenrechtenactivisten aan een in 2010 en 2011 in Nederland gehouden lezingencyclus zijn gebundeld.

Dagelijks worden over de hele wereld mensen verdreven van de gronden waarop zij hun bestaan hebben opgebouwd. Landroof, grondspeculatie, energie- en voedselbehoeften stuwen de winstmarges voor de één op en verdoemen tezelfdertijd grote groepen mensen tot armoede en een marginaal bestaan. Wie hiertegen protesteert vanuit een mensenrechtenperspectief, is in sommige landen zijn leven niet zeker. Welke – en wiens – waarden domineren hier? Bestaan er wereldwijd gedeelde, universele waarden? En wie bepaalt die dan? Wat is de relatie tussen waarden en rechten? Hoe verhoudt lokaal recht zich tot internationaal recht?

Over dit soort vragen organiseerden de *Society for International Development Nederland* (SID NL), de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) en de Vrije Universiteit in 2010-2011 een lezingencyclus met internationale experts, academici en activisten uit de hele wereld. De lezingen zijn nu gebundeld in een publicatie: *Global Values in a Changing World*.

De bundel geeft een goed beeld van de variëteit aan meningen, visies en aspecten die aan de orde komen als het gaat over *Global Values*, zeker als daar ook nog 'in a Changing World' aan toegevoegd wordt. Als weerslag van die lezingencyclus is het boek geslaagd. Lezers treffen een rijke variatie aan van inhoudelijke bijdragen en de vaak boeiende discussies die daarop volgden. Jammer is dat veel ruimte opgaat aan samenvattingen. De bijdragen zijn van wisselende diepgang en uiteraard zullen lezers de diverse bijdragen waarderen al naar gelang hun eigen interesse. Zij zullen ook zeker zaken missen, vooral omdat een rode draad in de bundel lastig te ontdekken is (behalve dan dat alle bijdragen over internationale verhoudingen gaan).

Het eerste deel van het boek behandelt een scala aan onderwerpen: 'country ownership', de rol van de diaspora, 'disconnected societies', nut en noodzaak van interventies van buitenaf, e.d. Het bevat interessante passages, vooral de analyse van Paul Collier over internationale interventies in ontwikkelingsprocessen en het lokaal eigenaarschap daarvan, maar het is van alles een beetje. In het tweede deel staan verschillende aspecten van het internationaal recht centraal. Met dit boek is dan ook niet meer dan een interessante aanzet gegeven voor verdere discussie, die hopelijk volgt in een nieuwe cyclus.

Twee punten voor verdere discussie

Het valt op dat niet wordt gedefinieerd wat de *Global Values* precies inhouden. Soms vallen er normen onder, soms ook 'development'. Al lezende blijken ze in de meeste gevallen te slaan op de international aanvaarde mensenrechten, die door steeds meer landen geratificeerd zijn. Dat tussen acceptatie en daadwerkelijke toepassing vaak een grote spanning zit, maken de diverse bijdragen goed duidelijk.

Maar liggen onder die universele mensenrechten ook universele waarden? Met andere woorden: bestaan er 'global values' en, zo ja, zijn die uitputtend vertaald in mensenrechtelijke normen? En als de mensenrechten geen universele waarden vertegenwoordigen, wat betekent dat dan? Kan vanuit een nog dieper liggend waardenperspectief nader richting worden gegeven aan de mensenrechten? Wie of wat stuurt dat mensenrechtendiscours?

Willem van Genugten beschrijft in zijn bijdrage ('The universality of human rights: reflections and obstacles and the way forward') interessante Zuid-Afrikaanse ontwikkelingen en discussies op het gebied van *indigenous/customary law*, alsmede over het begrip *Ubuntu* (dat verantwoordelijkheid beschouwt vanuit het perspectief van de gemeenschap in plaats van het individu) en het proces van universalisering ('*universalization*') richting internationaal aanvaarde mensenrechten. De botsing tussen universele mensenrechten en lokale gebruiken is impliciet in het hele boek aanwezig en komt hier naar voren in het verschil tussen universaliteit en relativiteit. Maar klinkt universalisering niet te veel als eenrichtingsverkeer? Wat zouden bijvoorbeeld Afrikaanse culturen kunnen toevoegen aan het bestaande internationale mensenrechtendiscours? Is de westerse visie die de mens eerst en vooral als individu waardeert, voldoende om tot een rechtvaardiger wereld te komen? Deze vragen zijn interessant voor een vervolg.

Een tweede punt gaat over de *Changing World*. De bijdrage van Gary Dymksi ('Disconnected Societies: Rich versus Poor in the Development Debate') maakt duidelijk dat kloven tussen arm en rijk nog steeds groeien en dat verschillen onoverbrugbaar lijken te worden. Dit is deels als gevolg van de in de neoliberale economie geborgde waarden en van een krimpende rol van de naties-taten, die hun regulerende functies verwaarloosd hebben. Ontstaat er daadwerkelijk één wereldburgerschap met *global values*? En hoe is dit dan te rijmen met processen van economische en maatschappelijke uitsluiting van mensen die er niet meer toe lijken te doen?

Boet het belang van de internationale mensenrechten aan waarde in, omdat de grote beslissingen en de processen die de wereld veranderen *buiten* het domein van overheden



en rechtsorganen plaatsvinden? In haar bijdrage 'We are Citizens of the World' beschrijft Kate Nash hoe natiestaten economische akkoorden sluiten zonder zich veel aan te trekken van mensenrechten.

Het wordt normaal gevonden dat de staat mondiaal en grensoverschrijdend denkt als het om economische ontwikkeling gaat, maar dat geldt veel minder voor politieke en juridische kwesties. Omdat economische belangen zich lang niet altijd iets aantrekken van waarden en mensenrechten, maar wel tot de kern behoren van het hedendaagse debat over internationale samenwerking, verdienen ze meer aandacht dan ze in deze bundel toevalt. Wie met een beroep op mensenrechten tornt aan macht en inkomsten, krijgt vaak te maken met repressie en schending van diezelfde mensenrechten.

Gezien de dominantie van het economisch denken in de huidige wereld, zou een bredere analyse over de relatie economische ontwikkeling en mensenrechten welkom zijn. Vragen die daarbij aan de orde zouden moeten komen zijn: hoe vertalen *global values* – waarmee in deze bundel, nogmaals,

vooral mensenrechten bedoeld lijken – zich in het economische handelen? Hoe verhouden dominee en koopman zich op het mondiale speelveld?

Welke rollen spelen *civil society*-organisaties in het verbinden van het waarden-debat, inclusief de mensenrechten, met inclusieve rechtvaardige economische ontwikkeling?

De bundel is een welkome aanzet voor verdere discussie. Het is belangrijk de *global values* verder te versterken én de economie zo te organiseren – inclusief en rechtvaardig – dat allen daaraan deelnemen. Een sterkere relatie tussen mensenrechten en het economische discours is daarvoor wenselijk.

De botsing tussen universele mensenrechten en lokale gebruiken is impliciet in het hele boek aanwezig

Piet Posthuma en **Jonathan Huseman** zijn beide werkzaam voor ICCO, respectievelijk als specialist democratisering en maatschappijopbouw en als policy advisor lobby & advocacy.

Energieveiligheid van China en de EU vergeleken

Mehdi Parvizi Amineh & Yang Guang (red.)

Secure Oil and Alternative Energy: The Geopolitics of Energy Paths of China and the European Union

Leiden etc.: Brill, 2012; xxiv + 489 blz; € 139,= (hardback); ISBN: 978-90-0421-857-4

Uit deze comparatieve studie van de energiebehoeften van China en de Europese Unie wordt duidelijk dat beide behoefte hebben aan diversificatie van energiebronnen, veilige transportroutes en efficiënter gebruik van energiebronnen. Zij hebben gemeenschappelijke belangen als grote energie-importeurs, maar hun samenwerking wordt gedwarsboomd door uiteenlopende opstellingen: het pragmatisme van China versus de normatieve houding van de EU.



Dit lijvige boek van bijna vijfhonderd pagina's is het tweede deel van een door de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen en de Chinese Academie van Wetenschappen gefinancierd Nederlands-Chinees onderzoeksprogramma naar de mondiale energiesector en het mondiale energiebeleid, waarin de Europese Unie en de Volksrepubliek China centraal staan.¹

Op het eerste gezicht is het verrassend om een comparatieve analyse op het terrein van energiebeleid over deze twee statelijke entiteiten, China en de EU, te presenteren. Beide zijn nadrukkelijk consumenten van energie, en geen producenten, die voor het draaiend houden van hun industrieën grotendeels afhankelijk zijn van buitenlandse energieleveranciers, zoals Rusland, Centraal-Azië, het Midden-Oosten en landen uit Afrika en Zuid-Amerika – om maar eens een aantal regio's te noemen waar de EU en China actief zijn om hun conventionele energie, zoals olie en gas, uit te betrekken. De EU en China proberen ten koste van elkaar een betere positie te verkrijgen op de mondiale energiemarkt. Het is echter juist de vergelijking van hun afhankelijkheidsposities die op tal van punten nieuwe inzichten oplevert.

Terwijl het inmiddels duidelijk is dat China de grootste consument van energie ter wereld is en als gevolg van zijn aanhoudende economische groei nog meer energie nodig zal hebben, zal ook de energiebehoefte van de EU de komende jaren blijven stijgen. Volgens de Europese Commissie zal het verbruik van de totale hoeveelheid conventionele energie in Europa licht toenemen, maar in het bijzonder dat van aardgas zal aanzienlijk groter worden. Het concept dat in *Secure oil and alternative energy* dan

ook centraal staat, is 'energieveiligheid'. Hoe gaan China en de EU ervoor zorgen dat hun industrieën en samenlevingen over voldoende energie blijven beschikken? Energieveiligheid wordt geconditioneerd door de nieuwe machtsverhoudingen die na val van de Sovjetunie in het internationale systeem zijn ontstaan. Ook de grondstof- en energierijke landen bevesten terdege dat zij iets in handen hebben waar zij met betrekking tot grondstof- en energieafhankelijke landen een hefboom, indien nodig, kunnen opzetten.

Wat China en de EU volgens de redacteuren van deze bundel in deze situatie nodig hebben, is "diversificatie van energiebronnen, veilige transportroutes en efficiënter gebruik van energiebronnen", aldus de redacteuren van deze bundel (blz. 1). Juist het aspect van energie-veiligheid, dat gevoelig is voor de geopolitieke context, dwingt de beleidsmakers van de EU en China ook tot versnelde overschakeling van conventionele vormen van energie, zoals olie, gas en kolen, naar duurzame energie, zoals wind-, water- en zonne-energie. De redacteuren hebben gelijk als ze schrijven dat de EU en China op de korte termijn in een 'race om energie' verwickeld zijn, zoals blijkt uit de concurrerende aanleg van 'energiepaden' in de Kaspische, Kaukasische en Centraal-Aziatische regio's, maar dat zij op lange termijn gemeenschappelijke belangen hebben. Zij zijn beide gebaat bij de ontwikkeling van duurzame en alternatieve energiebronnen en bij technologische vernieuwing die energiebesparend is. Dit betekent dat een eventuele vruchtbare samenwerking tussen China en de EU op de lange termijn gefrustreerd zou kunnen worden, doordat men op korte termijn door de producenten tegen elkaar wordt uitgespeeld of, nog erger, dat een van beide ten onder gaat in de 'zero-sum game'. De redacteuren beweren dat "het onderzoeksproject zulke dominante percepties wil weerleggen en het bredere publiek bewust wil maken van een meer evenwichtige analyse van de Chinees-Europese energierelaties" (blz. 2).

Het is maar zeer de vraag of een wetenschappelijk hoogwaardig boek, dat weliswaar voor de geïnteresseerde lezer een nuttig overzicht biedt van de geopolitieke context van de energie-betrekkingen van China en de EU en ook de energie-efficiëntie en de alternatieve en duurzame energiebronnen ruimschoots aan de orde stelt, het bredere publiek wel zal kunnen bedienen. Vandaar dat het boek niet alleen een overzicht biedt van de geopolitieke context van de energie-betrekkingen van China en de EU, maar ook de energie-efficiëntie en de alternatieve en duurzame energiebronnen ruimschoots aan de orde stelt.

Het eerste deel van het boek, dat geopolitiek, geo-economie en energieveiligheid bespreekt, wordt geopend door de interessante bijdragen van Robert Cutler en Frank Umbach, die respectievelijk het belang van de Centraal-Aziatische en Kaspische regio's voor de Europese en Chinese energieveiligheid analyseren. Cutler laat overtuigend zien dat de Centraal-Aziatische energiedriehoek uit Rusland, Kazachstan en Turkmenistan bestaat, waaraan in diverse perioden na 1990 zich successievelijk een nieuwe speler heeft toegevoegd. In de periode 1993-1998 waren dat de Verenigde Staten, tussen 1999 en 2004 was dat de EU en in de periode 2005-2010 China. China kwam met Rusland in conflict over een pijplijn die van Turkmenistan via Kazachstan gas naar China

zou vervoeren. Rusland was tegen deze gastoevoer, maar China wist dit in 2010 toch door te drukken.

Umbach bespreekt de race om energie in de Kaspische regio; in zijn bijdrage valt ook de term 'Great Game'. De vraag is of de spelers van het Grote Energiespel, te weten Rusland, China en de EU, een *zero-sum game* ten koste van elkaar zullen blijven spelen, met alle risico's van dien, of dat ze uiteindelijk op essentiële punten zullen gaan samenwerken (zie blz. 76). China zal zeker een stevige positie in de Centraal-Aziatische en Kaspische regio's willen bemachtigen om energie over land te kunnen vervoeren, als alternatief voor de Zeestraat van Malakka, die kwetsbaar is en onder militaire controle van de Verenigde Staten staat. Voor Europa is het van belang gediversifieerde energiepaden in de zogeheten zuidelijke energiecorridor, van de Centraal-Aziatische en Kaspische regio's naar Europa, aan te leggen. De term 'energiepad' die in de subtitel opduikt, wordt derhalve in de eerste twee bijdragen duidelijk uiteengezet.

De andere papers uit het eerste deel belichten de buitenlandse energiepolitiek van de EU, China en van beide met individuele landen, waaronder Iran, Kazachstan, Angola en Venezuela. Hierbij valt het verschil tussen China en de EU vooral op met betrekking tot de normatieve koppeling die door de EU, maar niet door China, wordt gelegd tussen energiebeleid en gevoelige dossiers, zoals mensenrechten. China stelt zich in dit verband pragmatisch op, dit in tegenstelling tot de EU, zoals blijkt uit de Chinees-Angolese energiebetrekkingen, die in deze bundel door Chen Mo worden besproken. Terwijl de normatieve houding van de EU leveranties van energie door Iran aan de EU onmogelijk maakt, is Iran voor China juist een belangrijke exporteur van energie, en wel de drie na grootste olieleverancier in 2009 (blz. 143). Yu Guoqing schrijft in zijn bijdrage over de diplomatieke en energiecontacten tussen China en Iran dat "commerciële contacten niet moeten worden overschaduwd door politieke, maar dat Iran door zijn eigen politieke optreden afhankelijk is geworden van het Oosten" (blz. 166). Dit ten bate van China, dat via Iran een bruggenhoofd in het Midden-Oosten heeft verkregen en de energiebronnen op deze wijze diversificeert, in tegenstelling tot de EU die uit politiek-ideologische overwegingen geen zaken doet met Iran.

In het tweede deel van het boek worden de hernieuwbare energie en duurzame ontwikkeling belicht, zoals het groene innovatieproces, zonne-energie, Braziliaanse bio-energie, Chinese waterenergie, en mondiale energie-governance. Dit deel bestaat eigenlijk uit een serie *case studies* op het terrein van duurzame energie; de comparatieve werkwijze wordt hier enigszins losgelaten. Het wordt uit deze *case studies*, die een goed overzicht bieden van geschieden inspanningen op dit terrein, wel duidelijk dat er nog een lange weg te gaan is voordat China en de EU op deze dossiers tot meer samenwerking komen. Overigens is hiertoe pas recentelijk, op 3 mei 2012, een overeenkomst gesloten, waarin China en de EU uitspreken gemeenschappelijke onderzoeks- en beleidsprojecten op te zetten, dit als aanloop naar een partnerschap voor energieveiligheid. Het is echter realistischer te veronderstellen dat China en de EU in de conventionele energie-arena vooralsnog elkaars rivalen zullen blijven.

China en de EU zijn verwickeld in een energie- 'Great Game' in de Centraal-Aziatische en Kaspische regio's

Deze bundel heeft er zeker toe bijgedragen dat een vervolgaanvraag voor onderzoekssubsidiëring door beide projectleiders bij dezelfde geldschieters (KNAW, CASS, en dit keer ook IIAS) is gehonoreerd is. Het onderzoeksprogramma, dat loopt van februari 2013 tot januari 2017, zal naast het macro- en mesoniveau ook meer het microniveau aan bod laten komen. Het project beoogt de transnationalisering van de Chinese olie-industrie te onderzoeken, namelijk bedrijfsstrategieën en relaties met instellingen en *stakeholders* in energierijke landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika, zoals Soedan, Ghana, Saoedi-Arabië, Irak, Iran, Venezuela en Brazilië.

De redacteuren van de bundel zijn erin geslaagd hun onderzoeksproject af te ronden met de publicatie van een heldere, goed leesbare collectie artikelen, rijkelijk geïllustreerd met kaarten, tabellen, diagrammen en afbeeldingen. De bundel maakt de lezer deelgenoot van een aantal nieuwe inzichten: China en de EU zijn verwickeld in een 'Energy Great Game' in de Centraal-Aziatische en Kaspische regio's, waarbij ze als energieconsumenten het risico lopen tegen elkaar te worden uitgespeeld; de belangen lopen parallel op het terrein van energie-diversificatie van bronnen, veilige transportroutes en de overschakeling naar duurzame energie, maar er is sprake van een groot verschil in houding en aanpak wat betreft de energiebetrekkingen die ze met ontwikkelingslanden onderhouden.

NOOT

- 1 De eerste publicatie werd besproken door Henk Houweling in de *Internationale Spectator* van juli/Augustus 2010, blz. 415-417.

De houding van de EU is te karakteriseren als normatief, die van China als pragmatisch. Terwijl achter de Chinese energiebedrijven de Chinese overheid staat, als eigenaar of bezitter van een meerderheidsbelang, opereren energiebedrijven in de EU onafhankelijk van hun nationale of Europese overheden.

László Marác is als universitair docent verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam.

Nieuw
verschenen

Avoiding Armageddon: America, India, and Pakistan to the Brink and Back

Bruce Riedel

Washington DC: Brookings Institution Press, 2013, 230 blz.; € 21,50

ISBN: 978-0-8157-2408-7

India en Pakistan, eens onderdeel van het Britse imperium, behoren in deze eeuw tot de belangrijkste landen ter wereld. In dit boek onderzoekt de Amerikaanse inlichtingenexpert Bruce Riedel hoe de Verenigde Staten hun betrekkingen met deze twee kemphanen moet vormgeven. Hij analyseert de geschiedenis van de Amerikaanse diplomatie in Zuid-Azië, de conflicten die de regio de afgelopen jaren beheersten en de crises die ons (mogelijk) nog gaan te wachten.

Hoewel beide landen in het verleden samen één Britse kolonie vormden, en dus een gedeelde geschiedenis kennen, verschillen ze onderling op veel belangrijke punten. India heeft zich ontwikkeld tot 's werelds grootste democratie en zal spoedig ook de grootste bevolking ter wereld herbergen. Pakistan daarentegen kent een geschiedenis van militaire coups, dictators en dient als thuishaven voor terroristen, zoals tot vorig jaar Osama bin Laden. India en Pakistan zijn aan elkaar gewaagd, ze hebben de afgelopen jaren vier maal een oorlog met elkaar uitgevochten en stonden nog vaker op de rand van een oorlog. De rivalen beschikken beide over nucleaire wapens.

Sinds het midden van de twintigste eeuw bemoeien de Amerikanen zich steeds vaker met de regio. In de laatste twee decennia zijn de Verenigde Staten meerdere keren bij conflicten tussen beide gekomen om een nucleaire confrontatie op het subcontinent te voorkomen. Tot nu toe is dat ook succesvol gebleken. Het is duidelijk dat deze regio zeer belangrijk is voor de Amerikaanse nationale veiligheid. De explosieve relatie tussen India en Pakistan is dé cruciale factor voor de veiligheid en stabiliteit van de regio.

Cyber War Will Not Take Place

Thomas Rid

Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 256 blz.; € 17,50

ISBN: 978-1-8490-4280-2

In 1993 kondigde de Amerikaanse denktank de RAND Corporation aan dat een cyberoorlog onvermijdelijk was: *'Cyber War is coming'*. In 2005 meldde de Amerikaanse luchtmacht vol trots dat ze nu kon vechten en winnen in cyberspace, het vijfde domein van oorlogvoering (naast land, zee, lucht en de ruimte). In dit boek behandelt de Duitse onderzoeker op het gebied van internationale betrekkingen Thomas Rid dit nieuwe domein van oorlogvoering. Is een cyberoorlog onvermijdelijk en inderdaad op korte termijn te verwachten? Rid heeft zijn twijfel bij die verwachting van de RAND Corporation uit 1993. De focus op oorlogvoering en het winnen van die oorlog in cyberspace leidt volgens Rid af van de echte bedreigingen. Hij vreest dat gevaren in cyberspace veel meer gezocht moeten worden bij spionage, sabotage en het ondermijnen van de openbare orde. De

auteur onderzoekt enkele van de meest belangrijke hacks en cyberaanvallen. Deze variëren van elektronische spionage tot het gebruik van een computercode als wapen. Rid gaat daarbij systematisch te werk en stelt doeltreffende vragen. Wat zijn cyberwapens? Hoe hebben deze wapens de definitie van geweld veranderd? Hoe waarschijnlijk en gevaarlijk zijn gezagsondermijnende activiteiten op het internet? Waarom heeft er nog nooit een succesvolle cyberaanval tegen de fundamentele infrastructuur van een land plaatsgevonden? Hoe gevaarlijk is de dreiging van cyberspionage? Welke landen, industrieën en individuen zijn het meest kwetsbaar? Thomas Rid onderscheidt in dit boek feiten van fictie en levert daarmee een bijdrage aan de kennis over de gevaren die cyberspace bedreigen.

Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change

Heike Klüver

New York: Oxford University Press, 2013; 320 blz.; £ 55,=

ISBN: 978-0-1996-5744-5

Waarom hebben sommige belangengroepen invloed op beleid en andere niet? We weten er het fijne nog niet van. Welke omstandigheden spelen een rol, welke factoren zijn van belang en wat bepaalt of een belangengroep invloed heeft of niet? De politiek, en daarop richt de lobby van de belangengroepen zich meestal, zou het moeten weten. Juist in de Europese Unie zijn er voor belangengroepen ruime mogelijkheden om te proberen invloed uit te oefenen. Wat is effectief en waarom? Vooral voor onderzoekers van de Europese politiek is het belangrijk op deze vragen antwoorden te vinden zodat zij zowel de politieke partijen als de belangengroepen kunnen voorzien van informatie om hun werk zo goed mogelijk te doen.

In dit boek onderzoekt de Duitse politicologe Heike Klüver de invloed van lobbyen op de Europese beleidsmakers en het Europese beleid. Zij wil met dit onderzoek tot een samenhangend theoretisch model komen waarin de invloed van lobbyen in kaart is gebracht. Zij heeft hiertoe een hele reeks belangengroeperingen en hun invloed in Brussel aan een

analyse onderworpen. De effectiviteit van deze groepen bepaalt Klüver door de notulen van vergaderingen van onder meer de Europese Commissie en data over wetten en regelgeving uit diverse databases van de EU te raadplegen. Daarnaast houdt zij een enquête onder lobbygroepen en verzamelt informatie van hun websites. Klüver analyseert de invloed van bijna 3000 lobbygroepen op 56 beleidsterreinen en komt tot de conclusie dat lobbyen eigenlijk een wisselwerking is: de Europese instituties geven invloed aan lobbyisten in ruil voor informatie en meer draagvlak onder burgers. De invloed van individuele lobbygroepen is gering en zal vaak weinig opleveren, maar in samenwerkings- en gelegenheidscoalities rond specifieke kwesties blijken lobbygroepen beleid in de door hen gewenste richting te kunnen sturen. Hoe dat proces precies verloopt, waarin de verschillende lobbygroepen elkaar weten te vinden, is de vraag die Klüver in dit boek aan de orde stelt.

Taking the High Ground: Toekomstvisie Luchtwapen 2015 – 2025

Harold Boekholt, Rem Korteweg & Peter Wijninga

Den Haag: *The Hague Center for Strategic Studies*; 2013, nr 18, 54 blz.

(<http://www.hcss.nl/reports/taking-the-high-ground-toekomstvisie-luchtwapen-2015-2025/120/>)

In dit rapport, dat door het Hague Center for Strategic Studies in opdracht van de Koninklijke Luchtmacht is opgesteld, wordt onderzocht wat de toekomst van het luchtwapen in de komende jaren zal zijn. De bezuinigingen dwingen de Nederlandse Krijgsmacht te schrappen in aantallen tanks, artillerie en antitankwapens. Hierdoor wordt er veel aan slagkracht ingeboet. Dit verlies kan (deels) gecompenseerd worden door met een mix van jachtvliegtuigen en bewapende helikopters optreden op de grond en op zee te steunen. Onbemande systemen zullen een steeds grotere rol gaan spelen. Deze ondersteunende rol voor de Luchtmacht vraagt nadrukkelijk om versterking van het gezamenlijk optreden. En dat allemaal bij een dalend budget. In dit rapport worden deze uitdagingen onderzocht.

Om ook in de toekomst relevant te blijven, moet de Luchtmacht zorgen voor een goede combinatie van vliegtuigen en helikopters, om zo elke dreiging het hoofd te kunnen bieden. Een goede mix wil zeggen ook transportvliegtuigen, observatievliegtuigen en satellieten. Daarnaast is het belangrijk dat de leiding over al het militair gebruik van lucht en ruimte in handen is van één autoriteit, de Commandant Luchtstrijdkrachten. Ten slotte wijst het rapport op het belang van goed opgeleid en (technisch) gekwalificeerd personeel, op de weerbaarheid van informatie- en communicatienetwerken en op een goede samenwerking met de luchtvaart- en ruimte-industrie. Als de Koninklijke Luchtmacht deze aandachtspunten in het vizier houdt, zal het de uitdagingen van de toekomst het hoofd kunnen bieden.

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. 070-3282002
E-mail: jnuijens@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Judith M. Nuijens (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Criekemans,
A. Gerrits, H. Hoebeker, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, C.W.A.M. van
Paridon, G. van Pinxteren, R.A. Wessel

Abonnementenadministratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier abonnement € 67,75
Instellingsabonnement € 80,50
Studentenabonnement € 52,25
SIB Startersabonnement € 25,75
CLIO Startersabonnement € 25,75
Buitenland Particulier
abonnement € 97,25
Buitenland
Instellingsabonnement € 110,95
Buitenland
Studentenabonnement € 76,50
Buitenland
Betaling via Belgisch gironummer is
mogelijk. Abonnementen worden auto-
matisch verlengd, tenzij voor 1 december
schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Adverteren? Informeer naar de
mogelijkheden bij de afdeling
Verkoop Tijdschriften van Koninklijke
Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl
of 0592 379571.

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 verantwoordelijkheid van de schrij-
vers.

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

©2013, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-
kelijk voorbehouden.

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

advertentie

Wilt u op de hoogte komen
van alle ontwikkelingen
in de wereldpolitiek en
achtergronden ontdekken
van actuele vraagstukken in
de wereld?

Abonneren?
Ga naar
www.vangorcum.nl/IS



Titel: *Promised Land*
Regisseur: Gus van Sant
Met onder meer: Matt Damon, John Krasinski, Frances McDormand
Genre: Drama
Jaar: 2012
Beschikbaar: te koop op DVD en Blu-Ray



Bijschrift ????

Promised Land en het gevecht om the hearts and minds of the people

De productie van schaliegas heeft de laatste jaren in de Verenigde Staten een enorme vlucht genomen. De zogenaamde 'schalierevoluatie' heeft geleid tot het ontstaan van een nieuwe, relatief goedkope en effectieve manier om de reserves van schaliegas en olie aan de grond te onttrekken: *fracking*. Naast voordelen heeft deze nieuwe technologie echter ook nadelen: om het gas uit schaliegesteente te halen, worden tijdens het drillproces chemicaliën in de grond gepompt, waardoor giftige stoffen zoals methaangas vrij kunnen komen. Deze stoffen kunnen vervolgens de kwaliteit van het drinkwater aantasten.

De laatste jaren is er een debat opgevlamd over de veiligheidsrisico's van *fracking*. Zo zorgde de documentaire 'Gasland' (2010), die ging over de gezondheidsrisico's van *fracking*, voor veel opschudding. Het is dit debat, over de risico's van schaliegaswinning, dat in de film *Promised Land* onder de aandacht wordt gebracht.

De titel van de film verwijst naar het door God beloofde land, in de film een plattelandsgedebied in Pennsylvania dat grote hoeveelheden schaliegas bevat. Steve Butler (Damon) en Sue Thomason (McDormand) zijn twee sales-medewerkers van het energiebedrijf 'Global Crosspower Solutions' (GCS), die een 'hearts and minds'-campagne beginnen in het gasrijke gebied om steun te krijgen van de inwoners voor het drillen naar gas. Zij moeten de landeigenaren er zo snel mogelijk van overtuigen dat zij er goed aan doen de boorrechten aan GCS te verkopen, zonder hier een te hoge prijs voor te betalen.

Al generaties lang leeft de lokale bevolking van het dorp, dat in economisch slecht vaarwater verkeert, van landbouw en vee. Steve en Sue spelen slim in op de economische malaise van het dorp, door de bewoners voor te houden dat GCS hen in *no time* heel rijk kan maken. Een kans die ze moeten grijpen, als zij de toekomst van hun kinderen willen veiligstellen. Steve groeide zelf op in een vergelijkbaar dorp dat ten onder ging toen de belangrijkste energiecentrale werd gesloten. Hij grijpt zijn afkomst aan om zijn verhaal kracht bij te zetten.

De inwoners reageren aanvankelijk enthousiast, maar tijdens een gemeenschapsbijeenkomst gooit een van de bewoners roet in het eten door de veiligheidsrisico's van de *fracking*-technologie aan de kaak te stellen. Hij wordt gesteund door de plotseling opgedoken milieuvrijwilliger Butler, die succesvol een grootschalige campagne opzet tegen de werkzaamheden van GCS. Ook Butler komt met een geloofwaardig, persoonlijk verhaal om te bewijzen dat *fracking* niet tot voorspoed leidt, maar op de lange termijn juist destructief werkt voor de vruchtbaarheid van het land en de gezondheid van de dieren en de mensen zelf.

Wanneer blijkt dat Butler zijn verhaal heeft verzonnen, kunnen Steve en Sue alsnog hun gewilde boorrechten krijgen. Wat Steve niet wist, is dat Butler door zijn eigen baas was ingehuurd om de milieubeweging in diskrediet te brengen, teneinde zo de geloofwaardigheid van GCS en de steun van de lokale bevolking te versterken. Totaal gedisillusioniseerd vertrekt Steve naar de laatste definitieve stemming. Waar Steve met gemak een werelddeal had kunnen sluiten, besluit hij open kaart te spelen: hij vertelt de bewoners in een geëmotioneerde speech dat alles doorgestoken kaart is. Hij wint hiermee de harten van de bevolking voor zich, maar zijn carrière in de energiesector is voorbij.

Promised Land is met gemengde gevoelens ontvangen. De energie-industrie beschuldigde de filmmakers ervan onterecht en ongefundeerd de gevaren van *fracking* te vergroten. Er werden vraagtekens gezet bij de subsidie die de filmmakers ontvingen uit de Verenigde Arabische Emiraten – een van werelds grootste olieproducenten en als OPEC-lidstaat direct belanghebbende in het vertragen van de ontwikkeling van de Amerikaanse *fracking*-technologie. Ten slotte wond de lokale bevolking van Pennsylvania zich op over de manier waarop zij in de film werd gekarakteriseerd als onwetende naïevelingen.

Regisseur Van der Sant snijdt een relevant onderwerp aan en in combinatie met een sterrencast had de film veel potentie. Helaas maakt de film de – wellicht te – hooggespannen verwachtingen niet waar. De regisseur lijkt geen keuze te kunnen maken tussen een provocerend verhaal dat een inhoudelijke discussie losmaakt en een Amerikaans drama met bijbehorend 'eind goed al goed'. Het echte verhaal zit hem niet in het *fracking*-proces, maar in de ontwikkeling die Steve doormaakt van boosdoener tot volksheld, die zijn carrière opgeeft voor het welzijn van de burgers. De plotwending – wanneer GCS de milieubeweging in diskrediet probeert te brengen – komt ongeloofwaardig en weinig overtuigend over. Dit leidt tot een chaotisch einde, waarbij de risico's van en zorgen over *fracking* naar de achtergrond verdwijnen.

Rosa Dinnissen is Project Assistant bij Instituut Clingendael. Zij houdt zich bezig met de nationale risicobeoordeling, de *Nuclear Security Summit 2014*, klimaatverandering en voedselveiligheid.