



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Juli/Augustus

2014

Internationaal duurzaamheidsbeleid:

Energie; grondstoffen; klimaat; biodiversiteit

De maatschappelijke rol van ons MKB in Azië, Latijns-Amerika en Afrika

Van ODA naar Internationale Samenwerking

Hoe staat het met de Amerikaanse *rebalance* naar Azië / de Pacific?

www.internationalespectator.nl

www.twitter.com/intspectator

Redactioneel

Internationaal duurzaamheidsbeleid 1

INTERNATIONAAL DUURZAAMHEIDSBELEID:

energie; grondstoffen; biodiversiteit; klimaat

Inleiding: de nieuwe duurzaamheid | *Stephan Slingerland* 2

Spelregelverandering of ander spel | *Coby van der Linde* 4

De Europese worsteling met het klimaatpakket voor 2030 | *Jan Peter Eveleens & Louise van Schaik* 9

De Duitse *Energiewende*: uitdagingen en lessen voor Nederland | *Pieter Boot & Jos Notenboom* 14

De Noordpool: toekomstig wingewest voor olie en gas? | *Lucia van Geuns* 19

Biodiversiteit als uitdaging voor Internationale Samenwerking | *Marcel Kok & Joyeeta Gupta* 24

Handjeklap en powerplay: het geopolitieke spel rond grondstoffen | *Pim Kraan* 28

Verduurzaming van internationale grondstoffenproductie: ook voor Nederland een uitdaging | *Jan Joost Kessler & Jan Willem Molenaar* 34

Een veranderend speelveld: China's groeiende rol in internationale grondstoffenmarkten | *Bram Buijs* 38

Column

Latijns-Amerika een vergeten continent? | *Kees Elenbaas* 43

Artikelen

Hulp en handel: draagt het *Dutch Good Growth Fund* bij aan duurzame ontwikkeling in Azië, Latijns-Amerika en Afrika? | *Guus van Westen & Annelies Zoomers* 45

Van ODA naar Internationale Samenwerking | *Age Bakker* 50

ODA en het Budget voor Internationale Veiligheid | *Kees Homan* 55

Opinie

Is de NGO als *watchdog* garantie voor verandering? | *René Grotenhuis* 58

Artikel

Hoe het staat met de Amerikaanse 'rebalance' naar de Azië-Stille Oceaan-regio | *Vincent Goossen* 62

Replik

Rechtse argumenten van een linkse denker tegen verdere Europese integratie | *Wim Couwenberg* 68

Boekbesprekingen

Hart van Europa. Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs | *René Cuperus* 70

Tussen hoop en catastrofe: Tikva of Nakba | *Pepijn de Groot* 72

Het oliemannetje – Toplobbyist in Europa | *Joep Boerboom* 73

Nieuw Verschenen

Joris Kreutzer 75

Film

#Chicago Girl: The Social Network Takes on a Dictator | *Katie Minderhoud* (op achtercover)



Internationaal duurzaamheidsbeleid

Na de enigszins op de actualiteit gerichte themanummers van de afgelopen paar maanden, nemen we in deze dubbeldikke zomereditie van de *Internationale Spectator* de tijd voor een breed en langlopend thema: internationaal duurzaamheidsbeleid. De redactie kreeg bij het maken van dit themanummer versterking in de persoon van energie-, grondstoffen- en klimaatdeskundige Stephan Slingerland, die als gastredacteur onder andere het inleidende artikel voor zijn rekening neemt.

Een interessante ontwikkeling binnen het thema van deze *Spectator* is dat klimaatbeleid, als belangrijk onderwerp binnen duurzaamheidsbeleid, ironisch genoeg geen duurzame pijler is gebleken. Zoals (te) vaak ontbreekt het ook op dit beleidsgebied aan internationale overeenstemming, met name door sterk uiteenlopende belangen. Ook strooiden onbedoelde neveneffecten van het beleid dat wel tot stand kwam hier en daar op zeer klimatologisch onverantwoorde wijze roet in het eten. Genoeg reden dus om deze maanden uitgebreid stil te staan bij het toekomstperspectief aangaande internationaal duurzaamheids- en klimaatbeleid.

Wanneer de woorden 'klimaat' en 'Noordpoolgebied' in één adem voorbij komen denk je al snel aan smeltende poolkappen en het stijgende zeewaterpeil. Toch speelt er rond het poolgebied nog een andere klimaat-gerelateerde ontwikkeling: er wordt al decennialang gezocht naar olie en gas. In dit themanummer vindt u onder meer een artikel waarin een uitgebreide analyse wordt gegeven van de mogelijke kansen en problemen die grondstofwinning in het poolgebied met zich brengt.

Ook besteden we aandacht aan de (leidende) rol die Nederland kan spelen in het geopolitieke schaakspel rondom internationaal duurzaamheidsbeleid. Hierover deze maand twee artikelen waarvan de auteurs enigszins van mening verschillen. Volgens de ene auteur loopt Nederland voorop als het gaat over internationale initiatieven rondom duurzaamheidsbeleid, volgens de andere betekent initiatief nemen nog niet dat er ook inhoudelijk iets wordt bereikt. Kortom: voor de Nederlandse overheid biedt het internationale duurzaamheidsbeleid kansen en uitdagingen in overvloed.

Naast de uitdagingen op nationaal niveau is er ook aandacht voor het problematische verloop van de onderhandelingen rond het Europese klimaatpakket voor 2030. Daarbij gaat het vooral om het spanningsveld tussen uiteenlopende belangen tegenover de noodzaak om tot een Europese consensus te komen.

Een dubbeldik themanummer betekent logischerwijs ook een dubbel thema: naast internationaal duurzaamheidsbeleid, bevat de *Spectator* deze keer ook een aantal artikelen binnen het thema van ontwikkelingshulp. Hierin is in het bijzonder aandacht voor de veranderingen die het Nederlandse beleid de komende tijd mogelijk zal ondergaan, bijvoorbeeld op het gebied van de 'Official Development Assistance' (ODA).

Daarnaast vindt u in dit nummer ook nog: een artikel over de Amerikaanse 'rebalance' naar Azië/de Pacific, een opiniestuk over de rol van NGO's in *Civic Society*, een repliek over Europese integratie en de gebruikelijke boekbesprekingen en column. Veel leesplezier!

www.internationalespectator.nl

De nieuwe duurzaamheid

Het klimaat heeft de dominantie verloren die het jarenlang in het internationale duurzaamheidsbeleid had. Op zijn minst sinds het uitblijven van een grote doorbraak op de klimaatconferentie van 2009 in Kopenhagen zit de klad erin. Er zijn te veel ingewikkelde constructies die verhullen dat er over de basis van samenwerking om klimaatverandering te voorkomen onvoldoende internationale overeenstemming bestaat, en te veel uitzonderingen die zijn bevochten door machtige industriële lobby's. Ook bleken wél ingezette klimaatbeleidsplannen onbedoelde neveneffecten te hebben, zoals in het geval van biobrandstoffen, waar waardevolle landbouwgrond in ontwikkelingslanden werd onttrokken aan productie van voedsel voor de lokale bevolking.

Toch gaat het klimaatbeleid door, en misschien zorgt de aanstaande top in 2015 in Parijs voor een wending ten goede. Maar onderhuids is een heroriëntatie van het internationale duurzaamheidsbeleid als geheel zichtbaar. Enerzijds gebeurt dat binnen het klimaatbeleid zelf, waar, bij gebrek aan voortgang op multilateraal gebied, het initiatief is verschoven naar kleinere samenwerkingsverbanden tussen landen, steden en individuele burgers en bedrijven. Anderzijds is een thematische verschuiving op duurzaamheidsgebied zichtbaar naar andere onderwerpen, die zeker belangrijke effecten op het klimaat hebben, maar waarvan de focus breder is.

Vaak wordt die verschuiving en het debat daarover aangeduid onder de brede term 'global public goods'. Die suggereert dat het hier uitsluitend gaat om de bescherming van mondiale publieke goederen, zoals klimaat en biodiversiteit, waarvoor ingrijpen in markten wereldwijd gerechtvaardigd is. Maar in de praktijk gaat het juist vaak om hervormingen in markten die helemaal niet publiek zijn, maar waar privaat bezit van oudsher een basis is voor marktontwikkeling. Dan gaat het in het bijzonder om energie- en grondstoffenmarkten.

In dit themanummer van de *Internationale Spectator* over internationaal duurzaamheidsbeleid komen uiteraard klimaat en biodiversiteit aan de orde: Eveleens en Van Schaik bespreken wat er nog over is van de internationale geloofwaardigheid van de Europese Unie als koploper in het mondiale klimaatbeleid. Kok en Gupta pleiten voor versterking van het Nederlandse biodiversiteitsbeleid.

Ook staan we uitgebreid stil bij recente ontwikkelingen op energie- en grondstoffenmarkten die hun impact hebben op internationale duurzaamheid. Op energiegebied zijn de recente ontwikkelingen wat dat betreft volstrekt tegengesteld. Van der Linde schetst in haar artikel over 'spel en spelregels in de energiesector' onder andere de opkomst van schaliegas, maar vooral de complete verwarring waarin het Europese energiebeleid weer eens verkeert, heen en weer geslingerd tussen markt en beleid en tussen geopolitiek en duurzame ambities. Van Geuns bespreekt daarbij in meer detail nog één van de mogelijke toekomstige 'game changers': de fossiele reserves in het Noordpoolgebied, waar naar schatting een derde van de nog onontdekte wereldgasreserves ligt, en meer dan een achtste van de wereldoliereserves.

De technologische ontwikkeling op het gebied van olie- en gaswinning schuift de horizon voor 'het einde van fossiel' dus weer flink vooruit en verzwakt daarmee één van de vaak aangehaalde argumenten voor transformatie naar een duurzame energievoorziening aanzienlijk. Aan de andere kant van het spectrum staat de Duitse 'Energiewende', die vaak wordt aangehaald als het grote succesvoorbeeld van een transformatie naar duurzaamheid in de praktijk. Boot en Notenboom analyseren de resultaten van de *Energiewende* tot dusver en kijken vooruit naar de hordes waar het Duitse energiebeleid nu overheen moet springen voor een verdere transitie.

Stephan Slingerland is adviseur en auteur op het gebied van energie-, grondstoffen- en klimaatbeleid en werkt bij Triple E Consulting in Rotterdam.

Grondstoffenbeleid gericht op het voorkomen van uitputting staat al sinds het 'Limits to Growth'-rapport van de Club van Rome in de jaren zeventig op de agenda. De aandacht ervoor was jarenlang weggezakt, omdat het wel mee leek te vallen met de fysieke beschikbaarheid van grondstoffen. Maar de afgelopen jaren staat het grondstoffenbeleid weer volop in de schijnwerpers vanuit de geopolitieke invalshoek. Aanleiding was onder meer een conflict tussen China en Japan om een eilandengroep in de Chinese zee, waarbij China dreigde Japan niet meer te voorzien van zeldzame aardmetalen. Hoewel dat uiteindelijk niet zo hoog opspeelde als het oorspronkelijk leek, was de aandacht voor grondstoffen als mogelijk geopolitiek instrument gewekt. Kraan bespreekt in zijn artikel voorbeelden van grondstoffenbeleid in diverse landen over de hele wereld dat sindsdien tot stand is gekomen en gaat in op het Nederlandse beleid dat de laatste jaren is ontwikkeld.

Ketens spelen in het grondstoffenbeleid een belangrijke rol, want vaak vindt de voornaamste winning van een bepaalde grondstof plaats in ontwikkelingslanden, terwijl het merendeel van het gebruik juist in industrielanden gebeurt. Certificering van die ketens op het gebied van duurzaamheid is daarbij een belangrijk instrument. Kessler en Molenaar laten mogelijkheden en beperkingen van ketencertificering als instrument in het grondstoffenbeleid zien.

Buijs benadert het grondstoffenbeleid niet vanuit een thematische, maar een landen-invalshoek. Hij bespreekt de spectaculaire groei van de Chinese economie en de consequenties daarvan voor de grondstoffenpositie van China. Door zijn geopolitieke inzet van de eigen, grote grondstoffenreserves staat China niet alleen aan de wieg van het nieuwe grondstoffenbeleid in veel andere landen, maar tegelijk wordt het gedwongen door de steeds maar toenemende honger naar grondstoffen van elders een heel actieve rol te spelen op de internationale grondstoffenmarkten.

Nederland moet zijn weg vinden in de herpositionering van het internationale duurzaamheidsbeleid. Het klimaatbeleid gaat door, maar de delegaties naar internationale klimaatconferenties zijn sinds 2009 steeds kleiner geworden. Tegelijk wordt de roep om op zijn minst een Europees energiebeleid de laatste tijd steeds luider, vooral door de dreigende taal die Poetin uitslaat tegen Oekraïne over gas. En wat betreft grondstoffenbeleid probeert Nederland partners te vinden om het onderwerp in Europa nog meer op de kaart te zetten.

Uiteenlopende onderwerpen dus in verschillende stadia van de beleidscyclus en op verschillende schaalniveaus: mondiaal, Europees, multi- en bilateraal. Maar uiteindelijk moeten ze samenkomen of op zijn minst aan elkaar verbonden worden om het internationale duurzaamheidsbeleid tot een succes te maken. Deze aflevering van de *Internationale Spectator* geeft een overzicht van de laatste stand van zaken op de diverse onderwerpen en bekijkt de rol die Nederland hierbij kan spelen. Veel leesplezier gewenst!

Stephan Slingerland, lid van de Algemene Redactie van de *Internationale Spectator*, is gastredacteur van deze speciale aflevering over internationaal duurzaamheidsbeleid.

Spelregelverandering of ander spel

De inkt op de EU-Commissievoorstellen voor het 2030-energiebeleid is nog niet eens droog of geheel andere voorstellen passeren nu de revue als gevolg van de Oekraïne-crisis. De nieuwe Europese Commissie zal een zware dobber krijgen aan het vormgeven van het energiebeleid in de komende jaren, met zoveel verschillende invloeden op het beleid en de markt.

Vorig jaar werd de energiediscussie nog beheerst door de invloed van de schalie-gas- en olierevolutie op van alles en nog wat: van de invloed op de internationale energiestromen en energierelaties, de mogelijke aanpassing van de strategie van exporterende landen als Saoedi-Arabië en Rusland en de toekomstige geopolitieke betrokkenheid van de Verenigde Staten in cruciale energie-exporterende regio's tot de concurrentiekracht van de Europese energiesector en daaraan gekoppeld de positie van de Europese industrie. De energie-intensieve industrie probeerde politici ervan te overtuigen dat ook Europa een schalierevolutie moest omarmen, zodat ook hier een industriële renaissance, gebaseerd op lagere gasprijzen, kon plaatsvinden binnen de kaders van een scherp CO₂-beleid. De Amerikaanse uitstoot nam immers af, doordat meer gas en minder kolen in de opwekking van elektriciteit werden gebruikt, terwijl in Duitsland naast de stijging van het aandeel zon- en windenergie in de energiemix, de uitstoot omhoog ging door intensievere inzet van kolen.

Texas staat niet alleen vol met boorinstallaties, maar ook met windmolens

Coby van der Linde

is directeur van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en hoogleraar Geopolitiek en Energie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nog afgezien van de specifieke geologische, juridische, organisatorische en economische omstandigheden waaronder de schalierevolutie in de Verenigde Staten had kunnen plaatsvinden, die replicatie in Europa onwaarschijnlijk maakte,

was de politieke reactie veel defensiever. Veel Europese landen sneden juist de kans op een toekomstige ontwikkeling van schalie af om de kennelijk ingeslagen weg van de introductie van hernieuwbare energie niet te frustreren. Al gauw bleek echter dat de investeringen in hernieuwbare energie in de Verenigde Staten weinig last hadden van de schalierevolutie; Texas staat niet alleen vol met boorinstallaties, maar ook met windmolens.

Overheid en markt

Beide zojuist beschreven energie-ontwikkelingen worden gedreven door verschillende prikkels of, anders gezegd, spelen mee met een verschillend spel; de een wordt gedreven door marktkrachten, de ander door overheidsbeleid. Een dergelijke rolverdeling van drijfveren is bijvoorbeeld ook debet aan het Duitse energiemodel, met een beleid-gestuurde zon- en windenergiesector (maar door beleid afgesneden nucleaire sector) en een door internationale marktkrachten gestuurde opleving van de kolencentrales. Het verband is hier dat door het scherp toegenomen aanbod van gas, kolen werden verdrongen van de Amerikaanse elektriciteitsmarkt, waarna ze werden geëxporteerd naar internationale markten. Daarbij moet worden opgemerkt dat het CO₂-emissiehandelssysteem (EU-ETS) – mede als gevolg van de zwakke Europese economie, maar ook door weeffouten in het beleid – zo was uitgehold, dat de Amerikaanse kolen weinig barrières in de weg werden gelegd.

De interactie tussen overheidsbeleid en de ontwikkeling van markten is zowel binnen als buiten de nationale grenzen vaak onbegrepen. Het zorgt ervoor dat veel publieke discussies merendeels

op emotie worden gevoerd in plaats van feiten. Daarbij wordt het soort van energiegebruik (koeling, warmte, voortbeweging, elektriciteit) vaak teruggebracht naar een versimpelde voorstelling van zaken. In veel energiediscussies in Europa wordt momenteel alles herleidt naar de elektriciteitssector. Hierdoor kan de vraag van de (vooral op gas gebaseerde) industriële sector om het binnenlandse gasaanbod uit te breiden, beantwoordt worden met “nee, we breiden liever zonen windenergie verder uit”, waardoor het aanbod elektronen groter wordt, maar niet dat van de gevraagde (gas)moleculen.

De gassector in Europa had het moeilijk. De gasvraag kromp door de zwakke economie en de ontwikkelingen in de elektriciteitssector meer dan de vraag naar andere energiebronnen. Bovendien werd steeds duidelijker dat het bedrijfsmodel van conventionele elektriciteitscentrales in Noordwest-Europa werd geraakt door het groeiende aandeel van duurzame bronnen. Gas werd door een combinatie van factoren hierdoor meer geraakt, waardoor gascentrales werden afgeschakeld.

Dat de schaliediscussie uiteindelijk de opmaat was voor een opleving in Noord-Amerika van, voor prijsconcurrentie gevoelige, delen van de productieprocessen van de energie-intensieve industrie, was niet vreemd. In Europa was van een dergelijke opleving in investeringen geen sprake. Niet vanwege het verloop van de politieke scha-

lieddiscussie, maar omdat de druk op de concurrentiepositie op de korte termijn al te groot was en de aanlooptijd van winningsprojecten te lang om soelaas te kunnen bieden (als dat al mogelijk was). De investeringen in Noord-Amerika en Europa lopen in deze sectoren inmiddels enorm uiteen.

De verschillen in energieprijzen tussen Noord-Amerika en Europa en Azië zijn naar verwachting niet tijdelijk, maar wellicht wat minder scherp als de Noord-Amerikaanse exporten kunnen stijgen. De verschillen werken net zo als uiteenlopende wisselkoersen: landen met een harde valuta kunnen ook moeilijker op prijs concurreren en zullen moeten specialiseren in die segmenten in de markt waar op kwaliteit wordt geconcentreerd. Voor prijsgevoelige sectoren, zoals bepaalde stukken van de bulk-petrochemie en raffinage, is Europa een moeizaam verhaal geworden. Het is lastig gebleken de concurrentie vol te houden met producerende landen, zoals Noord-Amerika, maar ook het Midden-Oosten, tenzij andere locatievoordelen de energiekostenverschillen kunnen compenseren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat naast de Europese chemische industrie ook de raffinagesector geconsolideerd wordt.

In deze herschikking van de internationale energie-intensieve industrie speelt ook de energiestrategie van de Europese landen een rol; de tegenvallende vraag en het op verduurzaming



Het boorproces naar schaliegas – (hydraulic) fracking – wordt in werking gesteld in North Dakota, Verenigde Staten. Foto: wikipedia/Joshua Doubek



Twee van de 200.000 leidingen in de *Nordstream* worden op een pijpenlegger aan elkaar gelast. Foto: wikipedia/bair175

gerichte beleid spiegelen krimpende markten voor deze sectoren voor, terwijl elders in de wereld deze groeiperspectieven wel bestaan. Voor investeringen zijn dergelijke toekomstperspectieven van groot belang.

Dwars door de schaliediscussie heen, liep dus ook een discussie over de problemen van de conventionele elektriciteitssector. Grote elektriciteitsproducenten in Noordwest-Europa kondigden in de loop van het jaar aanzienlijke afschakeling van opwekcapaciteit van het net aan. Soms betrof het iets verouderde en minder efficiënte capaciteit, maar steeds vaker ook relatief nieuwe gasgestookte capaciteit. De combinatie van een zwakke economie en dus zwakke vraag naar elektriciteit en de voorwaarden waarop zon- en windenergie in de markt werden gezet, zoals in Duitsland, heeft een fundamentele verandering van het bedrijfsmodel opgeleverd, waardoor vooral gasgestookte centrales niet meer rendabel zijn. Sommige landen hebben al besloten tot capaciteitsmechanismen over te gaan, zodat de *back-up*-capaciteit die nodig is voor grijze en windloze dagen kan worden gewaarborgd. In feite betekent dat een verdere beperking van de marktwerking in de EU, omdat naast hernieuwbare energie van investeringsprikkels te voorzien, er steeds vaker ook een overheidsinstrument nodig is om de conventionele centrales in bedrijf te houden. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben alle drie een eigen benadering van deze problematiek. Naburige landen zien de eigen beleidsruimte daardoor krimpen.

In de aanloop naar het nieuwe Europese energiebeleid voor 2030 en als gevolg van de discussie het hele jaar door, moest een scala aan

verschillende punten worden meegenomen. De argumenten dat de drie-sporen-benadering (CO₂-emissiereductie via het EU-ETS, quota voor aandelen duurzame energie en energie-efficiëntie doelstellingen) van het 2020-beleid had geleid tot onwenselijke neveneffecten op het gebied van concurrentiekracht en beleidsconcurrentie tussen lidstaten, in combinatie met de besproken effecten van de schalierevolutie en de voortdurende zwakke economie, vertaalden zich in de nieuwe voorstellen voor het 2030-beleid. Het resultaat was dat de Commissie-voorstellen zich concentreerden op versteviging van het CO₂-emissiehandelssysteem en de aandelen duurzame energie niet langer werden gekoppeld aan nationale doelstellingen. De wisselwerking tussen overheidsbeleid en markt wordt met het voorstel echter niet doeltreffend geadresseerd, omdat de lidstaten vast willen houden aan ruimte voor het nationaal ingezet beleid.

En dan is geopolitiek terug

Was de discussie in 2013 vooral gericht op de ontwikkeling van de nationale energiemix en de gevolgen van de veranderingen op de Amerikaanse energiemarkt, in 2014 diende zich, onder invloed van de snel verslechterende politieke situatie in Oekraïne, als belangrijk discussiepunt de voorzieningszekerheid aan. Ook in deze discussie zitten veel onverwachte wendingen, waarbij het van belang is feiten en politieke stellingnames van elkaar te onderscheiden, om een goede inschatting van de potentiële risico's te kunnen maken.

Oekraïne is een belangrijk doorvoerland voor gas uit Rusland. In ongeveer 30% van de Europese gasconsumptie wordt voorzien door uit Rusland geïmporteerd gas. Daarvan wordt ongeveer de helft vervoerd door Oekraïne, de andere helft door de pijpleiding door Wit-Rusland en Polen en de pijpleiding door de Oostzee, *Nordstream*. In 2009 werd de levering van Russisch gas aan de EU verstoord door een gasconflict tussen Oekraïne en Rusland, waarbij uiteindelijk voor de EU bestemd gas in Oekraïne werd geconsumeerd. Betalingsachterstanden, beprijzing en andere contractuele bepalingen hebben de gasrelatie tussen beide landen de laatste tien jaar getekend. Ook nu is er weer sprake van grote betalingsachterstanden voor reeds geleverd Russisch gas. Het steunprogramma van Rusland van december 2013 probeerde hierin wat verlichting te brengen, maar de politieke omwentelingen en de uitzonderlijk zwakke en corrupte economie van het land vereisen inmiddels een omvangrijk en ongetwijfeld langdurig IMF-herstructureringsprogramma.

Welke regering er in Oekraïne ook komt, er zullen pijnlijke aanpassingen nodig zijn om het land economisch weer op de rails te kunnen krijgen. Zo wordt gas in Oekraïne aanzienlijk onder de kostprijs geleverd, waar het IMF zo snel mogelijk een einde aan wil maken. De huidige betalingsachterstand van meer dan \$3 miljard zal bovenaan de lijst van maatregelen staan om ervoor te zorgen dat de gasleveranties niet gestaakt worden. Eind mei moeten onderhandelingen tussen de EU, Oekraïne en Rusland tot een resultaat komen. De eerder toegezegde korting als onderdeel van het Russische steunprogramma is inmiddels teruggedraaid en het Russische gasbedrijf Gazprom eist voldoening van de achterstallige betalingen. De EU maakt zich zorgen over een herhaling van de gascrisis in 2009, waarbij gasleveranties aan Oekraïne werden gestaakt en Oekraïne vervolgens gas onttrok aan de leveranties voor EU-markten.

De EU werkt ook aan een plan om vanuit de EU gas te leveren aan Oekraïne, maar ook hier geldt dat, gezien de betalingsperikelen, van Oekraïne vooruitbetaling wordt gevraagd. Het starten van het IMF-programma is cruciaal voor de energievoorzieningszekerheid van Oekraïne, omdat alleen daarmee de gelden beschikbaar komen voor het voldoen van oude rekeningen en het kopen van gas voor de komende winter. Ook Gazprom heeft belang bij het slagen van deze onderhandelingen, gezien het hoge bedrag aan betalingsachterstand. Het welslagen van de onderhandelingen is ook van belang voor de EU, omdat daarmee het risico van onderbrekingen of verminderde levering kan worden geadresseerd in een hervormingsprogramma.

Een belangrijk risico voor het IMF-programma is de voortdurende politieke instabiliteit, waardoor het hervormingsprogramma niet echt van start kan gaan. De onrust in de oostelijke regio's, de verkiezingen in mei en ook het geopolitieke getouwtrek tussen Rusland, de Verenigde Staten en de EU maken de start van het hervormingsprogramma onzeker. De crisis over de Krim heeft de relaties tussen de NAVO-bondgenoten en Rusland op z'n zachtst gezegd danig verzuurd. Economische sancties zijn reeds opgelegd en nieuwe worden voorbereid om Rusland te waarschuwen niet te interveniëren in Oost-Oekraïne. Tegelijkertijd wordt zowel door de Verenigde Staten als de EU de afhankelijkheid van Russische gasimporten ter discussie gesteld.

De Amerikanen proberen Europa vroeg in de crisis warm te maken voor de import van in LNG omgezet schaliegas. De diversificatie van de aanvoer van gas kan zeker verbeteren door het aantrekken van nieuwe gasstromen. Europa zal dan echter moeten concurreren met Aziatische kopers in het aantrekken van nieuw LNG. De prijzen van LNG zijn in Azië hoger. Probleem is echter dat de eerste exporten van Amerikaans LNG nog wachten op het gereed komen van de liquefactie-terminals¹ in de Verenigde Staten en dat een aanzienlijk deel van dat gas al gecontracteerd is door Aziatische kopers. Pas wanneer meer exportlicenties worden verleend en er meer terminals zijn gebouwd, zal Amerikaans LNG wellicht ruimer beschikbaar zijn voor de Europese markt. Het Amerikaanse LNG kan dus geen rol spelen in deze crisis, maar wel het toekomstperspectief voor de Russische gassector veranderen. Bovendien worden er elders eveneens LNG-



Een LNG-tanker op Aziatische wateren. Pas wanneer meer exportlicenties worden verleend en meer terminals zijn gebouwd, kan Amerikaans LNG ruimer beschikbaar zijn voor Europa. Foto: photozou.jp

In het vuur van de geopolitieke discussie worden moleculen en elektronen vaak met elkaar verward als het gaat om de vraag hoe te voorzien in de behoefte aan warmte, koeling, stroom en mobiliteit

projecten ontwikkeld, maar die kijken ook naar de Aziatische markt.

In het vuur van de recente discussie werden de korte-termijnmogelijkheden echter regelmatig overschat. De Europese gasmarkt is een belangrijke afzetmarkt voor Rusland, maar sinds de economische crisis van 2008 en de groei van het aandeel van duurzame energiebronnen, is dat toekomstig groeiperspectief al behoorlijk bijgesteld. Vooral in de elektriciteitssector zijn zon, wind en kolen gegroeid en kromp de vraag naar gas. Thans zijn de warmtevraag van huishoudens en de industriële gasvraag de belangrijkste steunpilaren van de vraag naar gas. Rusland was, indachtig deze ontwikkelingen, al bezig met het ontwikkelen van een eigen markt in Azië, zodat de afhankelijkheid van de Europese vraag kan worden verbreed naar andere afnemers, terwijl nieuwe gasontwikkelingen in het noorden vooral LNG-projecten betreffen. Niettemin blijft de integratie van de Euraziatische energiemarkten en -sectoren groot. Energie is belangrijk voor Rusland. Zo draagt het ongeveer twee-derde bij aan zijn totale exportinkomsten. Energie-inkomsten dragen ook aanzienlijk bij aan de federale begroting; daarvan zijn ongeveer 70% olie-gerelateerde belastingen en heffingen, 18% van olieproducten en slechts 12% afkomstig van gasinkomsten.²

In de energiediscussie van een jaar hiervoor, waarbij de hoge gasprijzen als problematisch werden ervaren voor de concurrentiekracht van

de Europese economie, zijn de kosten van energie in het oploeiend geopolitiek conflict met Rusland kennelijk minder belangrijk geworden en concentreert men er zich momenteel in de discussie op hoe de volumes zeker gesteld kunnen worden. De gasprijs is zelfs licht afgenomen in de paar maanden dat de politieke temperatuur steeg. Ook de discussie van het afgelopen jaar over de oplopende kosten van de verduurzaming van de energie-economie is, in dit conflict van een hogere orde, even verstomd.

De inkt op de EU-Commissievoorstellen voor het 2030-energiebeleid, waarin een aantal van de discussiepunten van vorig jaar wordt geadresseerd, was dus nog niet eens droog of heel andere voorstellen passeren nu de revue als gevolg van de Oekraïne-crisis.

Conclusie

De vraag is wanneer geopolitiek en economische realiteit elkaar weer (kunnen) vinden op het Europese continent. De uiteenlopende belangen bij de-escalatie, ook in het energiedossier, kunnen een belangrijke rol spelen de komende periode en ook een uitdaging zijn voor de eenheid van optreden. Twee jaar energiediscussie in Europa biedt weinig houvast waar het gaat om de kostenontwikkeling van energie, de invloed hiervan op de concurrentiekracht en werkgelegenheid en de vraag hoe het klimaat- en energiebeleid gestalte moeten krijgen zonder het relatief minder kostbare Russische gas. In het vuur van de geopolitieke discussie worden bovendien moleculen en elektronen vaak met elkaar verward waar het gaat om op welke wijze dan moet worden voorzien in de behoefte aan warmte, koeling, stroom en mobiliteit. De nieuwe Europese Commissie zal een zware dobber krijgen aan het vormgeven van het energiebeleid in de komende jaren met zoveel verschillende invloeden op het beleid en de markt. Terwijl de lange-termijndrijfveer, het klimaat, zich juist stevig had genesteld in de uitgangspunten van het beleid en de discussie steeds meer over het gebruikte (nationale) instrumentarium ging, kan de ongerustheid over voorzieningszekerheid op de korte termijn het spreekwoordelijke 'konijn uit de hoed' worden voor de 2030-beleidsvoorstellen van de Commissie. Spel en spelregels in de energiediscussie staan immers nooit vast.

NOTEN

1 Om gas te kunnen vervoeren in grotere energievolumes, kan men het gas afkoelen totdat het een vloeistof wordt (liquefactie), in een liquefactie-terminal. Die vloeistof wordt vervoerd in een LNG-tanker (gekoeld dus) en bij aankomst bij een markt voor het gas wordt het in een LNG-

terminal (zoals Gate in Rotterdam) weer opgewarmd (en de vloeistof dus in gas omgezet) en in het gasnetwerk ingevoerd.
2 Paula Dittrick, 'IHS: Westerns sanctions indirectly could hinder Russian oil, gas revenues', *Oil and Gas Journal*, 27 maart 2014.

De Europese worsteling met het klimaatpakket voor 2030

Het is zeer de vraag of de Europese Unie snel overeenstemming zal bereiken over haar klimaatpakket voor 2030. De Commissie heeft haar werk gedaan; de bal ligt nu bij de Europese Raad. De belangen van de lidstaten in het klimaatdossier lopen duidelijk uiteen. Toch is het te hopen dat de Raad snel beslist over het klimaatpakket, want de internationale geloofwaardigheid van de EU staat op het spel.

Dit jaar moet in Brussel overeenstemming worden bereikt over de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030. Deze overeenstemming is nodig voor het bepalen van de positie van de Europese Unie in de internationale klimaatonderhandelingen. Na de mislukte conferentie in Kopenhagen in 2009 zijn de ogen nu gericht op de klimaatop van Parijs in 2015. Er is overeengekomen dat daar nieuwe wereldwijde afspraken zullen worden gemaakt over een geloofwaardige opvolger van het Kyoto Protocol. Ook VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon heeft de EU opgeroepen haast te maken en overeenstemming te bereiken vóór een extra VN-klimaatop met regeringsleiders, die hij in september 2014 in New York organiseert. Daarnaast wacht het bedrijfsleven op duidelijkheid. Het wil weten waar het aan toe is in verband met de zekerheid van lange-termijninvesteringen.

Dit artikel gaat in op de vraag waarom het zo lastig blijkt in de EU overeenstemming te bereiken, alsmede op het onderwerp van de onderhandelingen en op de positie van de diverse spelers. Het concludeert dat zowel de inhoud van het pakket als de trage besluitvorming en de aansluiting met de internationale klimaatdiscussie weinig indrukwekkend kunnen worden genoemd, maar dat alternatieven thans niet echt voorhanden zijn.

Waarom is er nog geen Europees akkoord?

Tot nu toe blijkt het lastig EU-brede overeenstemming te bereiken. De Europese Commissie pre-

senteerde eerder dit jaar haar voorstel voor het 2030-pakket. De bal ligt nu bij de Europese Raad. Deze Raad, bestaande uit de 28 regeringsleiders en voorgezeten door Herman Van Rompuy, moet zich over het Commissievoorstel uitspreken. Het voorstel stond op de agenda van de Voorjaarsraad van maart jl., maar een beslissing werd uitgesteld. In oktober zou er een besluit moeten zijn, maar de posities van de lidstaten liggen nu nog ver uit elkaar. Als het gaat om CO₂-reductie voelen de oostelijke lidstaten, onder aanvoering van Polen, niet zoveel voor ambitieuze doelstellingen, terwijl de westelijke en Scandinavische landen juist wel scherpe en bindende afspraken willen. Op het vlak van duurzame energie zijn het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de Oost-Europese lidstaten tegen scherpe, nationaal bindende doelstellingen, terwijl Frankrijk lobbyt voor nucleaire energie en Duitsland en Denemarken juist willen inzetten op aanvullend EU beleid voor hernieuwbare energie en daarop afgestemde investeringen in het elektriciteitsnetwerk. De belangen van de lidstaten lopen dus duidelijk uiteen.

Daarnaast wordt de discussie beïnvloed door de ontwikkelingen in Oekraïne. In 2012 werd een kwart van de Europese energiebehoefte geïmporteerd uit Rusland, waarvan de helft via pijpleidingen in Oekraïne kwam. Nu de EU en de Verenigde Staten, als reactie op de annexatie van de Krim, sancties tegen Rusland hebben ingesteld, bestaat er de vrees dat Rusland net als in 2009 zijn gasleveranties tijdelijk opschort, bijvoorbeeld dit najaar, als de kou zijn intrede doet. [Deze opschorting zou het economisch herstel van de

Jan-Peter Eveleens was in de periode februari-mei 2014 als onderzoeks-assistent verbonden aan Instituut Clingendael; **Louise van Schaik** is senior research fellow bij Instituut Clingendael.

Voor het tweede jaar op rij zijn de investeringen in duurzame energie wereldwijd gedaald

Eurozone danig kunnen temperen. Vooral groene politici aarzelen niet te stellen dat de afhankelijkheid van Russisch gas het belang van hernieuwbare energie aantoonst. Ondertussen richt de Europese Commissie zich vooral op de integratie van de nationale energienetwerken, om daarmee te voorkomen dat Rusland individuele lidstaten tegen elkaar uitspeelt. Het stimuleren van duurzame energie wordt gezien als mogelijke lange-termijnoplossing.

Bovendien is nog onduidelijk welke richting het zojuist aangetreden Europees Parlement en de nieuwe Europese Commissie in willen slaan. Is het nieuwe EP net zo groen als het oude, en wie komen er op welke posities in de Europese Commissie? Komt er weer een Eurocommissaris voor klimaat, of wordt deze positie juist gecombineerd met (hernieuwbare) energie? Er zijn dus verschillende krachten van invloed op de onderhandelingen over een Europees klimaatakkoord.

Waar gaat de discussie over en wie zijn de spelers?

Inzet van de onderhandelingen is een pakket met energie- en klimaatdoelstellingen voor de periode 2020-2030. Dit beoogde pakket is de tweede stap in de verwezenlijking van de Europese ambitie om in 2050 de CO₂-uitstoot in de EU met 80% tot 95% te verlagen ten opzichte van 1990. Hierdoor zou de EU haar aandeel leveren om de opwarming van de aarde te beperken tot 2 graden Celsius, waardoor de gevolgen van klimaatverandering beperkt en behapbaar blijven. In 2007 nam de Europese Commissie een eerste pakket aan dat drie doelstellingen voor 2020 bevatte: 20% reductie van CO₂-uitstoot; 20% duurzame energie; en 20% besparing in energiegebruik. In 2009 werd overeenstemming bereikt over Europese wetten die bindende invulling gaven aan de eerste twee doelstellingen middels emissiereductie en duurzame-energiedoelstellingen voor EU-lidstaten en een regressief emissieplafond voor grote industriële sectoren die onder het EU-brede emissiehandelssysteem (ETS) vallen. Volgens de Commissie ligt de EU nu op schema om de eerste twee doelstellingen te gaan halen, terwijl de verbetering van energie-efficiëntie achterblijft.

Het 2030-pakket dient als tussenstap in het behalen van de ambitieuze doelstelling voor 2050. Zoals gezegd moet de Europese Raad zich uitspreken over het voorgestelde pakket van de Commissie. Ook het EP mag zijn zegje doen en heeft zich in de vorige samenstelling (vóór de verkiezingen van mei 2014) reeds uitgesproken voor

een ambitieus beleid met drie doelstellingen voor 2030: ten minste 40% CO₂-reductie, 30% hernieuwbaar en maar liefst 40% meer energie-efficiëntie. Het huidige voorstel van de Commissie bevat echter maar twee doelstellingen: 40% CO₂-reductie en 27% duurzame energie. De CO₂-doelstelling zou per lidstaat bindend worden, terwijl de duurzame-energiedoelstelling voor de EU als geheel zou gelden en daardoor eigenlijk door niemand afgedwongen kan worden. Een derde doelstelling voor energiebesparing, zoals in het 2020-pakket, heeft de Commissie dus op voorhand al buiten haar voorstel gelaten. Tevens bevat het Commissievoorstel een aantal hervormingen van het ETS, die het mogelijk moeten maken de doelstellingen op kosteneffectieve wijze te behalen.

De discussie over het klimaatpakket voor 2030 loopt in feite langs twee verschillende scheidslijnen, namelijk de scheidslijn over wel of geen duurzame energiedoelstelling en die over de hoogte van de CO₂-reductie.

Eerste scheidslijn: doelstelling voor duurzame energie

Duurzame energie was, evenals in voorgaande jaren, goed voor bijna de helft van alle nieuw gebouwde energieopwekkingscapaciteit ter wereld. Daardoor steeg het wereldwijde aandeel van duurzame energie in 2013 van 7,8% naar 8,5%.¹ Toch zijn voor het tweede jaar op rij de investeringen in duurzame energie wereldwijd gedaald. In Europa is de daling veel scherper dan in andere regio's. Ten opzichte van 2012 daalden de Europese investeringen in hernieuwbare energie met maar liefst 44% naar 48 miljard dollar. Voor het eerst moest Europa haar koppositie als grootste investeerder in duurzame energie afstaan aan China, dat in 2013 voor 56 miljard dollar investeerde. Wereldwijd daalden in 2013 de investeringen met 14% naar 214 miljard dollar.

Duurzame energie, dat is toch in het belang van elk Europees land? Ja en nee. Investeren in duurzame energie verlagen de uitstoot, verbeteren de luchtkwaliteit en creëren nieuwe werkgelegenheid. De zon- en windenergiesector in Duitsland was in 2011 goed voor 381.000 arbeidsplaatsen.² Door overschakeling naar lokale duurzame energie daalt ook de afhankelijkheid van geïmporteerde energie. Dit verbetert het saldo op de betalingsbalans en biedt politieke voordelen. Er kleven echter ook grote nadelen aan duurzame energie. Hoewel de kostprijs van wind- en zonne-energie sinds 2009 respectievelijk met

25% en 53% is gedaald,³ zijn beide energiebronnen zonder steun van overheidswege nog steeds niet rendabel. Fossiele brandstoffen zijn simpelweg goedkoper. Om het aandeel van duurzame energie te vergroten, moeten overheden daarom ofwel subsidies verstrekken voor duurzame energie ofwel belasting heffen op conventionele energie. In het eerste geval draagt de belastingbetaler de kosten, in het tweede de consument en het bedrijfsleven. In de huidige situatie waarin overheden sterk moeten bezuinigen en de bestedingen van consumenten en investeringen van bedrijven langzaam opkrabbelen, zijn beide effecten onwenselijk en politiek moeilijk verkoopbaar.

In Duitsland wordt duurzame energie gesubsidieerd. Het geld hiervoor is afkomstig van een heffing op energiegebruik. Hierdoor betalen consumenten tweemaal zoveel voor hun energierekening als in Nederland. Een dergelijke vorm van steun riekt naar staatssteun en dit werpt de vraag op of overheden zich überhaupt moeten inlaten met industriepolitiek. Het zou beter zijn om aan de markt over te laten welke duurzame technologieën in de toekomst onderdeel worden van de Europese energiemix. In de EU zou het ETS daarvoor moeten zorgen, omdat het een prijs zet op de CO₂-uitstoot. Het is echter de vraag of het ETS, en zeker in zijn huidige vorm, genoeg stimulans biedt voor innovaties die een echte doorbraak naar grootschalig gebruik van duurzame energie mogelijk maken.

Dit innovatievraagstuk houdt weer voor een groot deel verband met problemen met opslag van duurzame energie en de aanvoering ervan op het energienet. Aangezien het niet altijd waait en de zon niet altijd schijnt, blijft de energiemarkt afhankelijk van conventionele energie. In Europa is te zien dat er vaak goedkopere kolencentrales worden ingeschakeld op momenten dat zonnecollectoren en windmolens onvoldoende energie leveren. De klimaatwinst van duurzame energie gaat hierdoor verloren. Bovendien zorgt de aansluiting van groene stroom voor destabilisatie van het elektriciteitsnet. De fluctuerende en onregelmatige opwekking van zonne- en windenergie veroorzaakt herhaaldelijk overbelasting van het netwerk, omdat duurzame energie nog niet kan worden opgeslagen. Dit verhoogt de kans op stroomstoringen, wat tot substantiële schade aan industriële installaties kan leiden. In Duitsland is het aantal stroomstoringen tussen 2010 en 2013 met 30% gestegen.⁴

Daar komt bij dat een aantal landen in de EU, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Nederland,



zelf aardgas exploiteren en exporteren. Deze landen hebben in financieel opzicht geen belang bij nationaal bindende doelstellingen voor duurzame energie, want dat zou de aardgasbaten onder druk zetten. Dit verklaart waarschijnlijk waarom duurzame energie niet als oplossing werd genoemd in een paper dat de Britse premier Cameron naar zijn Europese collega's stuurde en waarin hij opriep om middels andere eigen energiebronnen de afhankelijkheid van Russisch gas te verminderen. In de toekomstige energiemix van Europa is ruimte voor geïmporteerd gas uit de Verenigde Staten en Irak, maar ook voor zelf gewonnen schaliegas en kernenergie, zo stelt Cameron.⁵ Ook Polen is groot voorstander van schaliegas. Het land herbergt de grootste voorraad schaliegas van Europa. De Europese Commissie en een aantal lidstaten, waaronder Nederland, zijn echter uiterst kritisch over de negatieve gevolgen van "fracking", het winningsproces van schaliegas, op de kwaliteit van bodem- en drinkwater.

De keuze voor nationale doelstellingen gekoppeld aan een actief stimuleringsbeleid voor duurzame energie op nationaal of EU-niveau, heeft de Commissie in haar voorstel voor het 2030-pakket niet gemaakt. Het behalen van de tamelijk vrijblijvende EU-brede doelstelling voor duur-

In Europa worden vaak goedkopere kolencentrales ingeschakeld op momenten dat zonnecollectoren en windmolens onvoldoende energie leveren. De klimaatwinst van duurzame energie gaat hierdoor verloren. Foto: wikipedia / arnoldius

In Duitsland betalen consumenten tweemaal zoveel voor hun energierekening als in Nederland

zame energie van 27% zou haalbaar zijn, doordat het emissiehandelssysteem, alsmede het vertalen van de 40%-emissiereductiedoelstelling in nationale doelstellingen voor de niet-ETS sectoren, een verdere stimulans zouden bieden voor duurzame energie. De lidstaten lijken hier in eerste instantie in mee te gaan, alhoewel lidstaten als Denemarken en Duitsland, en ook het Europees Parlement, voorstander zijn van verdergaande en hardere afspraken.

Tweede scheidslijn: hoogte van CO₂-reductie

Ten opzichte van 1990 was de uitstoot van broeikasgassen in de EU in 2012 met 18% gedaald. Dit is deels toe te schrijven aan de afgenomen economische activiteit ten gevolge van de crisis.

De Europese Unie is verantwoordelijk voor slechts 11% van de mondiale CO₂-uitstoot. Mocht de EU er dus in 2030, *ceteris paribus*, in slagen de eigen uitstoot met 40% te verminderen, dan zou dat maar een beperkte reductie van 4,5% ten opzichte van het mondiale niveau in 1990 betekenen. Uit deze constatering worden uiteenlopende conclusies getrokken. Het conservatieve kamp concludeert dat de aanpak van klimaatverandering slechts op mondiale schaal effectief kan zijn en wil wachten op een mondiaal akkoord voordat Europa zichzelf ambitieuze doelstellingen oplegt. Of, zoals VVD-kamerlid Dijkstra onlangs zei: “anders is het: de wereld warmer en Europa armer.”⁶ Het groene kamp stelt echter dat Europa juist leiderschap moet tonen door te laten zien dat een ambitieuze klimaataanpak ook groene groei en groene banen oplevert. Hierdoor zullen de grote vervuilers het Europese voorbeeld willen volgen, zo is de gedachte.

Binnen de EU steunen de meeste lidstaten en het Europees Parlement de 40%-reductiedoelstelling. Voor landen als Denemarken, Duitsland en Nederland is dit een minimum. Polen ligt echter nog dwars en wordt daarin gesteund door andere landen uit Midden- en Oost-Europa. Zij vrezen vooral de mogelijke gevolgen voor elektriciteitsprijzen en denken dat het “vergroenen” van hun economie en energiesector veel duurder zal gaan uitpakken dan voor de westelijke lidstaten. Het is hierdoor ook nog spannend of de 40%-doelstelling zal standhouden, hoewel een verlaging het verhaal over een Europees traject naar een 80%-95% CO₂-reductie in 2050 wel erg ongeloofwaardig maakt.

Het geloof in de markt

Behalve kritiek op de CO₂-reductiedoelstelling is er ook kritiek op het systeem dat handen en voeten geeft aan het bereiken van deze doelstelling, het ETS, dat in 2005 zijn intrede deed. Het idee achter dit systeem is dat bedrijven “rechten” nodig hebben om CO₂ te mogen uitstoten. Idealiter moeten ze deze rechten kopen op veilingen. Doordat het aantal rechten beperkt is en telkens afneemt, worden ze gestimuleerd om hun uitstoot te minimaliseren, bijvoorbeeld door efficiënter om te gaan met energie of over te stappen op energiebronnen die geen uitstoot veroorzaken. Zij mogen ook rechten kopen van andere bedrijven of verkopen als zij onder hun eigen plafond blijven. Hierdoor zorgt het systeem ervoor dat een hogere prijs van een emissierecht het interessanter maakt de CO₂-uitstoot te beperken. Het idee is dat de markt hierdoor zelf de meest kosteneffectieve manieren vindt om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren.

In potentie is het ETS een goed systeem, maar tot nu toe heeft het maar matig gefunctioneerd. Zo ontstond er al bij de invoering een groot overaanbod aan emissierechten, doordat de lidstaten en de Europese Commissie verschillende data gebruikten voor het toewijzen van de certificaten. Hierdoor daalde de prijs naar nul euro eind 2007. Tijdens de economische crisis van 2008 tot en met 2011 daalde de prijs wederom, doordat de productie van bedrijven terugliep, waardoor de vraag naar rechten inklapte. De huidige prijs voor het uitstoten van een ton CO₂ is vijf euro, terwijl de doelstelling van 40% CO₂-reductie in 2030 gebaseerd is op een prijs van (minimaal) rond de 40 euro.⁷ Pas dan zouden bedrijven echt serieus werk maken van emissiereducties. Sommigen verklaren het ontwerp van de ETS failliet, anderen verwachten dat enkel het overschot behoeft te worden aangepakt. Zo stelt de Commissie in haar 2030-voorstel voor om een Europees “markt stability reserve” op te tuigen om “overtollige emissierechten” uit de markt te halen.

In 2013 namen zo’n 11.000 industriële ondernemingen, energiecentrales en andere bedrijven deel aan de emissiehandel. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ongeveer de helft van alle CO₂-uitstoot in de EU. Sommige sectoren, zoals de staalsector, worden uit concurrentieoverwegingen vooralsnog ontzien, doordat zij gratis certificaten krijgen toebedeeld. Op deze manier kan worden voorkomen dat grote energieverbruikers hun productie verplaatsen naar landen waar ze niet hoeven te betalen voor het uitstoten van CO₂, de zogenaamde “carbon leakage”. Zodra er een



Welke richting kiest het zojuist aangetreden Europe Parlement? Komt er weer een Eurocommissaris voor Klimaat, als opvolger van Hedegaard (links) of wordt die positie gecombineerd met Energie, waar Oettinger (rechts) zat? Foto's:

norden.org & Jacques Griessmayer

wereldwijd bindend klimaatakkoord zal worden bereikt, zullen deze bedrijven overal voor het uitstoten van CO₂ moeten betalen. Maar vooralsnog ligt er nog geen mondiaal akkoord.

De keuze voor het ETS en de afwezigheid van nationale duurzame-energiedoelstellingen voor 2030 belichamen het vertrouwen van de Europese Commissie in de markt. De ervaringen met de ETS tot nu toe rechtvaardigen deze keuze niet, maar lidstaten twijfelen ook of zij zelf de keuze moeten maken voor nieuwe technologieën middels een actief beleid voor het stimuleren van bijvoorbeeld zonne- en windenergie. Dit zou betekenen dat de staat, en niet de markt, de keuze maakt, mogelijk met negatieve financiële gevolgen voor de opkrabbende Europese economieën. Los daarvan is ook het geld om een dergelijk interventionistisch beleid vorm te geven momenteel niet voorhanden op EU-niveau noch in de meeste lidstaten.

Hoe serieus neemt de EU het klimaat nog en wat blijft er over van haar internationale geloofwaardigheid?

De internationale geloofwaardigheid van de EU staat op het spel, evenals het idee dat wij wereldwijd de duurzame koploper zijn. Toch is het maar zeer de vraag of de EU snel overeenstemming zal bereiken over het klimaatpakket voor 2030, hetgeen niet van veel daadkracht getuigt. De economische belangen zijn dan ook groot, en de Polen laten zich niet afschepen. Toch kijkt de rest van de wereld nog wel naar de EU. Als grootste economische blok bepaalt de EU-positie mede de

inzet van de andere grote spelers. Het is onwaarschijnlijk dat de niet-Europese landen doelstellingen voor 2030 op tafel zullen leggen als de EU dit nog niet heeft gedaan.

Tegelijkertijd lijken doelstellingen op (supra-) nationaal niveau minder van belang, omdat afspraken waarschijnlijk niet bindend zullen worden gemaakt in Parijs. Het is thans reëler te verwachten dat het bedrijfsleven, NGO's en steden zich zullen committeren aan tamelijk vrijblijvende sectorakkoorden. Het voorstel van de Europese Commissie voor 2030 leunt nu erg op het markt-instrument ETS, met een centraal opgelegd emissieplafond dat zich in de tijd lineair naar beneden beweegt. In eerdere fasen van het systeem bleek dit plafond echter meer een reductie op papier te zijn, dan dat er werkelijk schoner werd geproduceerd. Het ETS sluit ook niet goed aan bij de huidige internationale discussie die zich in de richting van sub-nationale en sectorale afspraken lijkt te bewegen.

In zijn totaliteit komt de EU er dan ook niet goed van af; de voorstellen zijn inhoudelijk een afzwakking van het huidige beleid voor 2020, het lukt niet om snel overeenstemming te bereiken en het pakket getuigt van weinig visie op de internationale ontwikkelingen door het aanhoudende vertrouwen in het ETS. Maar een echt alternatief is er niet. De EU heeft geen grote sommen geld voor een interventionistisch duurzame-energiebeleid en ook de crisis in Oekraïne heeft de politieke urgentie hiervan niet onderstreept. Het valt dan ook te hopen dat de EU dit najaar toch een besluit zal nemen, de 40%-doelstelling daarbij overeind blijft staan en de markt daarna zijn werk zal doen.

NOTEN

- 1 Frankfurt School/UNEP Centre, *Global Trends in Renewable Energy Investments 2014. Key Findings*, Published by Bloomberg New Energy Finance, 2014.
- 2 Federal Ministry for the Environment, *Nature Conservation and Nuclear Safety (July 2012)*, *Renewable Energy Sources in Figures. National and International Development*.
- 3 *Ibid.*

- 4 Institute for Energy Research, *Germany's Green Energy Destabilizing Electric Grids*, januari 2013.
- 5 'Britain sets out Europe's energy alternatives to Russia', Reuters, 20 maart 2014.
- 6 Overleg Tweede Kamer over de uitkomsten van de VN-klimaattop in Warschau, 15 januari 2014.
- 7 'Weshalb der Dreck nichts kostet', *Neue Zürcher Zeitung*, 6 april 2014.

De Duitse *Energiewende*: uitdagingen en lessen voor Nederland

De Nederlandse en Duitse energievoorziening zijn nauw aan elkaar verbonden. Energiesamenwerking is niet alleen noodzakelijk, maar kan ook profijtelijk zijn, want beide landen kunnen het nodige van elkaar leren.

Duitsland is ons grootste buurland. De Nederlandse en Duitse energiesystemen zijn nauw verknoopt. Alleen al daarom is het belangrijk te weten wat er in Duitsland gebeurt. Daarnaast is het Duitse energiebeleid inhoudelijk interessant: voor sommigen ter inspiratie,¹ voor anderen als afschrikwekkend voorbeeld.²

Het Duitse energiebeleid staat bekend als de 'Energiewende'. Alhoewel dit begrip een complexe voorgeschiedenis kent, bedoelen wij hiermee het Duitse beleid zoals neergelegd in het Energieconcept uit 2010, in combinatie met het in 2011 genomen besluit om uit kernenergie te stappen. In deze bijdrage beginnen we met de inhoud en achtergronden van de *Energiewende*. Vervolgens beschrijven we kort de stand van zaken en zetten we enkele recente ontwikkelingen

op een rij; ten slotte trekken we enkele lessen over en weer.

Doelen, drijfveren en instrumenten

Het Energieconcept³ schetst het lange-termijnbeleid van de Bondsregering. Het geeft kwantitatieve doelen voor diverse onderdelen van het energiesysteem tot 2050 (zie tabel 1). Kernenergie was hierin als brugtechnologie voorzien. Na de ramp in het Japanse Fukushima werd hiervan, onder grote druk van de bevolking, afgezien. De doelen van het Energieconcept bleven verder ongewijzigd. De Duitse beleidsinzet is veel meer op de lange termijn gericht dan de Nederlandse, die alleen doelen tot 2020/2023 kent.

Tabel 1. Enkele kwantitatieve doelen uit het Energieconcept 2010 van de Bondsregering en stand van zaken 2012

	2012	2020	2030	2050
Broeikasgasreductie t.o.v. 1990	-24,7%	Min. -40%	Min. -55%	Min. -80-95%
Hernieuwbare energie, aandeel	12,4%	18%	30%	60%
Hernieuwbare energie, aandeel elektriciteit	23,6%	Min. 35%	Min. 50%	Min. 80%
Primair energieverbruik t.o.v. 2008	-4,3%	-20%		-50% (2040)
Energieproductiviteit	1,1% per jaar (2008-12)	2,1% per jaar (2008-50)		
Energieverbruik gebouwen t.o.v. 2008		Ordegrootte -80%		
Te saneren gebouwen	Rond 1%	Verdubbeling naar 2% per jaar		
Finaal energieverbruik transport t.o.v. 2005	-0,6%	-10%		-40% (2040)
Aantal elektrische auto's	-10.078	1 miljoen	6 miljoen	

Bron: BMWi (2014)

Pieter Boot en Jos Notenboom zijn verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving te Den Haag.

Kritiek is er op het ontbreken van samenhang in de doelen van het Energieconcept. De *Expertenkommission* identificeert reductie van de broeikasgasemissie en uitfasering van kernenergie als hoofddoelen; alle overige doelen zijn daaraan ondergeschikt.⁴ Voor vermindering van de uitstoot van broeikasgassen heeft Duitsland een nationaal doel dat ambitieuzer is dan het Europese doel van 20% in 2020 (door de eenwording na 1989 en de daaropvolgende structuurveranderingen is daar al veel van verwezenlijkt). Toch lijkt het klimaatdoel in het politieke discours minder gewicht in de schaal te leggen dan het aandeel hernieuwbare energie.

Achter de *Energiewende* zijn politieke en maatschappelijke drijfveren te herkennen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) identificeert er vijf, namelijk: kansen voor industrie en werkgelegenheid; energievoorzieningszekerheid; terugdringen van broeikasgasemissies; betaalbaarheid; en ethische overwegingen.⁵ Deze mix is kenmerkend voor Duitsland. Uniek is de combinatie van een dominant industriebeleid en een ethisch-politieke onderstroom. Illustratief hiervoor is dat Bondskanselier Merkel direct na de Fukushima-ramp een 'Ethikkommission für eine sichere Energieversorgung' instelde, die later over een definitieve 'Atomausstieg' zou adviseren. Het streven naar een concurrerende Duitse industrie op wereldschaal en het kunnen omspannen van de hele waardeketen zitten diep in de genen van vrijwel de gehele Duitse politiek. Vergeleken met Nederland denken Duitsers positiever over technologische uitdagingen van een nieuw energiesysteem – het is een land van in-

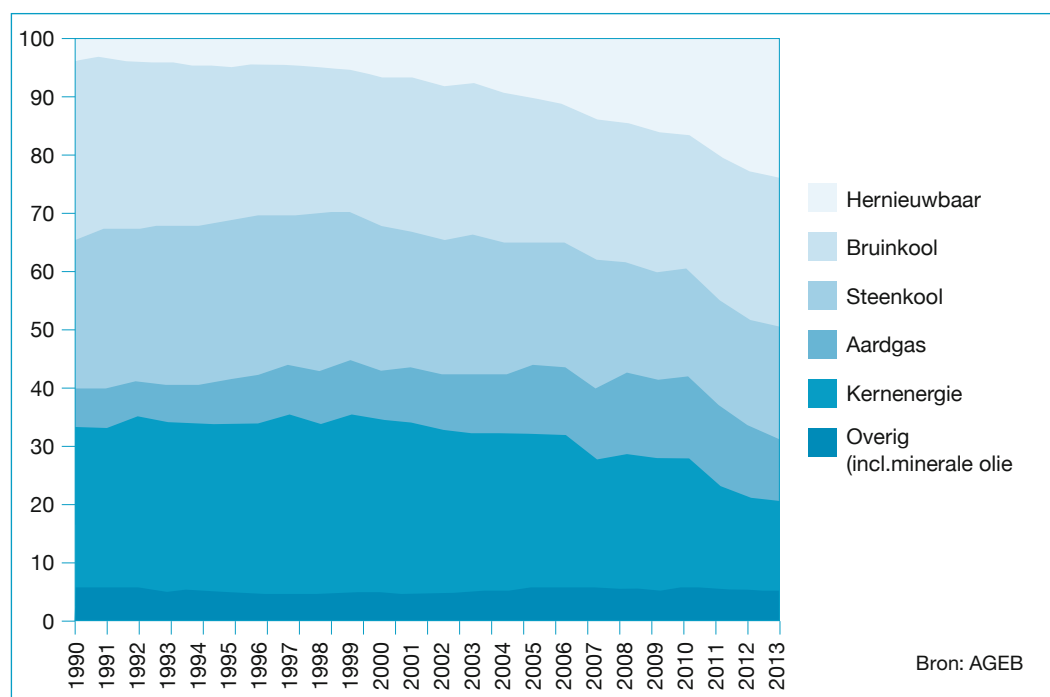
genieurs. In Duitsland zoekt men minder vanzelfsprekend naar de goedkoopste oplossing, wat in Nederland usance is – Nederland is een land van handelaars.

Het Duitse energiebeleid kreeg vorm in een groot aantal wetten, waarvan de wet voor het stimuleren van hernieuwbare energie (EEG) uit 2000 van groot belang is. De EEG regelt voorrang op het net van hernieuwbaar opgewekte stroom en biedt producenten een vaste vergoeding voor 20 jaar. Deze wet is sindsdien herhaaldelijk op onderdelen aangepast, maar fundamenteel niet veranderd. Voor energiebesparing kent Duitsland enkele beleidsinstrumenten die in Nederland momenteel niet voorkomen, zoals bevordering van warmtekrachtinstallaties en mogelijkheden van lagere overheden om ambitieuzere regelgeving tot stand te brengen.

Stand van zaken

Meer hernieuwbare energie, maar Duitsland blijft een kolenland. Het duidelijkst komt de *Energiewende* in de elektriciteitssector tot uiting (zie fig. 1). Het aandeel hernieuwbare energie (zon, wind, biomassa, water) in de stroommix is snel toegenomen en was in 2013 ongeveer 24%. Tegelijkertijd blijft echter het aandeel kolen hoog (45% in 2013). Dit maakt Duitsland nog steeds vooral een kolenland, met bruinkool uit binnenlandse productie. Het aandeel gas in de Duitse stroommix was in 2013 ongeveer 10%, tegenover

Duitsers denken positiever dan Nederlanders over technologische uitdagingen van een nieuw energiesysteem



Figuur 1. Brandstofmix elektriciteit Duitsland 1990-2013, in procenten.

54% in Nederland. Kernenergie maakt in 2013 nog ongeveer 15% uit van de Duitse stroommix en wordt tot eind 2022 uitgefaseerd.

De broeikasgasemissies van de gehele Duitse economie zijn in 2012 met 24,7% gedaald ten opzichte van 1990 (in Nederland met 9,5%). In de stroomproductie – verantwoordelijk voor een derde van de uitstoot van broeikasgassen in Duitsland – zien we de laatste jaren iets tegenstrijdigs, want ondanks de toename van hernieuwbare energie stijgen de emissies. Deze paradox heeft twee oorzaken. Kwantitatief wordt de daling van het aandeel kernenergie vooral opgevangen door het groeiend aandeel hernieuwbaar (zie tabel 2). Maar gascentrales verdienen hun geld vooral overdag, op het moment van de hoogste vraag. Thans wordt er op dat moment zonnestroom verkocht. Daarnaast zijn sinds 2011 zowel de kolen- als CO₂-prijzen gedaald, terwijl de gasprijzen stegen. Daardoor kunnen de Duitse kolencentrales tegen lagere kosten stroom produceren dan gascentrales. Dit heeft tot afname van elektriciteitsproductie uit gascentrales en tot toename van de productie uit de van oudsher in Duitsland ruimschoots aanwezige kolen geleid, en daardoor is de stroomexport op recordhoogte gekomen. Dit tezamen verklaart de toenemende CO₂-emissies van de Duitse elektriciteitssector.⁶

Tabel 2. Veranderingen in de Duitse stroommix tussen 2010 en 2013, en in stroomexport en stroomgebruik

Kernenergie	-43,3%
Hernieuwbare energie	+46,9%
Aardgas	-22,5%
Bruin- en steenkool	+23,1%
Exportoverschot	+16,1%
Stroomverbruik	-15,5%

Bron: Agora (2014).

Een volledig beeld van de economische effecten van de *Energiewende* ten opzichte van een situatie zonder *Energiewende* is er niet. Vaak wordt gesteld dat de *Energiewende* erg duur is. Meestal wordt dan het ondersteuningsregiem volgens de EEG voor hernieuwbare energie bedoeld. Aanbieders van hernieuwbare energie krijgen een vaste vergoeding voor hun stroom, die vervolgens op de groothandelsmarkt wordt verkocht. Het verschil tussen kost- en marktprijs wordt gefinancierd uit een heffing op de elektriciteitsrekening. In 2013 bedroeg het totale verschil tussen kost-

en marktprijs 16,2 miljard euro en was de EEG-heffing 5,28 ct/kWh, in 2014 naar verwachting 19,5 miljard euro resp. 6,2 ct/kWh. (Ter vergelijking: Duitsland is vijfmaal zo groot als Nederland; in ons land bedroeg de ondersteuning voor hernieuwbaar opgewekte elektriciteit in 2013 zo'n 900 miljoen euro.)

De Energiewende en de grootindustrie. In Duitsland betaalt de energie-intensieve industrie die concurreert op de wereldmarkt minder tot geen EEG-heffing. Deze regeling is ruim toegepast, waardoor in 2013 bijna 20% van de EEG-heffing wordt toegeschreven aan dit privilege.⁷ Deze heffingskorting wordt door de niet-geprivilegieerde gebruikers, grotendeels burgers, opgebracht. In Nederland is dat niet veel anders. Bedrijven en burgers betalen elk de helft van de SDE+-opslag, maar door het degressieve tarief betalen grootverbruikers daar weinig aan mee.

Naast het industrieprivilege bij de EEG profiteert de grootindustrie van gedaalde groothandelsprijzen voor elektriciteit. De prijsverlaging komt doordat de productie van wind- en zonne-energie vrijwel niets kost. Als het waait of de zon schijnt, zijn er minder dure gas- of kolencentrales nodig. De gemiddelde groothandelsprijs daalt daardoor. In 2011 lag de groothandelsprijs in zowel Duitsland als Nederland nog op het niveau van ongeveer 55 euro/MWh (spotmarkt, basislast); in 2013 was deze in Duitsland naar 37 euro gedaald, maar in Nederland nog steeds 52 euro.⁸

De Energiewende en de grote energiebedrijven. Terwijl de grootindustrie enige baat heeft bij de *Energiewende*, geldt dat niet voor de grote energiebedrijven. Hun traditioneel bedrijfsmodel staat onder druk door de lage groothandelsprijzen voor elektriciteit. Een groot deel van de tijd ligt de Duitse groothandelsprijs onder de 40 euro/MWh, zo ongeveer het *break-even point* voor een conventionele centrale. De piekmomenten op het midden van de dag, waarop duurdere gascentrales winstgevend kunnen draaien, worden bij hoge aandelen zonne-energie juist dalmomenten, waarop de vraag naar fossiel opgewekte elektriciteit laag is. Door zowel de kolen-gas-switch als het afkomen van de piekvraag door zonne-energie worden thans veel gascentrales gesloten of in de mottenballen gelegd.

De grote energiebedrijven hebben nauwelijks van inkomsten uit hernieuwbare energie geprofiteerd. Dit in tegenstelling tot veel burgers en energiecoöperaties. Deze bezitten bijna de helft van het opgestelde vermogen aan hernieuwbare energie.⁹

Daardoor is de betrokkenheid van de bevolking bij de *Energiewende* groot.

Problemen en recent beleid

Het Duitse energiebeleid is vanaf 2012 in de problemen gekomen, en wel vanwege: (1) de oplopende kosten voor de EEG en de verdeling daarvan; (2) de uitbreiding van het hoogspanningsnet dat achter bleef bij de groei van hernieuwbaar opgewekte elektriciteit; (3) de gevolgen van substantiële aandelen zonne- en windenergie op het functioneren van de elektriciteitsmarkt; en (4) de toenemende broeikasgasemissies van de elektriciteitssector.

In 2013 heeft de Bondsregering weinig ondernomen om tot oplossingen te komen. Voor een belangrijk deel had dit te maken met het verkiezingsjaar en de moeizame coördinatie tussen in het bijzonder de ministeries voor Economische Zaken en voor Milieu. Het ministerie van Milieu had toentertijd de verantwoordelijkheid voor hernieuwbare energie, klimaatbeleid en nucleaire veiligheid; het ministerie voor Economische Zaken is verantwoordelijk voor de energiehuishouding als geheel. Omdat hernieuwbare energie in Duitsland zo'n belangrijk thema is, had het ministerie voor Milieu een stevige vinger in de pap.

Met de nieuwe coalitie van CDU/CSU en SPD die op 17 december 2013 is aangetreden, lijkt het energiedossier voortvarend aangepakt. Allereerst is de verantwoordelijkheid voor hernieuwbare energie onder het ministerie van Economische Zaken gebracht. De minister voor Economische Zaken is daardoor coördinerend minister voor de *Energiewende*: een indicatie dat Merkel III bij de *Energiewende* economische overwegingen een stevige rol wil laten spelen. Direct na zijn aantreden kondigde de minister van Economische Zaken aan de EEG te willen hervormen – een belangrijk politiek signaal, omdat in aanloop naar de verkiezingen de hoogte van de EEG-heffing en de stroomrekening voor gewone Duitse gezinnen een brisant thema was. Druk om te hervormen kwam ook vanuit de Europese Commissie, die een onderzoek naar staatssteun instelde vanwege het industrieprivilege.

Op 8 april 2014 heeft de Duitse regering voorstellen voor aanpassing van de EEG gepubliceerd, waarover door Bondsdag en Bondsraad besloten moet worden. De bedoeling is dat de plannen op 1 augustus 2014 in werking treden. De EEG is oorspronkelijk een open-einderegeling, waarbij de wetgever amper vat heeft op de hoeveelheid hernieuwbare energie die voor vergoeding in aanmerking komt. Vooral door het

succes van zonne-energie heeft dit sinds 2009 tot forse toename van EEG-vergoedingen geleid. Naast het industrieprivilege en dalende groothandelsprijzen was dit een van de redenen van wat populair de 'kostenexplosie' werd genoemd.

Drie belangrijke nieuwe elementen uit de EEG 2014 zijn het instellen van uitbouwpaden voor zonne-energie, windenergie op land en bio-energie; het direct op de markt verkopen van hernieuwbare energie als voorkeursprincipe (feed-in-premium in plaats van feed-in-tarief); en het op termijn invoeren van een veilingmechanisme op grond waarvan de hoogte van de vergoeding wordt bepaald. Het industrieprivilege blijft grotendeels in stand.

De Duitse burgerbeweging, die zo'n belangrijke rol bij de *Energiewende* speelt, heeft afwijzend op de voorstellen gereageerd. Vanwege het verplichte direct op de markt verkopen en de veilingen ziet zij het voor kleinschalige initiatieven moeilijker worden projecten van de grond te krijgen. Zij vreest dat vooral voor grote kapitaalkrachtige partijen nog een rol is weggelegd. Van diverse kanten is grote twijfel geuit of de voorstellen wel tot kostenbeheersing zullen leiden. Dit is opvallend, omdat juist kostenbeheersing een belangrijke reden voor de hervorming was.

Het voorstel voor de EEG 2014 adresseert de hierboven genoemde knelpunten maar in beperkte mate. Men hoopt door de uitbreiding van nieuwe hernieuwbare energie-installaties te beperken vat te krijgen op kostenontwikkeling. Door sterkere marktorientatie worden aanbieders gedwongen zich meer te richten op heersende marktomstandigheden, in plaats van een vaste vergoeding te ontvangen ongeacht de situatie van vraag en aanbod. Op fundamentele knelpunten, zoals het



De
betrokkenheid
van de Duitse
bevolking bij de
Energiewende
is groot

huidige marktmodel dat tot lage groothandelsprijzen leidt, waardoor na 2022 een tekort aan back-up-capaciteit dreigt, en de onvoldoende afstemming tussen productie van hernieuwbare energie en aanleg van elektriciteitsnetten, geeft de EEG 2014 amper antwoord. De Duitse regering heeft al aangekondigd binnenkort met nadere voorstellen te komen die zich hierop richten. Daarbij wordt vooral aan een vorm van capaciteitsmechanisme gedacht.

De recente voorstellen van de Duitse regering geven ook geen antwoord op de toename van broeikasgasemissie in de elektriciteitssector. Er wordt vooral ingezet op aanscherping van het Europese emissiehandelssysteem.

Lessen over en weer

De Nederlandse en Duitse energievoorziening zijn nauw aan elkaar verbonden. Samenwerking ligt niet alleen voor de hand, maar de toename van

wind- en zonne-energie en de eisen die dit aan het elektriciteitssysteem stelt, maakt samenwerking ook noodzakelijk. De landen kunnen van elkaar leren. Nederland kan van Duitsland leren dat een lange-termijnnoriëntatie die in de hele keten wordt uitgewerkt – R&D, bedrijfsleven, toepassing – tot effectiviteit in de uitvoering en innovatiekansen leidt. Een groot aandeel windenergie in handen van de burger vergroot het draagvlak voor plaatsing van windturbines. Duitsland kan van Nederland leren hoe een meer marktconforme stimulering van hernieuwbare energie technisch werkt. De onvermijdelijke zoektocht naar een slimmer elektriciteitsmodel kan beter samen worden ingezet dan dat ieder voor zich eigen, wellicht tegenstrijdige, oplossingen vindt.

NOTEN

- 1 J.P. van Soest, 'Duitse Energiewende kost een paar centen, maar dan heb je ook wat', *Energiepodium*, 3 maart 2014.
- 2 R. Tol, 'Leer van het Duitse energieplan', *NRC Handelsblad*, 8 februari 2014.
- 3 *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlijn, 2010.
- 4 *Stellungnahme zum zweiten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2012*, Expertenkommission zum Monitoring-Prozess 'Energie der Zukunft', Berlijn, Mannheim, Stuttgart, 2014.
- 5 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Climate and energy roadmaps towards 2050 in north-western Europe*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, publ. nr. 500269001, Den Haag/Bilthoven, 2012.
- 6 *The German Energiewende and its climate paradox*, Agora Energiewende, Berlijn, 2014.
- 7 'Zweiter Monitoring-Bericht: *Energie der Zukunft*', Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlijn, 2014.
- 8 *Comparing electricity prices for industry*, Agora Energiewende, Berlijn, 2014.
- 9 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Windenergie. Argumenten bij vijf stellingen*, publ. nr. 1396, Den Haag, 2014.

De Noordpool: toekomstig wingewest voor olie en gas?

In het Arctisch gebied wordt al decennialang gezocht naar olie en gas. Doordat klimaatverandering de hoeveelheid ijs in het gebied doet afnemen, staat het Noordpoolgebied de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling. Niettemin blijft olie- en gaswinning er technologisch ingewikkeld, duur en niet zonder milieurisico's.

Wereldwijd staan ecosystemen onder druk. Industriële activiteiten, zoals het boren naar olie en gas in het Arctische gebied, zijn niet zonder risico's voor de kwetsbare natuur. Het afgelegen Noordpoolgebied wordt gekenmerkt door een diverse flora en fauna, onvoorspelbare weersomstandigheden en weinig infrastructuur. Ook zonder de winning van fossiele brandstoffen kent het gebied aanzienlijke uitdagingen. Klimaatverandering zelf wordt als de grootste bedreiging beschouwd.¹ Als gevolg van *global warming* zijn noordelijke zeetransportroutes steeds beter bevaarbaar, hetgeen in de toekomst extra druk geeft op het systeem. De risico's waar de Arctische biodiversiteit voor staat, zijn met elkaar verbonden, eisen veelomvattende oplossingen en internationale samenwerking. De winning van olie en gas kan daar niet los van worden gezien.

Arctisch(e) olie en gas

De Noordpool is het geografische gebied boven de Noordpoolcirkel (66½° NB). Het gebied van land, zee en ijs beslaat ongeveer 6% van de oppervlakte van de aarde en wordt gekenmerkt door landmassa, ondiepe zeeën (continentaal plat) en de Arctische oceaan, met waterdiepten variërend van 500 tot 5.000 meter. De Noordpool, en een groot gebied daaromheen, is bedekt met bevroren oceaanwater (zee-ijs). Groenland is voor meer dan 80% bedekt met landijs (1,7 miljoen km²; gemiddeld 1.600 m. dik). Alleen een toendragebied

in het noorden van het eiland en een brede kuststrook zijn vrij van ijs.

Arctische olie- en gasactiviteiten zijn niet nieuw. Al decennia wordt er naar olie en gas in het Arctische gebied gezocht. Zowel *onshore*- als *offshore*-exploratie en -exploitatie intensiveerden in de jaren '60 vooral in Alaska (Prudhoe Bay, 1968) en Rusland (Tazovskoye, 1962). Prudhoe Bay op de *North Slope* van Alaska is het grootste olieveld van Noord-Amerika, met circa 13 miljard winbare vaten olie. Deze vondst maakte het mogelijk hoge ontwikkelingskosten te verantwoorden. De *North Slope* van Alaska kon worden ontsloten nadat een pijplijn van het uiterste noorden naar de zuidelijke havenplaats Valdez werd aangelegd: de Trans-Alaska-pijpleiding.

Er zijn ongeveer 60 grote Arctische olie- en gasvelden, waarvan het merendeel (43) zich onder het Russische grondgebied bevindt. Dit zijn voornamelijk gasvelden op land. De huidige producerende olievelden zijn vooral te vinden in Noord-Amerika. Een groot deel van de olie- en gasvoorraden boven de Poolcirkel moet nog worden aangetoond. Een evaluatie uit 2008 door de *U.S. Geological Survey* (USGS) voorspelt dat 13% van de onontdekte mondiale olievoorraad en 30% van het nog te ontdekken aardgas zich rond de Noordpool bevinden.² De studie laat tevens zien dat deze olie en dit gas grotendeels buitengaats liggen, op minder dan 500 meter diepte. De Barentszee, de Karazee en *offshore* Alaska

Lucia van Geuns is als senior fellow verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

Arctische olie- en gas-activiteiten werden in de jaren '60 al geïntensiveerd in Alaska. Dit is de pijplijn die olie van het noordelijke Prudhoe Bay naar het zuidelijke Valdez voert. Foto: Flickr /

Roger Wollstadt



zijn volgens deze projecties de meest kansrijke gebieden.

Exclusieve Economische Zone

De USGS-publicatie wekte aanzienlijke economische verwachtingen en veroorzaakte een ware publiciteitsgolf over olie en gas rond de Noordpool. Tot een *rush* is het echter (nog) niet gekomen. De vijf Arctische kuststaten – de Verenigde Staten, Canada, Denemarken (Groenland), Noorwegen en Rusland – mogen zelf beslissen over vergunningen voor de exploratie en productie van olie en gas. De mogelijke voorraden liggen per slot van naamselijk op het Arctische continentale plat binnen hun economische zone. Volgens het internationale

zeerecht van de Verenigde Naties (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS) hebben kuststaten binnen de territoriale wateren, een strook van maximaal twaalf zeemijlen (ruim 22 km.), alle rechten. De Exclusieve Economische Zone (EEZ) strekt zich uit tot maximaal 200 zeemijlen (370 km.) buiten de kust.

Indien het continentaal plat verder reikt dan de 200 zeemijlen, dan

mag deze zone worden verlengd naar 350 zeemijlen (640 km.). Het gebied is daarmee weliswaar geen eigendom van de betreffende staat, maar wel kunnen olie, gas en andere delfstoffen onder de zeebodem worden opgeëist.³

De mondiale claims van de kustlanden zijn momenteel in behandeling bij de *Commission on the Limits of the Continental Shelf* (CLCS) van de VN. Een alom bekende aanspraak is die uit 2007: de Russen eisten het stuk van de Lomonosov Rif op, dat, geografisch gezien, vastzit aan Rusland, door het planten van de nationale vlag op de Noordpoolbodem op 4.200 meter diepte. De Lomonosov Rif is een onderwaterrug, 160 km. breed en bijna 2.000 km. lang, en loopt door de Arctische Oceaan tussen Rusland, Groenland en Canada. Ook Canada en Denemarken (Groenland) eisen inmiddels ditzelfde stuk van de Noordpoolbodem als hun grondgebied op.

De relaties tussen de Arctische staten zijn over het algemeen goed en gericht op samenwerking. Er zijn weinig dwingende territoriale disputen tussen Arctische staten onderling. Zo hebben Noorwegen en Rusland in 2011 een grensconflict in de Barentszee vreedzaam opgelost. De Arctische Raad is het belangrijkste intergouvernementele forum op ministerieel niveau.⁴ Deze Raad, waarin acht Arctische staten plus vertegenwoordigers van de inheemse bevolking zitting hebben, heeft ten aanzien van olie- en gasopsporing en -productie recent juridisch-bindende overeenkomsten aangenomen betreffende *Search*

De relaties
tussen de
Arctische staten zijn
over het algemeen
goed en gericht op
samenwerking

Huidige Arctische activiteiten

Groenland en Noorwegen

Het landijs op Groenland is de laatste decennia significant afgenomen, waardoor de mijnbouw op het eiland een kans krijgt. Deze verandering maakt de winning van ijzer, koper, goud, diamant en zeldzame aardmetalen mogelijk. Er is veel interesse van mijnbouwbedrijven uit o.a. China, Zuid-Korea, de Verenigde Staten en Europa, maar tot nu toe heeft dit slechts tot één operationele goudmijn, de mijn bij Ittlersuaq, geleid. In 2009 werd Groenland een autonoom gebied binnen het Deense koninkrijk: zelfbestuur werd aanzienlijk uitgebreid en kan uiteindelijk leiden tot volledige onafhankelijkheid. Dit is echter onder meer afhankelijk van het economisch succes van de mijnbouw en proefboringen op zee. Bedrijven als het Schotse Cairn, het Deense Maersk en het Noorse Statoil zijn *offshore* Groenland actief, maar exploratieboringen hebben nog niets opgeleverd. Ook andere grote internationale energiebedrijven doen momenteel geofysisch onderzoek *offshore* Groenland, waarna mogelijk meer proefboringen volgen.

In Noorwegen woedt een stevige discussie over de economische exploitatie van het Arctische gebied *versus* bescherming van de kwetsbare natuur. Het Noorse Petroleum Directoraat heeft de olievoorraden in de Barentszee als economisch

strategisch bestempeld, omdat die belangrijk zijn om de Noorse olieproductie op niveau te houden. Het staatsoliebedrijf Statoil heeft aangegeven dat Arctische operaties veel tijd zullen kosten en niet vergelijkbaar zijn met de *offshore*-activiteiten elders: "There is no race to the Arctic. We cannot go faster than the technology allows."⁵

Rusland

In december 2013 is de eerste productie van ruwe olie uit Ruslands Arctische *offshore*-veld Prirazlomnoye begonnen in de Pecira-zee. De verwachting is dat uit dit veld in eerste instantie ruim 12.000 vaten per dag zullen worden geproduceerd, oplopend naar 120.000 vaten per dag rond 2021. De *operator*, Gazprom Neft, is ervan overtuigd dat het winnen van deze olie op een veilige en verantwoorde manier zal gebeuren.⁶ Het Prirazlomnaya-olieplatform is bij het grote publiek vooral bekend geworden door de acties van Greenpeace in september 2013. De actievoerders wilden protesteren tegen olieproductie in het kwetsbare Noordpoolgebied en het verouderde materiaal dat hierbij door Gazprom Neft zou zijn ingezet. De dertig opvarenden aan boord van Greenpeace's *Arctic Sunrise* zijn vervolgens opgepakt door de Russische autoriteiten op verdenking van piraterij. Een amnestiewet, ondertekend door de Russische president Poetin, leidde er uiteindelijk toe dat de activisten werden vrijgelaten in december 2013, juist vóór de Olympische spelen in Sotsji. Ondertussen heeft de eerste tanker met ruwe olie uit de Pechora-zee de haven van Rotterdam bereikt. Hier zal de olie worden opgeslagen en verhandeld. Kamervragen om een im-



'A Russian ice-strengthened oil tanker', wordt deze Renda genoemd. De exploratie van Arctische olie kan voor Rusland een gevreesde productie-afname uit West-Siberië helpen compenseren. Foto: wikipedia / U.S. Coast Guard.

portverbod voor deze zware Noordpoololie te onderzoeken vonden gehoor, maar Nederland is lid van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en zal zich houden aan het WTO-akkoord. Een belangrijk uitgangspunt in dit akkoord is 'non-discriminatie', dat wil zeggen, gelijke goederen uit verschillende landen moeten gelijk worden behandeld.⁷

Voor de energievoorzieningszekerheid van Europa speelt Rusland een belangrijke rol. Naast gas is Europa voor 35% afhankelijk van import van Russische ruwe olie, hetgeen neerkomt op ruim 4 miljoen vaten per dag (2012). Hiervan vinden ongeveer 550.000 vaten per dag hun weg naar Nederland. Een belangrijk deel van de ruwe olie die in de Rotterdamse haven wordt aangevoerd, is afkomstig uit Rusland (30%) en derhalve een significant onderdeel van de economische activiteit aldaar (raffinage, petrochemische industrie, opslag, enz.). Als de ambities van de Rotterdamse haven worden verwezenlijkt, zal deze olie-overslag-functie in de toekomst alleen nog maar toenemen. Nieuwe terminals zullen worden gebouwd, waardoor de opslag en handel van onder meer Russische ruwe olie significant kan worden vergroot. Rotterdam zal zijn handelspositie als 'major fuel hub' hierdoor verstevigen.⁸

Voor Rusland is exploratie en productie op het Russische deel van het Arctische continentale plat van strategisch belang. Voor de komende decennia lijkt het gebied genoeg potentieel te hebben om een gevreesde productie-afname uit de belangrijke olievelden in West Siberië te helpen compenseren. Rusland is thans de grootste ruwe-olieproducent ter wereld, met een productie van circa 10 miljoen vaten per dag. De Russische economie leunt zwaar op inkomsten uit export van energie, met name olie. Samenwerking met buitenlandse partners, enerzijds voor Arctische technische expertise en anderzijds voor het delen van de hoge ontwikkelingskosten, is een duidelijke trend. Een exploratieboring in de Karazee van het staatsoliebedrijf Rosneft in samenwerking met Exxon Mobil, die in de ijsvrije periode van 2014 is gepland, illustreert deze tendens.⁹

Alaska en Canada

Dat het ontwikkelen van Arctische bodemschaten enorme kosten en risico's meebrengt, vertelt het verhaal van Shell in Alaska. Het boorschip Kulluk, dat op weg van Alaska naar Seattle op de klippen liep tijdens noodweer bij het eiland Sitkalidak, is tekenend voor de hoge technologische, financiële en milieurisico's. De zomer van 2012 kende meer technische tegenslagen voor de operaties van Shell in de Chukchi- en Beaufortzee. De Amerikaanse minister van binnenlandse zaken Ken Salazar stelde direct een onderzoek om lessen te trekken uit de ervaringen van het boren in de ondiepe wateren van Alaska. Daarnaast oordeelde een Amerikaanse rechtbank begin dit jaar dat niet alle milieurisico's juist zijn ingeschat bij het uitgeven van de vergunningen in Alaska. Shell's exploratiecampagne in Alaska, die al 5 miljard dollar heeft gekost, is hierdoor vertraagd, maar lijkt in het voorjaar van 2015 te worden hervat.

Toch blijft er, vooral bij milieu- en natuurorganisaties, twijfel bestaan over de technische haalbaarheid van dit project. Door de extreme weersomstandigheden kan het, in geval van calamiteiten, problematisch zijn de olie op te ruimen. De regelgeving in de staat Alaska zal strengere eisen moeten formuleren, o.a. door het opstellen van een calamiteitenplan bij een rampscenario. Shell claimt, mede door in het Verre Oosten van Rusland (Sachalin) opgedane ervaring, dat "een breed pakket aan overlappende veiligheidsregels en voorzorgsmaatregelen zijn opgesteld, variërend van het plaatsen van extra noodafsluiters in boorputten tot het onder bereik hebben van oliebestrijdingsvaartuigen".¹⁰ In Canada is, mede naar aanleiding van de olieramp in de Golf van Mexico in 2010, het boren naar Arctische *offshore*-olie opgeschort, in afwachting van nieuwe regelgeving.

Hoge kosten

De komende decennia zal het zoeken naar en exploiteren van koolwaterstoffen rond de Noordelijke IJszee traag verlopen. Het zal voornamelijk plaatsvinden binnen de EEZ van Arctische staten. Natuurbeschermingsorganisaties zijn er niet van overtuigd dat het technisch mogelijk is veilig *offshore*-boringen in het Noordpoolgebied uit te voeren.¹¹ Door technologische vooruitgang denken grote oliemaatschappijen dit wel te kunnen en de klimaatverandering helpt een handje mee, gegeven de afnemende ijsmassa in de Arctische Oceaan. Grootste spelbrekers blijven



Nederland betreft
550.000 vaten
Russische ruwe olie
per dag

de onvoorspelbare weersomstandigheden, de logistieke uitdagingen en – niet onbelangrijk – de extreem hoge kosten van de *offshore*-operaties op deze locaties.¹² Dat het exploiteren van gas in het Arctische gebied technologisch zeer ingewikkeld en duur is, wordt duidelijk geïllustreerd door het Shtokman-veld in de Barentszee. Dit veld werd reeds in 1988 ontdekt, zo'n 550 km. voor de Russische kust op 340 meter diepte. Het ontwikkelen van dit immense gas-condensaatveld blijkt complexer dan gedacht. Het Russische Gazprom samen met het Franse Total zijn er tot dusver nog niet in geslaagd het gas via een drijvend platform FPU (*Floating Production Unit*) en een 550 km lange onderzeese pijpleiding naar land te pompen. Ook de LNG (*Liquefied Natural Gas*)-fabriek is nog verre van operationeel. Gegeven de ontwikkelingen op de mondiale gasmarkt lijkt het voor dit consortium niet economisch Shtokman op de korte termijn in productie te nemen.

Tot slot

Het energielandschap is de afgelopen jaren drastisch veranderd. Sinds de schalierevolutie in Noord-Amerika is gas ruim voorradig en is de gasprijs in de Verenigde Staten laag. Er is recent ook aardgas gevonden in gemakkelijker te opereren gebieden, zoals de Oostkust van Afrika en de Middellandse Zee. Dit gas zal binnenkort als LNG (*Liquefied Natural Gas*) de markten gaan veroveren.

De stabiele hoge olieprijs van boven de 100 dollar per vat maakt het zoeken naar met name olie in het Arctisch gebied nog wél attractief. Naast de eerder genoemde strategische (nationale) redenen zijn *majors* zoals Exxon Mobil, Shell en BP ook op zoek naar nieuwe reserves, omdat hun productie-aandeel afneemt. In 2009 waren de zeven grootste westerse oliebedrijven goed voor 12,7% van de wereldolieproductie; in 2013 was dit nog maar 10,4%.¹³ Zonder verdere geopolitieke spanningen is de verwachting voor de middellange termijn dat de extra olieproductie vooral zal moeten komen uit de OPEC-landen en uit de technisch moeilijk winbare olie (de diepe *offshore*-, zware olie en oliezanden). Ook wordt er thans in de Verenigde Staten op grote schaal olie gewonnen uit schaliegesteenten (*tight oil*).

Het produceren van (nog te vinden) olie rond de Noordpool is een lange-termijninvestering. Deze olie zal naar verwachting pas na 2025 gaan stromen. De bereidheid tot dit investeren is een afweging van voldoende winsten, het kostenniveau en de zekerheid van de vraag op langere termijn. Voor het Arctische gebied zal tevens gezocht moeten worden naar een juiste balans tussen bescherming van de kwetsbare natuur, economische en energiepolitieke belangen.

NOTEN

- 1 Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), *Arctic Biodiversity Assessment: Report for Policy Makers*, Akureyri, IJsland: CAFF, 2013.
- 2 U.S. Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, 2008 (<http://energy.usgs.gov/RegionalStudies/Arctic.aspx#3886223-overview>).
- 3 Lucia van Geuns, 'Arctisch olie en gas: nut of noodzaak?', *Atlantisch Perspectief*, nr 3, 2011
- 4 De acht Arctische staten zijn: de Verenigde Staten, Canada, Denemarken (Groenland), Noorwegen, Zweden, Finland, IJsland en Rusland (<http://www.arctic-council.org/index.php/en/>).
- 5 Statoil: Arctic exploration (<http://www.statoil.com/annualreport2012/en/sustainability/casestudies/pages/arcticexploration.aspx>).
- 6 Persbericht Gazprom-Neft, 'First oil from Russian Arctic shelf loaded', 18 april 2014 (<http://www.gazprom-neft.com/press-center/news/1101711/>).
- 7 http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm
- 8 Havenvisie 2030 – Haven Rotterdam (<http://www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/haven-rotterdam/havenvisie2030/Pages/visie-ambitie.aspx/>)
- 9 'Rosneft picks ExxonMobil in Arctic deal', 1 september 2011 (<http://barentsobserver.com/en/energy/rosneft-picks-exxonmobil-arctic-deal>).
- 10 Shell dossier Arctic – De laatste grens (<http://www.shell.nl/nld/aboutshell/media-centre/magazine/files/arctic/frontier.html>).
- 11 Wereld Natuur Fonds, Olieboringen op de Noordpool: onverantwoord (http://www.wnf.nl/nl/wat_wnf_doet/dossiers/olieboringen/noordpool/).
- 12 De eerste put die in de Karazee door Rosneft in samenwerking met ExxonMobil geslagen zal worden, gaat 600 miljoen dollar kosten, drie keer zoveel als een gemiddelde boring op zee.
- 13 'Slow Oil', in: 'Special Report Arctic', *Petroleum Economist*, april 2014.

Biodiversiteit als uitdaging voor Internationale Samenwerking

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is gaan inzetten op internationale publieke goederen (IPG's) als oriëntatiepunt voor internationale samenwerking op het gebied van duurzaamheid, met een open oog voor de belangen en de positieve bijdrage die Nederlandse bedrijven daarbij kunnen spelen. Wat zijn de mogelijkheden en implicaties die deze nieuw ingeslagen koers op het gebied van Internationale Samenwerking biedt voor biodiversiteit?

Marcel Kok is programmaleider Milieu en ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Hij doet onderzoek naar o.a. nieuwe wegen voor internationaal milieu- en biodiversiteitsbeleid en verduurzaming van handelsketens; **Joyeeta Gupta** is hoogleraar Milieu en Ontwikkeling in het Mondiale Zuiden aan de Universiteit van Amsterdam en het UNESCO-IHE Institute for Water Education in Delft. (Haar boek *The History of Global Climate Governance* is recent gepubliceerd door Cambridge University Press). Beide auteurs hebben bijgedragen aan het recente AIV-Advies Nieuwe Wegen voor Internationale Milieusamenwerking.

Nederland heeft zich als partij in het Biodiversiteitsverdrag (*United Nations Convention on Biological Diversity*, CBD) en in diverse andere internationale fora gecommitteerd om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen, zowel binnen als buiten de eigen landsgrenzen. In het kader van de CBD is in 2010 een veelomvattende lijst van twintig doelen vastgesteld voor de bescherming van biodiversiteit, het duurzaam beheer en een eerlijke verdeling van opbrengsten van (genetische) biodiversiteit: de *2020 Aichi Biodiversity Targets*. Deze doelen zijn geformuleerd vanuit een lange-termijnvisie die stelt dat in 2050 alle biodiversiteit beschermd, gewaardeerd, hersteld en verstandig gebruikt moet worden (*2050 Vision*). Daarbij wordt groot belang gehecht aan de rol van de lokale bevolking en inheemse volken en de erkenning van hun kennis en rechten op het gebruik van hun omgeving.

Tot op heden is de gezamenlijke inspanning van landen onvoldoende geweest om het wereldwijde verlies van biodiversiteit te stoppen.¹ Hoewel beleid weliswaar voortgang boekt bij de bescherming van biodiversiteit door gebieds- en soortbescherming, is het niet in staat gebleken de directe en indirecte drijvende krachten en drukfactoren van biodiversiteitsverlies aan te pakken. Om dat mogelijk te maken, is een brede beleidsbenadering nodig, waarin de klassieke natuurbescherming ('governance of

biodiversity' via bescherming van soorten, gebieden) gecombineerd wordt met het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en ecosysteemdiensten via de *mainstreaming* van biodiversiteit in relevante beleidsterreinen en sectoren ('governance for biodiversity', zie fig. 1).

Met het verplaatsen van de directie Buitenlandse Externe Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken naar het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn internationale handel en ontwikkelingssamenwerking in één ministerie bij elkaar gekomen. Het ministerie is gaan inzetten op internationale publieke goederen (IPG's) als oriëntatiepunt voor internationale samenwerking op het gebied van duurzaamheid, met een open oog voor de belangen en de positieve bijdrage die Nederlandse bedrijven daarbij kunnen leveren.² IPG's moeten hierbij begrepen worden als 'issues of global concern'. De IPG-aanpak moet een coherente benadering van duurzame ontwikkeling (economie, sociaal en milieu) in het buitenlandbeleid helpen verwezenlijken.

Een IPG-aanpak zal praktische implicaties hebben voor doelen die gekozen worden en vervolgens voor actoren, instrumenten en financiering in de invulling van internationale samenwerking.³ Hierbij komt internationale samenwerking in nieuwe verhoudingen tussen publieke en private (transnatio-

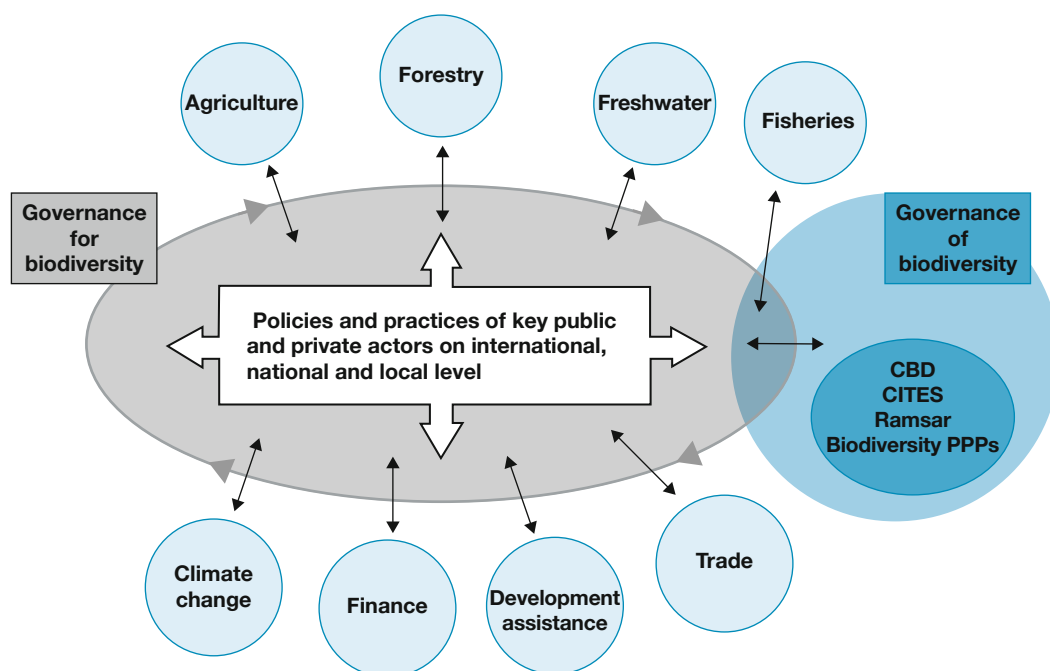


Fig. 1. 'Governance of biodiversity' en 'governance for biodiversity'. (Bron: PBL, Mainstreaming biodiversity in production sectors [nog te publiceren]).

nale) samenwerking terecht. In het licht van de te kort schietende effectiviteit van multilaterale samenwerking biedt dit kansen voor het vinden van 'new agents of change', maar het leidt ook tot nieuwe vragen rondom de borging van publieke belangen in een marktbenadering van internationale samenwerking.

Internationale samenwerking op het gebied van duurzaamheid en biodiversiteit

Na de heroriëntatie van het Nederlandse buitenlandbeleid staan op het gebied van duurzaamheid nu voedsel, water, grondstoffen, energie en klimaat centraal. Water- en voedselzekerheid zijn daarbij speerpunten. Deze onderwerpen worden in onderlinge samenhang vanuit hun ontwikkelings-, economische en geopolitieke dimensie benaderd.

In de huidige agenda voor internationale samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken dreigt de aandacht voor biodiversiteit daarmee af te nemen. Dit is tegenstrijdig met de aanzienlijke Nederlandse voetafdruk op biodiversiteitsverlies elders,⁴ verdragsverplichtingen waaraan ook door Nederland voldaan moet worden, en het gegeven dat voor veel van de huidige prioriteiten in het buitenlandbeleid natuurlijk kapitaal en de diensten die de natuur levert een belangrijke basis vormen. Juist de armen over de hele wereld zijn in hoge mate afhankelijk van het hun ter beschikking staande natuurlijk kapitaal. Armoedebestrijding in het alge-

meen, en voedsel- en waterzekerheid in ontwikkelingslanden in het bijzonder, is sterk afhankelijk van gezonde ecosystemen. Daarbij moet vanwege eventuele geopolitieke implicaties ook de mogelijke bijdrage van bodem- en ecosysteemdegradatie als potentiële 'threat amplifier', in combinatie met andere factoren, zoals schaarste aan voedsel en water, bevolkingsgroei en te kort schietend bestuur, in ogenschouw worden genomen.⁵

Ecosystemen kunnen verder een belangrijke rol spelen in klimaatveilige ontwikkeling, in de aanpassing aan klimaatverandering en bij de opslag van koolstof om klimaatverandering tegen te gaan.⁶

Vanuit Nederlands perspectief heeft bijvoorbeeld de voedingsmiddelenindustrie belang bij de leveringszekerheid van allerlei kwalitatief goede, hernieuwbare grondstoffen en beschikt Nederland over veel relevante kennis qua duurzame voedselproductie en waterbeheer, die ook internationaal kunnen bijdragen aan duurzamer beheer van natuurlijke hulpbronnen.⁷

Dus los van het intrinsieke belang van het behoud van natuur zijn er ook vanuit verlicht eigenbelang binnen de huidige prioriteiten van het Nederlandse buitenlandbeleid goede redenen aandacht te besteden aan het bewerkstelligen van gezonde ecosystemen, aan behoud van natuurlijk kapitaal en aan bescherming van biodiversiteit.

In het zich nu in Nederland ontwikkelende IPG-perspectief op Internationale Samenwerking zou aandacht voor biodiversiteit dan ook niet mogen ontbreken. Vanuit het perspectief van de Nederlandse prioriteiten voor duurzaamheidsbeleid illustreren we in dit artikel hoe de diverse beleidsterreinen binnen Internationale Samenwerking, zoals

Biodiversiteitsverlies
heeft vaak een direct
effect op de lokale gebruikers,
die voor hun bestaanszekerheid
van natuurlijke hulpbronnen
afhankelijk zijn

economische samenwerking, mensenrechtenbeleid, veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking, baat hebben bij het 'meenemen' van biodiversiteit en hoe ze met een geïntegreerde aanpak ook een positieve bijdrage kunnen leveren aan de bescherming van biodiversiteit.

Economische samenwerking, handel en biodiversiteit

Economische samenwerking en internationale handel zijn steeds meer centraal komen te staan in het Nederlandse buitenlandbeleid. Voor Nederlandse bedrijven in de agrarische productieketen zijn zorg om de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en een maatschappelijke 'license to produce' belangrijke redenen om aandacht te besteden aan productieomstandigheden in de primaire productie. Bedrijven door de hele productieketen heen kunnen en moeten een belangrijke bijdrage leveren aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de bescherming van biodiversiteit. Dit loopt van de primaire producenten in de landbouw, bosbouw en visserij via verwerkende bedrijven, handelshuizen en retailers naar de consument.

Nederlandse expertise kan een bijdrage leveren aan verduurzaming van diverse soorten landbouw-systemen, waardoor ook de druk op biodiversiteit

afneemt. Agro-biodiversiteit is een belangrijke factor om klimaatbestendige landbouw- en veeteelt-systemen te creëren. De afgelopen jaren zijn er vanuit Nederland ook al veel initiatieven genomen om handelsketens van natuurlijke grondstoffen te verduurzamen.⁷ Dit gebeurt o.a. via internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, ronde tafels voor bijvoorbeeld palmolie en soja, en vrijwillige certificering van o.a. koffie, thee en vis. Biodiversiteit maakt hier echter niet altijd voldoende onderdeel van uit.

Aangezien Nederland met de verduurzaming van handelsketens (o.a. via het Initiatief Duurzame Handel) binnen Europa een van de voorlopers in ketenverduurzaming is, zou het met andere voorlopers, zoals Denemarken en Zwitserland, kunnen kijken hoe daar op Europese schaal verder vorm aan gegeven kan worden (bijvoorbeeld tijdens het komende EU-voorzitterschap van Nederland). Het Europese kader lijkt ook het meest passend voor een initiatief om de mogelijkheden van het handelsregime (WTO) beter te benutten en om met opkomende landen zoals China en India de noodzaak en mogelijkheden van een duurzame productie- en leveringszekerheid van natuurlijke hulpbronnen te bespreken.

Andere voorbeelden waar economische samenwerking een bijdrage kan leveren, zijn: versterking van duurzaamheidsrapportages die het beslag op biodiversiteit zichtbaar maken, bijvoorbeeld via het *Global Reporting Initiative*; OESO- en WTO-landenreviews, waarbij ook risico's van het verlies aan natuurlijk kapitaal mee worden genomen; en het verder bewerkstelligen dat financiële organisaties bijdragen aan bescherming van biodiversiteit (zie hiervoor bijvoorbeeld de door de financiële wereld ontwikkelde *Natural Capital Declaration*).

Borgen belangen van kwetsbare groepen

Biodiversiteitsverlies heeft vaak een direct effect op de allerarmsten, de lokale gebruikers, die voor hun bestaanszekerheid van natuurlijke hulpbronnen afhankelijk zijn. Verder biodiversiteitsverlies zal daarmee ook een negatief effect hebben op de veiligheid en ontwikkelingskansen van de allerarmsten. Of, in beleidstermen, het kan de voortgang die geboekt is bij het behalen van de Millennium Development Goals op het gebied van armoedebestrijding weer gedeeltelijk te niet doen. Met de toegenomen nadruk op de rol van de markt en bedrijven in internationale samenwerking en het beheer van natuurlijke hulpbronnen, is het ook nodig aandacht te besteden aan de wijze waarop publieke belangen, in het

bijzonder die van de allerarmsten, gewaarborgd kunnen worden.

Dat dit nodig is, blijkt bijvoorbeeld uit de toenemen-de internationale private en publiek-private contracten die bij water- en bosbeheer worden afgesloten.⁸ Deze contracten worden gesloten onder internationaal privaats contract- en investeringsrecht; ze zijn over het algemeen vertrouwelijk van aard. Het risico van dit soort contracten is dat publieke en maatschappelijke controle over het beheer van publieke goederen verloren gaat. Als gevolg van het lange-termijnkarakter van deze contracten nemen ook de mogelijkheden voor overheden af om via beleid het beheer van die gebieden te verbeteren.⁹ Maar ook bij de verduurzaming van handelsketens via standaarden en certificering is het tot op heden moeilijk de allerarmsten te bereiken en worden vooral die producenten bereikt die over voldoende kennis, omvang en kapitaal beschikken om toegang tot markten te verkrijgen en de voordelen van handel te benutten.¹⁰

Het is dus van groot belang dat er, in aanvulling op economische samenwerking, vanuit mensenrechten- en rechtvaardigheids perspectief initiatieven en beleid ontwikkeld wordt die lokale bewoners de mogelijkheden biedt deel te nemen in een proces van duurzame economische ontwikkeling ('inclusive green growth') en hen beschermt tegen ongewenste processen van in- en uitsluiting in de markt. Capaciteitsontwikkeling is daarbij van cruciaal belang. Een brede en universele duurzaamheidsbenadering van de Sustainable Development Goals en de Post-2015-discussie, waarbij natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit als 'targets' onderdeel uitmaken van brede doelen voor voedsel, water en energie, kan op strategisch niveau helpen lange-termijnrichting te geven aan internationale samenwerking op dit gebied.

Tot slot

Met dit artikel beogen we te laten zien dat het vanuit de huidige prioriteiten van duurzaamheidsbeleid van het ministerie van BZ noodzakelijk is het duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosystemen in uiteenlopende onderdelen van het buitenlandbeleid mee te nemen. De IPG-benadering die Nederland met het buitenlandbeleid voorstaat, biedt kansen voor een geïntegreerde aanpak. Tegelijkertijd is een dergelijke benadering ook een noodzakelijke aanvulling op het traditionele biodiversiteitsbeleid van soort- en gebiedsbescherming. Bescherming van de natuur is nog steeds heel erg nodig, maar zij is onvoldoende om ook de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies aan te pakken. Bedrijven verderop in handelsketens hebben belang bij een duurzame primaire productie, die zowel de belangen dient van de primaire producenten en hun werknemers als zorgt voor instandhouding van de ecosystemen waarvan productie afhankelijk is.

Een IPG-benadering van buitenlandsbeleid vraagt voorts dat het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vakministeries samenwerken. De Natuurvisie voor Nederland biedt hiervoor ook aanknopingspunten. Ook in het internationale biodiversiteitsbeleid kan meer aandacht worden besteed aan economische sectoren die verantwoordelijk zijn voor de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies, of aan de coherentie met andere beleidsterreinen, zoals handel, klimaat, ontwikkeling en armoedebestrijding.

NOTEN

- 1 CBD, *Global Biodiversity Outlook-3*, Montreal: Convention on Biological Diversity, 2010.
- 2 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wat de Wereld Verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen', Den Haag: BUZA, 2013; zie ook: Inge Kaul, *Global Public Goods and AID: A Dual Agenda in Common Goods in a Divided World*, Amsterdam: KIT Publishers, 2011.
- 3 Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Minder pre-tentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt', Den Haag: WRR, 2010; Planbureau voor de Leefomgeving, 'A global public goods perspective on environment and poverty reduction. Implications for Dutch foreign policy', Den Haag: PBL, 2011; Bernice Lee, 'Scarcity and International Cooperation', Conference report 'Power shifts in a changing world order', Eerste Kamer der Staten-Generaal, AIV / Clingendael / WRR, Den Haag, 4 februari 2011 (http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110512_reportconferencepowershifts4february%202011.pdf); Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking', AIV rapport 84, maart 2013. Zie ook het themanummer van de *Internationale Spectator*, 'Van iedereen en niemand: mondiale publieke goederen', jrg. 67, nr. 7/8, juli-augustus 2013.

- 4 Planbureau voor de Leefomgeving, 'De voetafdruk van Nederland: hoe groot en hoe diep?', Den Haag, 2012 (<http://www.pbl.nl/publicaties/2012/de-voetafdruk-van-nederland-hoe-groot-en-hoe-diep>).
- 5 L. van Schaik & R. Dinnissen, *Terra Incognita: Land degradation underestimated threat amplifier*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2014.
- 6 MA, *Ecosystem Services and Human Well-being: Policy-responses, Millennium Ecosystem Assessment*, Vol. 3, Washington DC: Island Press, 2005.
- 7 KPMG i.s.m. PBEE, VBL, FNLI, IUCN, Natuur & Milieu en VNO/NCW, Grip op grondstoffen: leveringszekerheid en biodiversiteit, 2014.
- 8 Zie M. van Oorschot e.a., *Verduurzaming van internationale handelsketens: Voortgang, effecten en perspectieven*, Den Haag: PBL, 2013.
- 9 Vincent Merme, Rhodante Ahlers & Joyeeta Gupta, 'Private Equity, Public Affair: Hydropower Financing in the Mekong Basin', *Global Environmental Change*, jrg 24, nr. 1, 2014, blz. 20-29.
- 10 Van Oorschot e.a., a.w. noot 8.

Handjeklap en powerplay: het geopolitieke spel rond grondstoffen

Nederland zet de toon voor een betrokken buitenlandbeleid inzake grondstoffen waarin, met respect voor de rol van nieuwe spelers, hun investeringskracht en groeipotentieel, gezocht wordt naar nieuwe wegen voor samenwerking. Een voorzieningszekerheidsbeleid dat vanuit geopolitieke optiek is vormgegeven en nauw verweven is met het veiligheidsbeleid, is van het grootste belang.

Nederland is ervan overtuigd dat grondstoffen de komende 10 tot 15 jaar centraal zullen staan in de internationale politiek. De druk op de beschikbaarheid van grondstoffen (zowel hernieuwbare als delfstoffen) stijgt namelijk, niet zozeer door fysieke schaarste maar veelal door verstoringen van het marktmechanisme, met oorzaken van politieke aard. Bemoeienis van grote staten om grondstoffen veilig te stellen zijn al enige tijd geleden begonnen.

Inkopers van grote bedrijven beamen dit en steunen beleid dat Nederland heeft opgezet. Tijdens de internationale grondstoffenconferentie van 2012 in Den Haag sprak de hoofdkoper van Philips, Fredrik Spalcke, publiekelijk zijn waardering uit voor het geopolitiek verankerde Nederlandse grondstoffenbeleid.¹ Spalcke was in 2010 *Chief Purchasing Officer* bij een groot Chinees elektronicaconcern en zag met eigen ogen hoe voorzieningszekerheid tot politiek instrument werd verheven in het conflict tussen China en Japan over de Senkaku/Diaoyu-eilanden. De Chinese (uiteindelijk niet uit-

gevoerde) dreiging om Japan niet langer van zeldzame aardmetalen te voorzien, was voor Philips aanleiding voorzieningszekerheid hoge prioriteit te geven. Spalcke onderstreepte daarom in 2012 het belang van voorzieningszekerheidsbeleid dat vanuit geopolitieke optiek is vormgegeven en dat nauw is verweven met het veiligheidsbeleid.

Singapore

Niet alleen grote, maar ook kleine staten zijn zich bewust van hun afhankelijkheid van grondstoffen. Een voorbeeld van een land dat voorzieningszekerheid *in extremis* benadert als een politieke en veiligheidskwestie, is Singapore. In deze staat, die vrijwel volledig import-afhankelijk is, is voorzieningszekerheid een zaak van nationaal strategisch belang. Onder leiding van premier Lee Kuan Yew is de *Horizon Scanning Unit* daarom rond de klok bezig met het observeren en analyseren van trends in ondermeer de grondstoffenhandel. Zaken als prijsvolatiliteit hebben de aandacht, maar ook speculatie, overnames en kartelvorming, verticale ketenintegratie ('fabriek koopt mijn') en politieke invloeden op de samenwerking. Juist de politieke dimensie van deze benadering maakt dat Singapore, dat ook ten opzichte van landen in de regio een nogal geïsoleerde positie inneemt, zich beter wapent. Fricties met Indonesië brachten in 2007 immers de le-

Singapore benadert voorzieningszekerheid als een politieke en veiligheidskwestie

Pim Kraan is werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Focal Point Grondstoffen, Extractive Industries Unit.



vering van constructiezand en gravel in gevaar.² Die stoffen, essentieel voor de bouw, werden tot strategische goederen bestempeld; aanvoerlijnen werden tegen torenhoge kosten verlegd naar landen als Myanmar, en voorraden werden beveiligd.

Een ander voorbeeld is het besluit van Singapore zelfvoorzienend te worden wat betreft water. De constante dreiging van noorderbuur Maleisië om de kraan van de toevoerleiding tussen het vaste land en het eiland Singapore dicht te draaien, noopte Lee tot het ontwikkelen van dit zelfvoorzieningsbeleid. In zijn optiek zijn afhankelijkheden feitelijke kwetsbaarheden en kun je daarbij niets aan het toeval overlaten.

Europa is kwetsbaar

De positie van Europa, 's werelds grootste netto-grondstoffenimporteur, is in de visie van de D66-Europarlementariër Gerben Jan Gerbrandy weinig benijdenswaardig.³ In de huidige multipolaire wereld dreigt Europa de aansluiting bij zich vernieuwende netwerken te missen, vooral door gebrek aan lange-termijnvisie en een bijna naïef geloof in de werking van de markt. Europa is er, volgens Gerbrandy, niet in geslaagd ter zake samenhangend beleid te ontwikkelen en schuift de discussie over voorzieningszekerheid steeds voor zich uit. De huidige crisis rond de Krim legt deze zwakte op het punt van energie duidelijk bloot. Het grote aandeel van Rusland in de toelevering van gas verzwakt de onderhandelingspositie van Europa.

Europa heeft nog onvoldoende alternatieven ontwikkeld. Ook de schaliegasrevolutie in de

Verenigde Staten leidt, los van het feit dat het een mogelijk alternatief zou kunnen bieden voor gas uit Rusland, vooral tot onzekerheid rond de positie van de industrie in Europa. Blijft de maakindustrie wel in Europa bij blijvend hoge energieprijzen of vertrekken bedrijven toch naar Amerika? En wat gebeurt er met de Europese innovatiekracht als industriële ontwikkeling niet langer plaats kan vinden in de directe omgeving van de productie?

Landen als Duitsland en Frankrijk namen al eerder het heft in eigen handen om de positie van hun nationale economie te verstevigen. Ze vergrootten hun geologische capaciteit, zetten industriële inkoopallianties op, begonnen een nieuw staatsmijnbouwbedrijf⁴ en sloten partnerschappen met grondstofrijke landen als Mongolië, Kazachstan en Chili. Duitsland verkoos voorts Europa's agenda op dit vlak te beïnvloeden door aan de wieg te gaan staan van het in 2008 door Europa gelanceerde *Raw Materials Initiative*. Frankrijk richtte zich vooral op de eigen industrie en diens hoog ingeschatte innovatiekracht.

Grondstoffennotitie

Nadat in 2010 China dreigde Japan niet langer van zeldzame aardmetalen te voorzien, ging er een schokgolf door de westerse wereld. Een bezinning op de afhankelijkheid van landen die een nationalistische kaart durven trekken en daarmee de export van grondstoffen aan banden leggen, was noodzakelijk. Voor Nederland was dit aanleiding om in 2011 een eigen grondstoffenbeleid op te zetten. Dit beleid richt zich op strategische partnerschappen met grondstoffen producerende en consumerende landen; op verminderd verbruik

De afhankelijkheid van grondstoffen leidt bij veel landen tot voorzieningszekerheid. Zo besloot Singapore zelfvoorzienend te worden wat betreft water en daartoe werd waterservoir Marina Bay ontwikkeld. Foto: wikipedia/chensiyuan

en hogere recyclagevolumes; op verduurzaming van de productie van grondstoffen; op ontwikkeling en verbreiding van standaarden, richtlijnen en wetgeving; en op het beter functioneren van internationale politieke en economische structuren.

Nederland heeft er, als geglobaliseerde natie met een mondiaal opererend bedrijfsleven en een open en exportafhankelijke economie, alle belang bij dat het wereldsysteem rond grondstofproductie en -handel niet erodeert. Met een historie als innovatief multilateraal speler en grote donor van ontwikkelingsgeld, is Nederland daartoe ook goed gepositioneerd. Met het oog op de extra uitdagingen die de groeiende wereldbevolking met zich brengt, zal er

actief moeten worden gewerkt aan ontwikkeling van dit complexe systeem, wil een revolutie tegen worden voorkomen. Nieuwe economische en politieke machten eisen terecht hun plaats aan tafel en aanpassingen om aan die eisen tegemoet te komen zijn noodzakelijk. Daarbij

zal moeten worden uitgegaan van de onderlinge afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding van de beschikbaarheid van land, water, energie en voedsel – niet zozeer in termen van schaarste (behalve bij water), maar van de juiste verdeling en het omgaan met de gevolgen van het teveel (zoals CO₂-uitstoot).

Water als voornaamste stressfactor

Volgens het World Economic Forum is een verdubbeling van de mijnbouwcapaciteit vereist om de grondstoffen te produceren die nodig zijn om de mondiale middenklasse in 2050 naar behoefte te kunnen bedienen. De mijnbouw is bijzonder kapitaalintensief. Investerings in deze sector beslaan miljarden en kennen terugverdientijden die tot 30 jaar kunnen oplopen. Het benodigde geld zal vooral van de nieuwe economische wereldspelers, zoals Brazilië en China, moeten komen. De mijnbouw is bovendien een zeer wa-

ter- en energie-intensieve industrie. Om die productie te verdubbelen, is bijvoorbeeld in principe twee maal de gevraagde hoeveelheid water nodig, tenzij nieuwe productiemethoden worden ontwikkeld. Het World Resources Institute stelt dat die hoeveelheid water niet voorhanden is, om van energie nog maar te zwijgen. Nu al hebben 1,2 miljard mensen dagelijks te maken met waterschaarste; in 2025 zal dat naar schatting een derde van de wereldbevolking zijn. De mijnbouw zal dus moeten innoveren en het investeringsgedrag zal daarop moeten worden aangepast, willen de doelen verwezenlijkt worden. Er is behoefte aan grotere transparantie van de sector, aan standaarden en aan wet- en regelgeving om een gelijk speelveld te creëren waarop de mondiale mijnbouw zich aan elkaar zal kunnen meten. Concrete initiatieven worden daarom nu ontwikkeld, zoals meer transparantie in de mijnbouwsector en een mondiaal platform voor grondstoffen naar het model van het International Energy Forum.

De spanning in de verhoudingen tussen land- en watergebruik, voedsel- en energieproductie levert verhoogd conflictpotentieel op, vooral rond de beschikbaarheid van zoet water. Wereldwijd lopen 263 waterwegen, gezamenlijk goed voor 60% van het zoete water, door 145 staten die samen 40% van de wereldbevolking huisvesten.⁵

Het bouwen van dammen, bijvoorbeeld in de Jangtse en de Eufraat, levert spanningen op met andere direct afhankelijke landen in het stroomgebied van de betreffende rivieren. Door klimaatverandering en de opwarming van de aarde smelten de gletsjers in onder meer de Himalaya, waardoor de beschikbaarheid verder afneemt en het conflictpotentieel tussen de landen die de rivier delen wordt vergroot. Waterschaarste, hoewel niet vaak de directe oorzaak van conflict, vormt wel veelvuldig een onderdeel van de samengestelde aanleiding tot conflict.⁶ Het conflict in Syrië, waar door jarenlange droogte grote delen van de vee-stapel waren weggevaagd, is hiervan een recent voorbeeld. De controle over natuurlijke hulpbronnen jaagt conflicten aan en doet ze voortslepen. Volgens UNEP droegen ten minste 18 conflicten, die na het einde van de Koude Oorlog uitbraken, ook een prominente grondstoffendimensie in zich.⁷ Enerzijds gaat het om intrastatelijke conflicten met een relatief laag geweldsspectrum (Liberia, Sierra Leone), maar het betreft evenzeer het hoge geweldsspectrum in interstatelijke conflicten (Afghanistan en Irak).



Het
grondstoffenbeleid
past uitstekend in
het Nederlandse
transitieproces van
hulp naar handel



De fotogenieke zoutvlakte in Bolivia, Salar de Uyuni, is rijk aan lithium. Deze grondstof heeft geleid tot een nieuwe bilaterale samenwerkingsvorm van Nederland: kennis vergaren en bijdragen aan milieudoelstellingen. Foto: Flickr /

Nico Kaiser

Transparantie en grondstoffenbeheer

In Zimbabwe is de vraag hoe de nationale grondstoffenrijkdom moet worden omgezet in maatschappelijke welvaart voor alle Zimbabweanen, dé sleutel tot de oplossing van veel andere (politieke) problemen.⁸ Door transparantie na te streven, zowel wat betreft contracten en concessies als de financiële stromen, kan ontwikkeling van de democratie, bevordering van de welvaart, behoud van natuur en milieu en het naleven van mensenrechten worden gestimuleerd. Ook kan het politieke en economische klimaat zodoende worden gestabiliseerd. Binnen het Nederlandse buitenlandbeleid op grondstoffen is daarbij over het algemeen veel aandacht voor het bestuur rond grondstoffenrijkdom, delving, productie en verkoop (*Resource Governance*).

Van hulp naar handel: 'made in Bolivia'

Het grondstoffenbeleid past uitstekend in het Nederlandse transitieproces van hulp naar handel en nieuwe vormen van samenwerking worden niet zelden op dit beleidsterrein gevonden. Neem Bolivia. Op het moment dat de ontwikkelings-samenwerkingsrelatie met dat land werd afgebouwd, kwam de Boliviaanse wens tot technische en economische samenwerking met Nederland

inzake de grondstof lithium naar voren. Een nieuwe samenwerkingsvorm werd gevonden, waarbij de overheden, industrie en kennisinstellingen aan beide zijden werden betrokken. Politiek werd de samenwerking in een *Memorandum of Understanding* vastgelegd.

Inmiddels heeft Nederland een dik masterplan geschreven en aangeboden voor de opbouw van de Boliviaanse lithium-lon-accuproductie. De Technische Universiteit Delft leidt de komende jaren 35 Boliviaanse studenten op om te gaan werken in een laboratorium en een fabriek die door Nederlandse bedrijven zullen worden gebouwd en uitgerust. Bolivia betaalt Nederland voor de geleverde diensten; Nederland levert kennis en kunde en draagt die ook over op Boliviaanse *counterparts*. Voor Nederland levert deze samenwerking een aantal voordelen op, die in geopolitiek kader zijn te plaatsen. Lithium-lon batterijtechnologie is erg belangrijk voor elektrische voertuigen. De kostprijs van een elektrische auto wordt in hoge mate bepaald door de kostprijs van Lithium-loncellen om elektriciteit in op te slaan. Bolivia beschikt naar schatting over 40% van de wereldvoorraad van lithium, dat dient als grondstof.

Bolivia kan, door goedkopere hoogwaardige accu's in eigen land te produceren, de kostprijs van een elektrische auto met 30 tot 50% verlagen.

Dit draagt bij aan de klimaat- en milieudoelstellingen die Nederland – vaak in Europees verband – zichzelf heeft gesteld en geeft invulling aan de door beide landen gevoelde teleurstelling over het gebrek aan voortgang in multilaterale klimaat-onderhandelingen. Daarnaast is de Nederlands-Boliviaanse samenwerking een primeur voor het Nederlandse bedrijfsleven, dat hand in hand met de Technische Universiteiten excellente kennis vergaart over lithium-ion-technologie. Deze zal ook van grote waarde blijken voor de opslag van duurzaam geproduceerde energie op lokaal niveau. Steeds meer gemeenschappen zijn immers zelfvoorzienend qua wind- en zonne-energie en zijn soms zelfs in het geheel niet meer aangesloten op het elektriciteitsnetwerk. De behoefte aan energieopslag voor zulke toepassingen groeit.

De opgedane kennis, in combinatie met een unieke samenwerkingsrelatie, geeft Nederland een strategische voorsprong op de rest van de wereld. En niet onbelangrijk: de ontwikkeling van deze grondstoffenrijkdom geeft Bolivia de kans de armoede in eigen land te bestrijden op een schaal die met ontwikkelingssamenwerkingsgelden niet voor mogelijk werd gehouden. Deze samenwerking geeft bovendien invulling aan de veel gehoorde roep om niet met financiële steun, maar met kennisoverdracht ontwikkeling te bevorderen. Kortom: innovatieve en gelijkwaardige ontwikkelingssamenwerking.

Pilot: conflict-vrij tin uit de DRC

Een ander voorbeeld is de Democratische Republiek Congo (DRC), waar na invoering van de Amerikaanse Dodd-Frank Act 1502⁹ (wetgeving inzake conflictmineralen uit het Grote-Merengebied van Afrika), de winning van en handel in mineralen vrijwel volledig stil kwam te liggen. Door een *pilot*-project te starten waar gecontroleerd tin wordt betrokken uit conflictvrije mijnen, gaf Nederland zelf het goede voorbeeld. Vele bedrijven van naam sloten zich aan, waardoor de *pilot* internationaal aan status won.¹⁰ De recent gepubliceerde EU-regelgeving aangaande conflictmineralen is voor een groot deel gebaseerd op ervaringen die binnen deze *pilot* zijn opgedaan. Ook draagt het project, dat inmiddels zusterprojecten in andere delen van de DRC kent, bij aan de stabilisering van de regio. In die zin is het een investering die past bij eerdere Nederlandse investeringen in de regio van de Afrikaanse Grote Meren: het afdwingen van vrede (conform hoofdstuk 7 van het VN-Handvest), hervorming van het justitiële en veiligheidsapparaat, beperking van de macht van krijgsheren, bescherming van de lokale bevolking en het weer opstarten van de economische activiteiten. Door ook onder moeilijke omstandigheden actief te blijven op het terrein, wordt voorkomen dat mineralen worden verhandeld onder verdachte omstandigheden, waarbij rechten worden geschonden en onbedoelde partijen zich financieel en militair kunnen versterken ten koste van andere.

Een Congolese mineralenhandelaar toont het verschil tussen tinerts uit een mijn die wordt gecontroleerd door rebellen en conflictvrij tinerts. Foto: Sasha Lezhnev



Achterliggende motivatie is dat in de veranderende wereld grondstofbronnen niet kunnen worden uitgesloten. Het World Economic Forum heeft voorspeld dat in 2050 de DRC het grootste aandeel van de arbeidskracht voor de mondiale industriële productie zal leveren.

Het vervolg

Minister van buitenlandse zaken Timmermans schreef in juli 2013 samen met zijn collega's Westerwell (Duitsland) en Bonino (Italië) een brief aan de Hoge Vertegenwoordiger voor het Europees buitenlandbeleid, Lady Catherine Ashton.¹¹ Daarin pleiten de drie ministers voor de ontwikkeling van een preventief diplomatiek instrumentarium, juist om de invloed van zogenaamde *Global Issues* op het ontstaan van crisis en conflict te beperken. Timmermans,

Westerwelle en Bonino doelen hiermee op invloeden die elkaar onderling versterken, zoals waterschaarste, klimaatverandering, extreem weer, energieveiligheid, voedselzekerheid, groei van de wereldbevolking, grondstoffenvoorzieningszekerheid, e.d.

Nederland zet hiermee de toon voor een betrokken buitenlandbeleid inzake grondstoffen, waarin met respect voor de rol van nieuwe spelers, voor hun investeringskracht en groeipotentieel gezocht wordt naar nieuwe wegen voor samenwerking. Daarbij heeft Nederland oog voor mondiale vraagstukken die voor enorme geopolitieke, economische, ecologische en humanitaire uitdagingen zullen zorgen. Op 27 maart jl. werd in Brussel de eerste *workshop* gehouden om vorm te geven aan de preventieve geopolitieke gereedschapskist van de Europese Unie.

NOTEN

- 1 http://www.philips.com/shared/assets/Downloadablefile/supply_management/Fredrick_Spalcke_Intro.pdf
- 2 <http://sgforums.com/forums/10/topics/233605>
- 3 Gerben Jan Gerbrandy & Karen Arnon, 'Europa moet investeren in grondstoffendiplomatie', *Internationale Spectator*, jrg. 68, nr. 1, januari 2014, blz. 29-33.
- 4 'Frankrijk blaast nationale mijnbouw nieuw leven in', *Financieel Dagblad*, 26 februari 2014.
- 5 UNESCO, First UN World Water Development Report: *Water for people, water for life*, Parijs/New York/Oxford, 2003, blz. 303.

- 6 <http://www.maplecroft.com/about/news/water-securty.html>
- 7 UNEP, *From Conflict to Peacebuilding – the Role of Natural Resources and the Environment*, 2009.
- 8 <http://www.zimbabwееlection.com/2013/11/22/deals-with-chinese-costing-sovereignty/>
- 9 <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/speccorpdisclosure.shtml>
- 10 <http://solutions-network.org/site-cfti/>
- 11 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/27/beantwoording-kamervragen-over-conflict-vrij-tin-initiatief.html>

Verduurzaming van internationale grondstoffenproductie: ook voor Nederland een uitdaging

Productie van en handel in grondstoffen hebben vaak internationale negatieve milieu- en sociale effecten. Naast de productielanden zelf, heeft ook Nederland als consumptie- en doorvoerland een verantwoordelijkheid voor verduurzaming. Is er behoefte aan complementaire ondersteuning door de Nederlandse overheid?

Grondstoffenproductie, vooral in de vorm van landbouw en mijnbouw, is een belangrijke bron van inkomsten in (zuidelijke) productielanden, maar heeft ook mondiale negatieve milieu- en sociale effecten. Zo zijn agro-grondstoffen wereldwijd verantwoordelijk voor 80% van de ontbossing en 70% van het gebruik van zoet water.¹ Agro-grondstoffen, zoals katoen (productie en verwerking) en cacao, zijn belangrijke bronnen van kinderarbeid en slechte arbeidsomstandigheden.² Nederland heeft hierin een belangrijk aandeel via zijn 'voetafdruk': het landgebruik voor consumptie van Nederlandse burgers besloeg in 2005 een gebied ter grootte van drie maal het landoppervlak van Nederland.³ Die voetafdruk is nog aanzienlijk groter, als ook de handel (Nederland is een belangrijke doorvoerhaven, bijvoorbeeld van soja) in de berekening wordt meegenomen.

De Nederlandse overheid heeft sinds 2008 ambities en acties geformuleerd die het verduurzamen van internationale handelsketens tot doel hebben, en wel vanuit diverse beleidsperspectieven: biodiversiteit, duurzaamheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen, grondstoffen en ontwikkelingssamenwerking. Sindsdien hebben veel Nederlandse bedrijven en maatschappelijke orga-

nisaties initiatieven genomen om handelsketens van natuurlijke grondstoffen te verduurzamen, thans vooral via het *Initiatief Duurzame Handel* (IDH) met cofinanciering van betrokken bedrijven. Veel van deze initiatieven richten zich op bevordering van vrijwillige duurzaamheidsstandaarden en certificering, zoals in de soja-, hout- en cacao-sector.

Certificering

De kern van certificeringsinitiatieven wordt gevormd door een standaard of code met duurzaamheidscriteria waaraan het productieproces dient te voldoen. De certificering bestaat uit een onafhankelijke verificatie van een producent of er aan deze criteria wordt voldaan. De verkoper van deze gecertificeerde producten kan vervolgens een claim maken over het product, bijvoorbeeld door het voeren van een *label* op de eindverpakking. Voor producenten kan certificering tot verbeterde markttoegang leiden, indien kopers certificering als inkoopvoorwaarde stellen, en in sommige initiatieven wordt een premie ontvangen voor het gecertificeerd product.

Ook wordt verwacht dat het toepassen van standaarden tot een efficiëntere bedrijfsvoering leidt.

Jan Joost Kessler en **Jan Willem Molenaar** zijn senior consultant bij *Aidenvironment*, een adviesbureau gespecialiseerd in het verduurzamen van agro-handelsketens en het uitvoeren van duurzaamheidsanalyses.

Vrijwillige certificering is een vraag gedreven instrument, waarin de 'theory of change' uitgaat van een geleidelijk proces van markttransformatie. Hierin ontstaat de initiële vraag bij voorloper-bedrijven, vaak onder druk van en/of in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Door een mogelijk aanhoudende maatschappelijke druk (of politieke druk; zie de Europese regelgeving rond import van bio-energie), risicomanagement vanuit bedrijven of het competitief voordeel van het gebruik van een *label*, zal de vraag toenemen en hiermee voor producenten een prikkel ontstaan zich te laten certificeren. In ketens met mogelijk schaarse in aanbod (zoals cacao) blijkt het promoten van certificering goed samen te gaan met activiteiten van de industrie om meer controle te krijgen over hun ketens. Deze groei in vraag en aanbod moet uiteindelijk leiden tot 'mainstreaming' van duurzaamheid in de gehele sector, waarin certificering een 'license to operate' is geworden.

Recent onderzoek, uitgevoerd voor IFC door Aidenvironment in samenwerking met NewForesight en IIED (International Institute for Environment and Development), laat zien dat het aandeel van gecertificeerde producten in internationale handelsketens nu varieert van 2% (soja) tot 29% (koffie) van de mondiale productie.⁴ Ondanks spectaculaire groei van gecertificeerde productie in sommige sectoren, is er nog geen enkele sector die als geheel overgaat op duurzame productiemethoden (lees: de meerderheid van actoren in de handelsketen). Anderzijds is duidelijk dat de groei van het aandeel gecertificeerde producten in een aantal sectoren nu stagneert. Dit roept vragen op over de schaalbaarheid van certificeringsinitiatieven en de mogelijkheid om certificering daadwerkelijk te 'mainstreamen'. Als belangrijkste beperkingen voor opschaling zijn gevonden: het gebrek aan vraag, de kosten van implementatie en de toepasbaarheid onder kleinschalige producenten in ontwikkelingslanden - beperkingen die niet gemakkelijk zijn weg te nemen.

Positieve effecten?

Er is nog steeds veel debat over de vraag of certificering wel tot de gewenste effecten leidt. Beschikbare effectstudies zijn samengevat in het genoemde IFC-rapport. Er blijkt enig bewijs voor positieve effecten van deze initiatieven, zoals is te zien in toename van productiviteit, betere productkwaliteit en hogere inkomens, alsmede afname van kinderarbeid. Maar het gaat nog vooral om effecten die plaatselijk zijn of beperkt tot bepaalde sociale groepen. Het is nog te vroeg om

van een trendbreuk te spreken, zoals in afname van ontbossing, verbetering van arbeidsomstandigheden of armoedevermindering van kleine producenten.

Certificering is een van de strategieën om tot duurzame grondstofketens te komen. Ondanks de brede definitie van duurzaamheid in standaarden, is het naïef te verwachten dat alle duurzaamheidsproblemen door vrijwillige certificering kunnen worden opgelost. En hoewel er nog steeds veel in certificering wordt geïnvesteerd, is het besef van de noodzaak voor complementaire en alternatieve strategieën groeiende. Deze behoefte komt onder meer vanuit de industrie zelf. Een voorbeeld is de verschuiving bij sommige bedrijven in hun relatie met toeleveranciers van een 'pass/fail'-benadering, zoals met certificering, naar een langdurige relatie die is gericht op het kweken van vertrouwen en een gedeelde verantwoordelijkheid om vooruitgang te boeken. In de cacaosector zijn er steeds meer handelaren en chocolademakers die dergelijke partnerschappen opzetten met boerencoöperaties. Deze tendens van meer directe verticale samenwerking en transparantie biedt een alternatieve structuur voor sectoren die nu vooral gedomineerd worden door anonieme 'commodity'-markten. Dit is een goede ontwikkeling, zolang de samenwerking wel principes als transparantie, inspraak en verantwoording waarborgt.

Een andere tendens is de opkomst van precompetitieve samenwerking, mede gepromoot door het IDH, met een gezamenlijke aanpak van de industrie om bepaalde investeringen te doen, zoals het toegankelijk maken van goed plantmateriaal of het verminderen van overmatig kunstmestgebruik. Dergelijke activiteiten kunnen voor een boer voorwaarden zijn om een rendabel bedrijf op te zetten en zo de kans vergroten dat deze boer ook in andere duurzame praktijken investeert. Maar er is meer nodig om een sector als geheel te verduurzamen.

De IFC-studie komt tot de voorlopige conclusie dat voor het opschalen van duurzaamheid in een sector vooral gekeken moet worden naar drie mogelijke complementaire strategieën:

- nationaal beleid en wetgeving in productielanden (zoals het beschermen van bossen);
- opzetten van voorzieningen en diensten aan ketenspelers (zoals het organiseren en trainen van producenten); en
- financiële instrumenten om de benodigde investeringen in duurzaamheid te kunnen doen.

Het aandeel van gecertificeerde producten in internationale handelsketens varieert van 2% (soja) tot 29% (koffie) van de mondiale productie

Hoewel er nog
steeds veel in
certificering
wordt
geïnvesteed,
groeit het
besef van de
noodzaak voor
complementaire
en alternatieve
strategieën



Lokale actoren in Brazilië merken op dat, vooral dankzij Nederlandse invloed, de standaard voor duurzame soja (*Round Table on Responsible Soy*) tot stand is gekomen. Foto: Flickr/zesmeralda

Het is belangrijk te beseffen dat veel van deze strategieën niet noodzakelijk via de keten moeten worden geïmplementeerd, maar een meer horizontale, keten- of productoverschrijdende aanpak vereisen. Zo vraagt het uitbannen van kinderarbeid om een degelijke benadering in rurale gemeenschappen op het gebied van handhaving van de wet, voorlichting en het bieden van oplossingen voor kinderen zonder toegang tot scholing. Dit vergt een integrale aanpak (en niet een aanpak die alleen gericht is op boeren die bijvoorbeeld cacao verbouwen). En goed waterbeheer in een bepaald stroomgebied vraagt niet alleen om acties van bijvoorbeeld theeproducenten, maar hierbij dienen ook andere watergebruikers op 'landschapsniveau' betrokken te worden. Het belang van de zogenaamde 'landschapsbenadering' wordt steeds meer onderkend, o.a. door het IDH. Hierbij is de uitdaging een goede balans te vinden tussen een verticale vraag gestuurde dynamiek en een 'horizontale' landschapsbenadering.

Indirecte effecten

Betekent dit dat certificeringsinitiatieven hun relevantie verliezen? Niet noodzakelijkerwijs. De IFC-studie laat zien dat er ook belangrijke indirecte effecten van deze initiatieven optreden. Het gaat hierbij om beleids- en gedragsveranderingen van actoren in productielanden die van groot belang kunnen zijn om transformatie van de sector

te verwezenlijken. Voorbeelden zijn verbeterd lokaal beleid (zoals het aanscherpen van lokale sociale en milieuwetgeving, betere voorlichting of strengere naleving); *spill over*-effecten (waarbij niet-gecertificeerde boeren meer efficiënte landbouwmethoden overnemen); het samenwerken in partnerschappen (zoals *public-private partnerships*); en lokale coalities die leiden tot nieuwe duurzaamheidsinitiatieven (lokale duurzaamheidsstandaarden, bijvoorbeeld voor thee in India of palmolie in Indonesië).

Juist deze indirecte effecten kunnen op den duur leiden tot 'systemische' veranderingen in de sector. Certificeringsinitiatieven zouden meer aandacht aan deze indirecte effecten moeten geven. Dit vraagt om een aanpassing van hun 'theory of change.' Het feit dat sommige certificeringsinitiatieven een brede multi-stakeholder-basis hebben, maakt ze een legitiem platform om complementaire strategieën te bevorderen ter oplossing van specifieke duurzaamheidsproblemen. Om deze katalysatorfunctie te vervullen, zijn nieuwe vormen van samenwerking nodig met actoren van bestaande instrumenten. Vooral het ontwikkelen van een goede relatie met overheden in productielanden zal hierbij van belang zijn, iets wat in veel van de huidige initiatieven nog niet goed geregeld is. Uiteindelijk zijn nationaal *ownership* en de capaciteit van een nationale sector te kunnen investeren in duurzaamheid en te verifiëren (monitoren) of de gewenste effecten worden be-

reikt, belangrijke voorwaarden om een sector te verduurzamen.

Rol Nederlandse overheid

En wat is hierin de potentiële rol van de Nederlandse overheid, naast financiering? Het PBL merkt in een recente studie op dat voor het opschalen van duurzame productie in sectoren een dwingend rol van de overheid gewenst is, want een aantal belemmeringen voor certificering is hardnekkig.⁵ Diverse beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet, zoals: strikter toepassen van de criteria voor overheidsinkopen; het stellen van uniforme regels voor transparante sector- en bedrijfsrapportages; het sluiten van bindende intentieverklaringen, inclusief kwantitatieve doelstellingen; en het toepassen van heffingen en wetgeving rondom import.

Maar wat komt daarvan in de praktijk terecht? Opvallend is dat de weg van de bovengenoemde indirecte effecten in beleidsonderzoeken en effectstudies vaak onderbelicht blijft. Is dat omdat deze lastig zijn te kwantificeren en niet op korte termijn zichtbaar zijn? In een recente beleidsreactie op een door het WWF uitgebrachte studie over verduurzaming in de sojasector wordt allereerst gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van private partijen.⁶ Daarnaast wordt gewezen op het feit dat het kabinet zich zal blijven inzetten voor de gewenste nationale en internationale verduurzaming van de productie van belangrijke agro-grondstoffen, zoals soja. Dit gebeurt nationaal onder meer door het stimuleren en onderhouden van de rechtstreekse dialoog met belanghebbenden (NGO's, bedrijven, inclusief retail- en financiële instellingen), en internationaal door onder meer uitwisseling van informatie over duurzame soja en door dialoog met betrokkenen in landen als China en Brazilië.

Een recente beleidsevaluatie van het Nederlands buitenlandbeleid in Latijns-Amerika laat zien dat de rol van economische diplomatie op duurzaam-

heid van handelsketens wel degelijk een verschil kan maken.⁷ Onderzocht werden onder meer de rol van Nederland in het verduurzamen van de sojasector in Latijns-Amerika, in het bijzonder in Brazilië, en de problemen rond duurzaamheid in de steenkolenproductie in Colombia. Het aandeel duurzame soja is nog steeds erg klein (rond de 2%), maar groeiend; de directe effecten vallen dus tegen. Maar lokale actoren in Brazilië merkten op dat met name dankzij Nederlandse invloed, de standaard voor duurzame soja (*Round Table on Responsible Soy*, RTRS) tot stand is gekomen en dat er nu een overlegcultuur is ontstaan tussen maatschappelijke en private partijen, waaruit diverse positieve initiatieven voortkomen. Hierbij speelde onze ambassade een actieve rol, door proactieve informatievoorziening, bemiddeling tijdens bijeenkomsten van de RTRS, promotie tijdens handelsmissies en overleg met belangrijke actoren. Dit resultaat staat in schril contrast tot de resultaten in de steenkolensector. Hier is een steenkolendialoog gestart waarbij de Nederlandse overheid zich strikt heeft gehouden aan een waarnemersrol op afstand. Er is nauwelijks voortgang geboekt en de dialoog is vastgelopen.

Hoewel de Nederlandse rol in het algemeen wordt omschreven als het stimuleren van dialoog en uitwisselen van informatie, kan deze in de praktijk dus variëren van proactief en stimulerend tot uiterst terughoudend en onbetekenend. Dit kan een verschil maken wat betreft de uiteindelijke kansen tot het ontwikkelen en gebruik maken van een duurzaamheidsstandaard en de bereidheid van bedrijven hieraan mee te werken. En het kan ook juist een verschil maken in het ontwikkelen van indirecte effecten en alternatieve strategieën, zoals hierboven genoemd, die op den duur van groot belang zijn om een sector als geheel te verduurzamen. Dit zou een bijdrage dienen te zijn aan een agenda voor Nederlandse economische diplomatie.

NOTEN

- 1 G. Kissinger, M. Herold & V. De Sy, *Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers*, Vancouver: Lexeme Consulting, 2012.
- 2 Initiatief Duurzame Handel, *Sustainable market transformation in Action. Impact studies 2013*. Utrecht: IDH, 2013, the sustainable trade initiative.
- 3 Mark van Oorschot, Trudy Rood, Edward Vixseboxse, Harry Wiltling & Stefan van der Esch, *De Nederlandse voetafdruk: hoe groot en hoe diep?* Bilthoven: Planbureau voor Beleid en Leefomgeving, 2012.
- 4 Jan Willem Molenaar, Jan Joost Kessler, Marai El Fassi, Jonas Dallinger, Emma Blackmore, Bill Vorley, Joost Gorter, Lucas Simons, Sophie Buchel, Bart Vollaard & Laure Heilbron, *Building a roadmap to sustainability in agro-commodity production, commissioned by IFC*, Amsterdam: Aidenvironment, Newforesight en ILED, 2013.

- 5 Mark van Oorschot, Marcel Kok, Johan Brons, Stefan van Esch, Jan Janse, Trudy Rood, Edward Vixseboxse, Harry Wiltling (allen PBL) & Walter Vermeulen (Universiteit Utrecht), *Verduurzaming van internationale handelsketens. Voortgang, effecten en perspectieven*, Bilthoven: Planbureau voor Beleid en Leefomgeving, 2013.
- 6 Kabinetsreactie op WWF-report 'The Growth of Soy', 19 februari 2014, Kenmerk: DGA-ELV / 14021371.
- 7 IOB, *Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlands buitenland beleid in Latijns Amerika*. IOB evaluatie no. 382. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013.

Een veranderend speelveld: China's groeiende rol in internationale grondstoffenmarkten

Sinds 2000 is de Chinese economie meer dan verviervoudigd in grootte, wat gepaard is gegaan met een minstens zo spectaculaire groei in de vraag naar grondstoffen. Voor veel grondstoffen is China afhankelijk geworden van internationale markten en van grondstof exporterende landen. Omgekeerd leidt China's rol in grondstoffenmarkten tot steeds grotere economische belangen en zorgt daarmee gaandeweg voor een verschuiving in bestaande politieke verhoudingen. Ondertussen krijgt grondstoffenefficiëntie als onderdeel van zijn duurzame-ontwikkelingsstrategie voor China een steeds hogere prioriteit: naast diverse initiatieven op het gebied van energie-efficiëntie zet Beijing ook wat andere grondstoffen betreft geleidelijk steeds meer in op vergroting van efficiëntie in industrie, recycling, afvalmanagement en het creëren van een circulaire economie.

Gedwongen tot een steeds grotere internationale rol

In internationale grondstoffenmarkten is China inmiddels een van de grootste en meest invloedrijke spelers geworden. Terwijl China tot aan de introductie in 1978 van het hervormingsbeleid van Deng Xiaoping tot op grote hoogte zelfvoorzienend was, is het in de daaropvolgende jaren in rap tempo meer import-afhankelijk geworden. Olie is een van de eerste grondstoffen waar het omslagpunt plaatsvond: terwijl China tot aan 1993 olie exporteerde, onder meer aan Japan en andere landen in Azië, gelukte het de lokale productie vervolgens niet meer om in de groeiende vraag te voorzien. Inmiddels is China de op-één-na-grootste importeur van ruwe olie ter wereld – en staat het op het punt de koppositie van de

Verenigde Staten over te nemen – en exporteert Saoedi-Arabië inmiddels meer olie richting China dan naar de Verenigde Staten.

Terwijl de oliemarkt nog redelijk gediversifieerd is (zo neemt China 11% van de wereldconsumptie voor zijn rekening), is de situatie in een aantal andere grondstoffenmarkten nog veel extremer: voor een groot aantal grondstoffen, zoals koper, zink, nikkel, aluminium, ijzererts, staal, tin en kolen, is China inmiddels veruit de grootste consument ter wereld geworden. Het aandeel van China in de wereldconsumptie van deze grondstoffen ligt tussen de 30 en 50%; en dat is significant groter dan het aandeel van China in de wereldbevolking (19%).¹

Bram Buijs is als *visiting researcher* verbonden aan het Energy Research Centre van de Universiteit van Kaapstad, Zuid-Afrika.



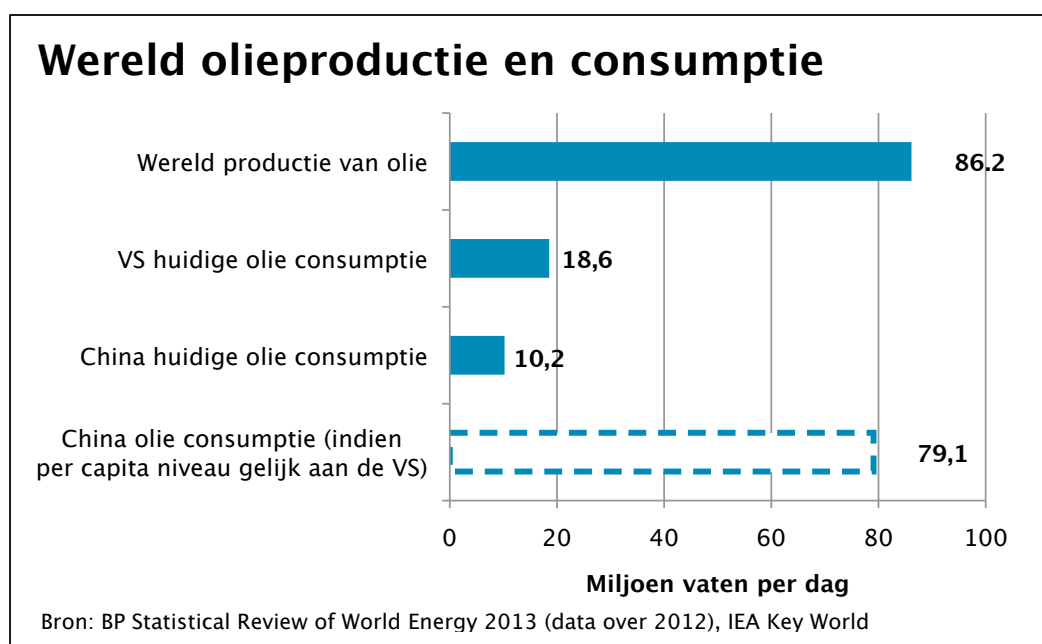
Een hand vol ijzererts. China is 's werelds grootste producent van dit mineraal – en van nog zo'n 43 andere mineralen en metalen, waaronder zink en tin.

Foto: Flickr /CDEGlobal

Maar in hoeverre dit gegeven invloed heeft op internationale grondstoffenmarkten, is afhankelijk van de mogelijkheden die China ter beschikking staan om in de eigen vraag te voldoen. Wat vaak uit het oog verloren wordt als het gaat om China's "jacht op grondstoffen", is dat China zelf grote grondstoffenreserves heeft en voor veel grondstoffen een van de grootste producenten ter wereld is. Volgens de *British Geological Survey* is China de grootste producent van niet minder dan 44 metalen en mineralen, waaronder ijzererts, kolen, zink en tin. Daarnaast bevindt het land zich in

de top-3 van grootste producenten in nog eens 12 grondstoffenmarkten, waaronder bauxiet en koper.² Ook in kleinere grondstoffenmarkten heeft China soms een groot aandeel in de wereldproductie – vaak omdat mijnbouw in China zeer concurrerend is met andere mijnbouwgebieden op de wereld, vanwege de lage loonkosten en het te kort schieten van strikte milieuwetgeving en de naleving daarvan. Een goed voorbeeld vormen de zeldzame aardmetalen, waar veel om te doen is geweest. Maar ook voor andere 'technology minerals' is China een dominante producent.

Grafiek 1: Wereldolieproductie en -consumptie



Zelfs wat betreft olie is China een veel grotere producent dan door velen verondersteld. Met een productie van 4,2 miljoen vaten per dag is China de op drie na grootste olieproducent ter wereld: na Saoedi-Arabië (11,5 miljoen vaten per dag), Rusland (10,6 miljoen vaten per dag) en de Verenigde Staten (8,9 miljoen vaten per dag). Het is daarmee een grotere olieproducent dan bekende olieproducenten uit het Midden-Oosten, zoals Iran, Irak of Koeweit. Het probleem met olie, en ook met enkele van de andere grondstoffen, is dat de binnenlandse productie van China – hoe omvangrijk ook – in het niet valt ten opzichte van de voortdurend stijgende vraag.

Hoewel China de grootste mijnbouwsector ter wereld heeft, wordt het steeds afhankelijker van import van metalen en mineralen

Terwijl China nog nagenoeg zelfvoorzienend is in zijn kolenconsumptie (97,4% van de vraag wordt door binnenlandse productie gedekt), is het land nu al voor 59% afhankelijk van import van olie en voor 26% op invoer van gas; en die percentages nemen elk jaar nog toe. En hoewel het de grootste mijnbouwsector ter wereld heeft, wordt China ook steeds meer import-afhankelijk van metalen en mineralen; zo is de importafhankelijkheid voor aluminium al opgelopen tot 63%, voor ijzer tot 71% en voor koper tot 74%. Voor de markten waar China afhankelijk is van import, neemt het vanwege de enorme volumes al snel een grote rol in. Onderzoek door Chatham House heeft uitgewezen dat van alle verhandelde metalen ter wereld 45% naar China gaat, en dat het aandeel van China in deze markten groter is dan de volgende 20 grootste importeurs tezamen (voor ijzererts ligt het percentage zelfs op 70%).³

De geopolitieke implicaties van China's vraag naar grondstoffen

Dat China er niet aan ontkomt afhankelijker te worden van internationale grondstoffenmarkten, heeft het Chinese politieke leiderschap ook onder ogen gezien. Aangemoedigd door de overheid zijn de Chinese olie- en mijnbouwbedrijven zich stapsgewijs op de internationale markten gaan begeven. Dit begon in de jaren '90 met investeringen door de Chinese oliebedrijven *Chinese*

National Petroleum Corporation (CNPC), *Chinese National Offshore Oil Corporation (CNOOC)* en *Sinopec*. In eerste instantie richtten de investeringen zich op kleine olievelden die reeds in productie waren, maar later steeds meer op grotere investeringen met een groter risico.

Als relatieve 'laatkomer' ten opzichte van Europa, de Verenigde Staten en andere importerende landen, heeft China zich – vooral in de beginfase – gericht op landen waar het gemakkelijker investeringen kon doen dan internationale concurrenten, ook al haalde het zich daarbij kritiek van westerse landen op de hals. Zo werden Iran en Soedan belangrijke olieleveranciers aan China; deze landen nemen nu nog steeds respectievelijk 11% en 5% van China's import voor hun rekening.

Inmiddels heeft China de import van olie en veel andere grondstoffen zoveel mogelijk gediversifieerd en zijn praktisch alle grondstoffenrijke regio's belangrijke handelspartners van China geworden. In een eerder artikel in de *Internationale Spectator* werd vermeld dat de export van ontwikkelingslanden in Afrika naar China tussen 2000 en 2012 is vertienvoudigd: van 4,8 miljard dollar tot 48 miljard dollar; bij deze export ging het voor meer dan 90% om grondstoffen.⁴ Ook de handelsbetrekkingen tussen China en Latijns-Amerika, Australië en Canada zijn inniger geworden, met een grote rol voor de grondstoffensector.

In sommige landen heeft de handel in grondstoffen ertoe bijgedragen dat China de Verenigde Staten en Europese landen voorbij gestreefd is als belangrijkste handelspartner. Zo is China inmiddels de grootste handelspartner geworden van Australia (2007), Brazilië (2009) en van het Afrikaanse continent als geheel (2009). Als gevolg van de sterkere economische banden neemt ook China's politieke invloed in deze landen toe. Zeker als het gaat om traditionele partners in de invloedssfeer van de Verenigde Staten, zoals Saoedi-Arabië, Brazilië en Australië, ligt dit soms gevoelig – en ook de positieve dan wel negatieve gevolgen van China's investeringen en handel in Afrika hebben tot veel discussie geleid.⁵

Los van de invloed die Chinese investeringen al dan niet hebben op grondstoffenrijke landen, wordt China ook nog andere verwijten gemaakt. Zo lijkt het aannemelijk dat de snel stijgende vraag vanuit China in veel markten krapte (heeft) veroorzaakt en de prijzen opdrijft.

Een andere regelmatig gehoorde klacht is dat China de grondstoffen waarin het investeert voor

zichzelf houdt en het voor andere partijen daarmee moeilijker maakt aan hun eigen grondstoffenbehoefte te voldoen. Deze suggestie is echter over het algemeen onterecht: onderzoek naar de Chinese oliebedrijven heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat deze – voor zover bekend – het grootste deel van de olie die ze produceren op de internationale markt verkopen.⁶ Aan de andere kant, zelfs al zou Chinese overzeese productie rechtstreeks naar China worden teruggestuurd, dan nog zou het de importbehoefte van China verlagen en daarmee de druk op internationale markten verminderen.

Uiteindelijk is de grote vraag vanuit China voor grondstoffen exporterende landen ook goed nieuws, en biedt het een grote economische kans. Australië heeft in zijn mijnbouwsector nog nooit zo'n grote en onafgebroken groeiperiode doorgemaakt als de afgelopen jaren sinds 2000, wat ertoe heeft geleid dat de groei van het nationaal inkomen van Australië 27% hoger is uitgevallen ten opzichte van Amerika en Europa. Landen in Afrika en Zuid-Amerika hebben dankzij het verschijnen van China op de wereldgrondstoffenmarkt meer keus voor hun export en een sterkere onderhandelingspositie.

Chinese investeringen als 'the new normal'

Chinese investeringen in de grondstoffensector worden langzaamaan ook meer normaal. In 2005 ontstond in de Verenigde Staten grote politieke ophef toen het Chinese *offshore*-oliebedrijf CNOOC een overnamebod deed op het Amerikaanse oliebedrijf Unocal; dat werd door sommigen als een gevaar voor de nationale veiligheid beschouwd. In 2013 echter werd de overname van het Canadese olie- en gasbedrijf Nexen door datzelfde CNOOC goedgekeurd door zowel Canadese als Amerikaanse toezichthouders – waarmee de grootste Chinese overzeese overname, ter waarde van ruim 15 miljard dollar, tot stand kwam.

Chinese bedrijven mengen zich steeds meer met de bestaande grote internationale olie- en mijnbouwbedrijven. Zo heeft het Chinese staatsbedrijf Chinalco een groot aandeel in de internationale mijnbouwgi-gant Rio Tinto genomen en partnert het staatsoliebedrijf CNPC met BP bij het ontwikkelen van Rumaila, het grootste olieveld in Irak.

De situatie van China vertoont tot op zekere hoogte een historische parallel met Japan, waarvan de investeringen in de jaren '80 tijdens



China is als olieproducent groter dan Iran, Irak of Koeweit. Het is, op Saoedi-Arabië, Rusland en de Verenigde Staten na, de grootste olieproducent ter wereld.

Foto: Wikipedia / John Hill

Japans snelle groei soms ook met wantrouwen werden begroet, maar die gaandeweg steeds meer gemeengoed werden.

Grenzen aan de groei?

Tot slot tracht ook China zijn eigen enorme vraag naar grondstoffen in te tomen. Het vooruitzicht om steeds afhankelijker te worden van geïmporteerde grondstoffen en aan de prijsschommelingen van internationale grondstoffenmarkten te zijn overgeleverd, heeft ertoe geleid dat China het efficiënter omspringen met grondstoffen als een steeds belangrijker beleidspunt beschouwd – in feite dezelfde beweegredenen die de Europese Unie ertoe gebracht heeft een serie maatregelen onder het *Resource-Efficient Europe*-initiatief te lanceren.

Naast acute zorgen zijn er bovendien duurzaamheids-uitdagingen op de echt lange termijn. Stel bijvoorbeeld dat China per hoofd van de bevolking evenveel olie zou gebruiken als de gemiddelde Amerikaan nu, dan zou het praktisch de gehele

De grote vraag vanuit China biedt grondstoffen exporterende landen ook economische kansen, zoals de groei van de mijnbouwsector in Australië heeft aangetoond

huidige wereldolieproductie nodig hebben om in de vraag te voorzien (zie o.a. Grafiek 1).

Sinds de jaren '80 heeft China al een grote vooruitgang op het gebied van energie-efficiëntie weten te bereiken, hoewel die in recente jaren moeilijker is geworden. De doelen die China zich heeft gesteld op het gebied van energie-efficiëntie zijn inmiddels uitgebreid met doelen die het algehele grondstoffengebruik van de Chinese economie op de korrel nemen. In het huidige 12de Vijf-jarenplan heeft de Chinese overheid zich tot doel gesteld de productiviteit ten aanzien van grondstoffen (gemeten als BNP per eenheid van grondstoffengebruik) in 2015 met 15% te verbeteren ten opzichte van 2010. In industrie en maatschappij moet het recyclen en hergebruiken van grondstoffen meer worden aangemoedigd en verplicht worden gesteld; daartoe is een aparte wet aangenomen: de *Circular Economy Promotion Law*.

Ook in Nederland is te merken dat China wereldwijd investeert in afvalverwerking en recycling-technologieën: zo kocht in 2013 het Chinese bedrijf Cheung Kong het afvalverwerkingsbedrijf AVR over van Van Gansewinkel voor 944 miljoen euro. Tegelijkertijd is het duidelijk dat de Chinese economie voorlopig nog zeer grondstoffen-intensief zal blijven; het doel van een circulaire economie blijft een ver ideaalbeeld.

Wat betreft de behoefte aan energie-gerelateerde grondstoffen laten de uitdagingen voor China zich goed vatten in twee indicatoren: de ene is dat China's energieverbruik per hoofd van de bevolking ongeveer de helft is ten opzichte van het gemiddelde niveau van de rijke 'eerste wereld'-landen in de OESO. Dit betekent dat met de

groeijende welvaart voor Chinese consumenten de vraag naar energie nog enorm zal toenemen. De tweede indicator is dat het energieverbruik per eenheid van het bruto nationaal product ongeveer het dubbele is ten opzichte van de OESO – wat aangeeft dat China nog altijd 'energie-inefficiënt' is ten opzichte van westerse landen om eenzelfde economische productie te bewerkstelligen. Voor vele andere grondstoffen geldt eenzelfde beeld – zo is de staalconsumptie van China per eenheid van het bruto nationaal product bijna tien keer zo groot vergeleken met de Verenigde Staten.

Dat de Chinese economie vele malen grondstoffen-intensiever is dan die in westerse landen, is niet alleen te wijten aan het gebruik van achterhaalde technologie in sommige sectoren. China's economie is – ironisch genoeg mede dankzij het outsourcen van westerse bedrijven – het centrum geworden van 's werelds maakindustrie. Daarnaast nemen zware industriële sectoren zoals de staal-, cement- en aluminiumindustrie een grote rol in, die vooral produceren voor de lokale Chinese markt om daarmee de enorme expansie van huisvesting en infrastructuur mogelijk te maken.

Zolang de Chinese economie zo onstuimig blijft groeien en er nog zoveel nieuwe woningen en snelwegen gebouwd moeten worden voor de Chinese middenklasse, zullen de efficiëntie-winsten het afleggen tegen de volumegroei van de vraag. Daarmee is de grote en groeiende rol van China in grondstoffenmarkten over de hele wereld voorlopig een gegeven.

NOTEN

- 1 'The China Factor: Supplying China's Phenomenal Demand for Natural Resources', *The China Analyst*, 2010.
- 2 *World Mineral Production 2008-2012*, British Geological Survey, 2014.
- 3 Chatham House, *Resource Futures*, 2012.
- 4 Wil Hout & Ward Warmerdam, "Nieuwe" spelers, oude praktijken?', *Internationale Spectator*, jrg. 67, nr 11, november 2013, blz. 2-6.

- 5 Zie bijv. *ibid.*; en Sanne van der Lugt, 'Eigen economische ontwikkeling richtsnoer voor China's relatie met Afrika', *Internationale Spectator*, jrg. 67, nr 11, november 2013, blz. 13-18.
- 6 International Energy Agency, *Overseas Investments by Chinese National Oil Companies*, 2011.

Latijns-Amerika een vergeten continent?

Nederland heeft besloten in Latijns-Amerika vijf ambassades te sluiten; en dat in een continent dat booming is. Een jarenlang opgebouwd netwerk van goede betrekkingen, kennis en respect gaat daarmee verloren en komt nooit meer terug. Een wel erg kortzichtig besluit, vindt Kees Elenbaas, die al zo'n drie decennia in Latijns-Amerika woont en werkt, o.a. als buitenlandcorrespondent van de NOS, in een persoonlijke terugblik.

Eind 1983 bracht ik mijn eerste bezoek aan Latijns-Amerika. De goedkoopste vlucht ging via Moskou en Havanna en landde uiteindelijk in de Nicaraguaanse hoofdstad Managua. Daar probeerden de Sandinisten, toen ook al onder aanvoering van *commandante* Daniel Ortega, het hoofd boven water te houden tegen de voortdurende aanvallen van de zogenaamde contra's. Dat waren door de Amerikanen betaalde en bewapende rechtse huurlingen, die met terreuracties tegen vooral de burgerbevolking het 'communistiche gevaar' tot staan moesten brengen.

Nederland en de Nederlandse regering moest weinig hebben van die Amerikaanse agressie tegen de Sandinisten. In de Nederlandse samenleving bloeiden en groeiden solidariteitscomités, stedenbanden werden gesmeed, o.a. tussen Amsterdam en Managua, en al snel had iedere zichzelf respecterende stad in Nederland een verbintenis met een plaats in Nicaragua. Vanuit de Nederlandse ambassade in San José (Costa Rica) stuurde men op aandringen van het ministerie van Buitenlandse Zaken midden jaren tachtig verkennende delegaties naar Managua om daar een nieuwe post te openen. En dat gebeurde al snel met grote steun van de Tweede Kamer en de Nederlandse publieke opinie. Het was de tijd dat de buitenlandse dienst in hoog aanzien stond, ambassadeurs nog de aftrap deden van regionale voetbalwedstrijden en diplomaten Kamercommissies rondleidden op ontwikkelingsprojecten.

Niet alleen de Midden-Amerikaanse regio droeg men in de jaren zeventig en tachtig een warm hart toe. Tijdens mijn studietijd in Amsterdam kwam ik in aanraking met tientallen studenten uit Chili, Argentinië, Uruguay en Paraguay, die met vrienden en familie de militaire dictaturen in hun land waren ontvlucht. In Nederland werden ze met open armen ontvangen, kregen tijdelijk een woning, een uitkering en studiefaciliteiten. Regelmatig ontmoet je mensen in diverse Latijns-Amerikaanse landen die inmiddels in allerlei maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen of op ministeries zijn beland, maar nog steeds met waardering en respect over hun tijd in Nederland spreken. Overigens komt zo'n gesprek al snel op zaken als: waarom kort jullie regering op ontwikkelingssamenwerking? En wat is er gebeurd met onze politieke verdraagzaamheid en ons parlement, dat de strengste vreemdelingenwetgeving van de EU aanneemt en waarin partijen zitten die haat zaaien tegen buitenlanders?

Nu lijkt deze overpeinzing in een lofzang te ontaarden op het solidariteitsverleden van onze Nederlandse beleidsmakers bij Ontwikkelingssamenwerking en BZ. Dat is zeker niet de bedoeling, het gaat er alleen om te illustreren waar we in een periode van ruwweg dertig jaar vandaan komen en waar we nu staan. Van een gidsland dat internationaal aanzien en respect genoot als bestrijder van onrecht en ongelijkheid, voorvechter voor mensenrechten, promotor van democratische ontwikkelingen, naar een land dat zich heeft bekeerd tot wat in het moderne BZ-jargon 'economische diplomatie' heet.

Kees Elenbaas is als freelance journalist gevestigd in Bogota, Colombia.

Wie nu probeert de website van de ambassade in Managua te openen, krijgt de volgende tekst te lezen: "De ambassade in Managua wordt per 31 december 2013 gesloten. Nicaragua zal na december 2013 onderdeel gaan uitmaken van het ressort van de Nederlandse ambassade te San José (Costa Rica).

(...) De consulaire dienstverlening wordt gefaseerd afgebouwd. De Nederlandse diplomatieke dienst verandert omdat de verhoudingen in de wereld, de Nederlandse belangen en de vraag naar dienstverlening van burgers veranderen. Meer informatie hierover vindt u in de 'Nota modernisering Nederlandse diplomatie'; daarin staat hoe het netwerk van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland flexibeler, kleiner en goedkoper wordt."

In deze nota wordt een poging gedaan in populair jargon aannemelijk te maken waarom het verstandig zou zijn bepaalde bezuinigingen door te voeren. Niemand twijfelt eraan dat er op de meeste posten en vertegenwoordigingen met een meer rationele en functionele aanpak een flinke inhaalslag valt te maken. Maar wie probeert te beweren dat een buitenlandse dienst in Latijns-Amerika (en hetzelfde geldt lijkt mij voor Afrika en Azië) goed kan functioneren "met een flexibele personeelsinzet en plaatsonafhankelijk werken", verkoopt natuurlijk lariekoek. In de opeenvolgende regeringsakkoorden van Rutte-I en -II is afgesproken dat het overheidsapparaat moet inkrimpen, het aantal ambtenaren moet en zal worden teruggebracht en het ministerie van Buitenlandse Zaken is nadrukkelijk aan de beurt.

De toon werd onder meer gezet door minister Uri Rosenthal, die met zijn opmerking over het "einde aan het rustieke tijdverdrijf" enorme schade toegebracht aan zijn eigen departement. Niet gehinderd door kennis van de dagelijkse werkwijze op ambassades, speelde Rosenthal in op de karikatuur dat ambtenaren in den vreemde niet veel anders doen dan recepties aflopen en cocktails drinken onder palmbomen. De sfeer, de inzet en de motivatie op de posten is sindsdien niet meer hetzelfde. Een deel van de uitgezonden ambtenaren opent met angst en beven iedere dag de mail, om te zien wat er nu weer op hen afkomt uit Den Haag. Administratieve medewerkers weten niet of ze over een half jaar nog wel een baan hebben en de beleidsmedewerkers verkeren in verwarring over de koers van het departement en hun eigen toekomst.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is helaas een voorbeeld geworden van hoe een goed lopende organisatie en een uitstekend diplomatiek netwerk door eigen bewindslieden, topambtenaren en ingehuurd bezuinigingsspecialisten om zeep wordt geholpen. Het postennetwerk wordt afgebroken en ingekrompen omdat dit nu eenmaal is afgesproken in het regeerakkoord. De bezuinigingen bedragen 40 miljoen euro op een BZ-begroting in 2013 van 11,8 miljard, ofwel niet meer dan 0,3%. De omvang van het apparaat neemt volgens de plannen van Rutte-I en Rutte-II tussen 2013 en 2018 met 100 miljoen euro af. Hoe is het mogelijk dat men omwille van zo'n relatief beperkt bezuinigingsbedrag zoveel op het spel zet?

Nederland heeft een beleid geformuleerd waarin de economische diplomatie een grote rol speelt. In die nieuwe filosofie lijkt Den Haag ervan uit te gaan dat er in Latijns-Amerika weinig te halen valt. Maar dat lijkt een volstrekte misrekening. Latijns-Amerika heeft in de afgelopen drie decennia een ontwikkeling doorgemaakt die haar weerga in de geschiedenis nauwelijks kent. De militaire dictaturen zijn verdwenen, vrijwel alle landen hebben in een ongekend tempo een democratische ontwikkeling doorgemaakt. Zaken die door het Nederlandse buitenlandbeleid jarenlang werden gestimuleerd en gesteund. Tegelijk met de democratische ontwikkelingen maakte het continent een opmerkelijke economische inhaalslag, zo nu en dan alleen overschaduwd door ontwikkelingen in de voormalige Sovjetunie en China. Nog steeds haalt het merendeel van de Latijns-Amerikaanse landen jaarlijkse groei cijfers waarbij ieder Europees land de vingers zou aflikken. De internationale bankencrisis ging bijna geruisloos aan het continent voorbij, omdat de grote Latijns-Amerikaanse banken (nog) niet of nauwelijks met de grote Amerikaanse en Europese instellingen zijn vervlochten. Kansen op het gebied van handel, groei en ontwikkeling liggen juist in Latijns-Amerika, een continent dat *booming* is. Vraag het een groot aantal Nederlandse ondernemers die zich al hebben gevestigd in Brazilië, Argentinië, Peru, Colombia. Een grootmacht als China investeert miljarden op het continent en Groot-Brittannië is bezig zijn netwerk en diplomatieke vertegenwoordigingen op het continent aanzienlijk uit te breiden. Juist op dat moment heeft Nederland besloten te bezuinigen op de diplomatieke dienst en maar liefst vijf ambassades (Guatemala, Nicaragua, Uruguay, Ecuador en Bolivia) op het continent te sluiten.

Sluiting van ambassades en inkrimping is kapitaalsvernietiging: een jarenlang opgebouwd netwerk van goede betrekkingen, kennis en respect dat verloren gaat en nooit meer terugkomt. De natuurlijke rijkdommen in Latijns-Amerika, de gedeelde waarden op het gebied van mensenrechten en milieu en de potentie die de regio op economisch gebied heeft, kunnen van groot belang zijn voor Nederland en Europa. Nederland heeft met het afbouwen van relaties en het sluiten van ambassades geen oog gehad voor de belangen van de desbetreffende landen en merkwaardig genoeg ook niet voor het eigen belang. Dat is kortzichtig en een beetje dom.

Latijns-Amerika
heeft in de
afgelopen drie
decennia een
ontwikkeling
doorgemaakt
die haar
weerga in de
geschiedenis
nauwelijks kent

Hulp en handel:

draagt het *Dutch Good Growth Fund* bij aan duurzame ontwikkeling in Azië, Latijns- Amerika en Afrika?

Om het bedrijfsleven te ondersteunen in hun maatschappelijke rol – vooral het bedrijfsleven dat zich richt op activiteiten in Azië, Latijns-Amerika en Afrika – treft men binnen BZ voorbereidingen voor de oprichting van een *Dutch Good Growth Fund* (DGGF). Dit Fonds is bedoeld voor met name Nederlandse midden- en kleinbedrijven (MKB) die willen investeren in en/of exporteren naar de 66 DGGF-landen, alsmede midden- en kleinbedrijven in die 66 DGGF-landen zelf. Is dit verantwoordelijke bedrijfsleven, dat oog heeft voor productveiligheid en werknemersbelangen, voor milieu en de gemeenschap waarin het opereert, nu inderdaad een instrument voor duurzame en rechtvaardige ontwikkeling? Welke haken en ogen zijn hierbij te verwachten?

Het bedrijfsleven krijgt een prominente plaats in het Nederlands beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. De portefeuille van minister Ploumen gaat ervan uit dat 'koopman en dominee', traditioneel opgevat als tegenpolen, goed met elkaar verenigd kunnen worden. Dat het bedrijfsleven een belangrijke bijdrage kan leveren aan ontwikkeling, is natuurlijk niet nieuw. Het bedrijfsleven vormt een spil in het opwekken van economische groei – het produceert goederen en diensten die bijdragen aan welvaart; het is een belangrijke bron van innovatie; en het verbindt Nederland en andere landen met elkaar in relaties van wederzijds voordeel. Meer direct vinden velen dankzij het bedrijfsleven emplooi en inkomen.

Er zijn meer argumenten om de relatie tussen bedrijfsleven en ontwikkeling weer eens op te frissen. Een realistischer inspelen op een meer complexe wereldorde is gewenst, nu economische dynamiek eerder in het Zuiden dan het Noorden is te vinden. En zoals de wereld meer complex en divers is geworden, zo zijn ook de schotten

tussen publiek, particulier en het maatschappelijk middenveld poreus geworden in de netwerksamenleving. Overheden en NGO's willen 'ondernemend' zijn, en bedrijven 'verantwoordelijk'. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) beperkt zich niet langer tot de public relations-afdeling, maar wordt steeds meer een intrinsiek onderdeel van de bedrijfsstrategie van ondernemingen. Meer verantwoordelijkheid nemen voor de maatschappelijke en ecologische omgeving van de onderneming is ook dringend gewenst bij een terugtrekkende overheid die minder in staat is over de hele linie effectief te reguleren.

Nieuwe ideeën over ondernemerschap

Wanneer het bedrijfsleven in verband wordt gebracht met positieve bijdragen aan de ontwikkeling in Azië, Latijns-Amerika en Afrika, wordt veel nadruk gelegd op verantwoord ondernemerschap en het nastreven van 'shared value' in de woorden van management-goeroes Porter en Kramer: het combineren van zakelijke belangen met

Annelies Zoomers is hoogleraar International Development Studies aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht. **Guus van Westen** is docent-onderzoeker aan dezelfde instelling.

maatschappelijke doelstellingen in ondernemerschap.¹ Steeds vaker wordt deze harmonie voorgesteld als noodzakelijke voorwaarde om ook op de langere termijn de onderneming te kunnen voortzetten. Inmiddels zijn er vele termen en varianten van dit nieuwe ondernemen: 'responsible business', 'corporate social responsibility' (CSR) of 'maatschappelijke verantwoord ondernemen' (MVO); 'inclusive business', 'duurzaam ondernemen' – al deze begrippen verwoorden het besef dat de bijdrage van het bedrijfsleven niet ophoudt bij winst maken; terwijl sociaal ondernemerschap en 'shared value creation' zelfs uitgaan van het oplossen van maatschappelijke problemen als *business case*.

Om het bedrijfsleven te ondersteunen in hun maatschappelijke rol – en meer specifiek het bedrijfsleven dat zich richt op activiteiten in Azië, Latijns-Amerika en Afrika – vinden er binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken voorbereidingen plaats voor de inrichting van een *Dutch Good*

Growth Fund. "Het revoluerende Dutch Good

Growth Fund (DGGF) biedt financiering en verzekering aan bedrijven die internationaal willen ondernemen in

66 landen. Deze landen zijn opkomende en ontwikkelingsmarkten in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Midden- en Oost-Europa." Het doel

van het DGGF is ontwikkelingsrelevante

handel en investeringen

mogelijk te maken in opkomende

markten en ontwikkelingslanden

door steun in financiering en verzekeringen.

Investeringen en export moeten maatschappelijk verantwoord zijn en bijdragen aan economische groei in het desbetreffende ontwikkelingsland en Nederland.² Het DGGF is bedoeld voor met name Nederlandse midden- en kleinbedrijven (MKB) die willen investeren in en/of exporteren naar de 66 DGGF-landen, alsmede midden- en kleinbedrijven in die 66 DGGF-landen zelf.

Is dit verantwoordelijke bedrijfsleven, dat oog heeft voor productveiligheid en werknemersbelangen, voor milieu en de gemeenschap waarin het opereert, nu inderdaad een instrument voor duurzame en rechtvaardige ontwikkeling?

Welke haken en ogen zijn hierbij te verwachten? Op basis van onderzoek onder 90 bedrijven in vijf Afrikaanse landen (Zuid-Afrika, Kenia, Mozambique, Rwanda en Ethiopië) geven we hier enkele bevindingen.³ In dit onderzoek hebben we gesproken met ondernemers in de agrosector (van exportgewassen als bloemen tot voedsel voor de lokale markt en toeleveranciers van goederen en diensten), meest Nederlandse MKB'ers. Deze ondernemers leveren onmiskenbaar een belangrijke bijdrage aan economische groei, via belastingen, werkgelegenheid en *ad hoc*-projecten, maar ook komen een aantal *bottlenecks* naar voren.

Wanneer is ondernemen 'verantwoord': is dat hetzelfde als 'legaal'?

Caroll onderscheidde een klassiek geworden piramide van prioriteiten in verantwoordelijk ondernemerschap.⁴ Na rendement (noodzakelijk voor het overleven als bedrijf), is naleving van wetgeving daarin de basis voor verantwoord ondernemen, gevolgd door ethiek (gewenst gedrag) en liefdadigheid (goed doen).⁵ Een verantwoordelijke ondernemer is daarmee minimaal een ondernemer die de regels respecteert. Nu varieert het wettelijk kader sterk van land tot land. Lonen, belastingen, verplichtingen ten aanzien van werknemers en milieunormen laten grote verschillen zien. Dergelijke verschillen weerspiegelen deels de concurrentiekracht van individuele landen, en kunnen zo ook bijdragen aan een spreiding van bedrijvigheid.

Maar niet alle landen waarmee Nederland samenwerkt beschikken over een 'verantwoord' wettelijk kader. Legaal is niet altijd 'fair'. In sommige landen kunnen (ook Nederlandse) ondernemers zaken doen op een manier die ongewenst is, wat zich als boemerang tegen het DGGF kan keren. Zo kan in Ethiopië land worden verworven via de overheid, dat in veel gevallen wordt onttrokken aan de lokale bevolking die er al generaties van leeft. De problematiek van 'landjepik' staat momenteel in het nieuws en moet een punt van aandacht blijven.⁶ De geijkte oplossing – het opstellen van een lijst van 'verantwoorde landen' waar aan minimumeisen voor participatie en vermijden van schade wordt voldaan – is niet bevredigend. Als je de lat te hoog legt, blijven in feite alleen een aantal westers-georiënteerde bijna-ontwikkelde landen over, die niet zoveel hulp meer nodig hebben.

Een
realistischer
inspelen op een meer
complexe wereldorde is
gewenst nu economische
dynamiek eerder in het
Zuiden dan het
Noorden is te
vinden



Een boer in Ethiopië. In dit Noord-Afrikaanse land kunnen ondernemers via de overheid land kopen dat onttrokken is aan de lokale bevolking die er al jaren van leeft. Legale handel is niet altijd fair.

Foto: UK Department for International Development

Bovendien hoeven investeringen ook in een land met een zwak reguleringskader niet noodzakelijk problemen op te leveren. Een 'goede' investering in een 'slechte' omgeving draagt bij aan verbetering van de omstandigheden en heeft mogelijk zelfs meer effect dan in een omgeving die de zaken al aardig op orde heeft. Een meer principieel criterium dat de ondersteunde investering bijdraagt aan verbetering van de situatie ter plekke verdient de voorkeur, maar is niet gemakkelijk hanteerbaar omdat lokale verificatie noodzakelijk is.

Wanneer is 'verantwoord ondernemen' ontwikkelings-relevant?

Ook als een ondernemer naar wetgeving en gangbare ethiek verantwoordelijk handelt, hoeft het resultaat niet daadwerkelijk bij te dragen aan lokale ontwikkeling. 'Ontwikkelingsrelevant' en 'maatschappelijk verantwoord' vallen niet noodzakelijk samen. Verantwoordelijk ondernemen komt doorgaans neer op het maken van een kwalitatief goed en veilig product, met gebruik van productiemethoden die zo veel mogelijk veilig en effectief zijn, wat betreft omgang met personeel en het benutten van water en land. Ontwikkelingsrelevantie gaat verder richting sociaal ondernemerschap en 'shared value creation': het helpen oplossen van problemen. Bij de uitwerking van het Dutch Good Growth Fund, dat immers beoogt verantwoord ondernemerschap in te zetten als instrument voor ontwikkeling, moet voldoende aandacht worden

besteed aan de reële bijdrage die van een gesubsidieerde investering kan worden verwacht aan verbeteringen ter plekke.

Nederland, met zijn krachtige *agro business* en beleidsaandacht voor voedselzekerheid, is geneigd investeringen in agrarische productie te stimuleren. Daar kan goed werk worden verricht, maar directe buitenlandse bemoeienis met agrarische productie legt meestal beslag op land en water, schaarse hulpbronnen waarin de buitenlandse investeerder concurreert met boeren ter plekke. Misschien kan een buitenlandse investeerder efficiënter gebruik maken van beschikbare natuurlijke hulpbronnen, maar dat is geen ontwikkeling voor omwonenden, die daarmee hun bron van levensonderhoud verliezen. Beter mogelijkheden liggen in gezamenlijke projecten met lokale boeren die hun toegang tot natuurlijke hulpbronnen niet verstoren. Inclusieve vormen van contractlandbouw, waarbij investeerders werken met lokale boeren zijn vaak moeilijk te verwezenlijken en kennen niet veel succesverhalen,⁷ maar ze leveren wel ontwikkelingskansen. Beter dan zelf te produceren in ontwikkelingslanden, kan de Nederlandse landbouwsector bijdragen door de agrarische infrastructuur ter plekke te versterken met expertise en toelevering van goederen en diensten die nu zwak zijn ontwikkeld of ontbreken: ketenorganisaties die lokale bedrijven en kleine boeren toegang tot markten verschaffen, laboratoriumdiensten, gespecialiseerde inputs e.d. Nederlandse ondernemers kunnen

een belangrijke bijdrage leveren aan versterking van de economische structuur en het innovatievermogen.

Werkgelegenheid en goede arbeidsvoorwaarden staan hoog op de agenda wanneer we investeringen vanuit ontwikkelingsperspectief bekijken. Arbeidsintensieve bedrijvigheid die veel banen oplevert, is gewenst, vooral in zeer arme landen. Maar vaak gaat het dan om laagwaardige werkgelegenheid met weinig toekomstperspectief. Ook dat kan waardevol zijn – een slechte baan is beter dan geen baan in omstandigheden waar alternatieven ontbreken. Elders kunnen investeringen die minder banen opleveren maar wel groeipotentieel richting hoogwaardiger, beter renderende bedrijvigheid met navenante banen, prioriteit verdienen boven projecten die in eerste instantie meer werkgelegenheid opleveren.

Nederlandse
bloemenkwekers
in Kenia en Ethiopië
zijn voor nagenoeg al hun
toeleveringen aangewezen
op import, terwijl hun
producten worden
geëxporteerd

Behalve door rechtstreeks banen te creëren kunnen investeerders de lokale economie stimuleren via toeleveringsrelaties met lokale bedrijven. Uit ons onderzoek blijkt dat het

Nederlandse MKB in Afrika nauwelijks samenwerkt met bedrijven ter plekke. Het aantal lokale bedrijfjes is in de meeste gevallen al beperkt, maar nu afnemers in productieketens en mondige consumenten certificering eisen op allerlei product- en procescriteria, is samenwerken met lokale toeleveranciers en kleine boeren extra moeilijk. Deze lokale partners kunnen vaak niet voldoen aan nieuwe randvoorwaarden, zoals traceerbaarheid van de herkomst van het product. In dit opzicht staat verantwoord ondernemen in de zin van kwaliteitsborging haaks op de ontwikkelingsdoelstelling van het DGGF. Vaak vergt het organiseren van een 'outgrower scheme' meer ondersteuning van boeren dan een kleine investeerder aan kan, en is een dergelijke inclusieve benadering op steun van ontwikkelingsorganisaties als SNV en de MFO's aangewezen.

Ook speelt hier een paradox dat investeringen waarin gastlanden het meest geïnteresseerd

zijn (technologisch geavanceerde activiteiten) vaak nauwelijks mogelijkheden voor lokale *linkages* bieden, en in enclavevorming resulteren. Zo zijn Nederlandse bloemenkwekers in Kenia en Ethiopië voor nagenoeg al hun toeleveringen aangewezen op import, terwijl hun producten worden geëxporteerd. Ook dit kan op termijn mogelijkheden bieden, bijvoorbeeld als de bedrijfstak ter plekke kan wortelen. Maar in andere gevallen zullen dergelijke geïsoleerde activiteiten snel verkasen als de *incentives* van de opstartfase verlopen.

Wat betreft milieu- en gezondheidsnormen stellen de meeste ontwikkelingslanden lagere eisen dan Nederland. Dat milieunormen verschillen tussen landen, hoeft niet verkeerd te zijn: in een minder belaste omgeving kunnen economische prioriteiten zwaarder wegen en soepeler regels rechtvaardigen. Toch lijkt Nederlands ontwikkelingsgeld soms te worden gebruikt om activiteiten die we in eigen land niet meer tolereren te verplaatsen naar minder kieskeurige locaties. Een voorbeeld is de intensieve veehouderij. Zo subsidieer je een *race to the bottom* en een netto verslechtering van milieuwaarden op wereldschaal.

Het DGGF biedt nieuwe mogelijkheden voor bedrijven om te innoveren en hun activiteiten uit te breiden in de richting van Afrikaanse markten. Het is van belang dat de bedrijven die gebruik maken van deze regeling, niet alleen 'verantwoord' opereren, maar ook ontwikkelingsrelevant zijn. Dat laatste komt uiteindelijk neer op het leveren van een concrete bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Hoe precies, dat kan variëren naar activiteit en lokale omstandigheden. Soms kan het gaan om het leveren van goederen en diensten die nog niet aanwezig zijn of die toegankelijk worden gemaakt voor arme bevolkingsgroepen. Directe werkgelegenheid en inkomens voor werknemers is een bijdrage, maar daarnaast zijn het scheppen van kansen voor lokale producenten en afnemers via toeleveranties en het organiseren van inclusieve ketens van belang. Vanuit ontwikkelingsperspectief is ook verdieping van de economische structuur door toevoeging van activiteiten die er nog niet zijn en versterking van het innovatievermogen erg belangrijk.

Lange-termijneffect

Ofschoon thans vooral wordt nagedacht over criteria voor verantwoord ondernemen (en ondernemers nog nauwelijks het bos zien door de vele certificeringssystemen), speelt op de achtergrond de vraag wat Nederland kan doen om

in de landen waarmee wordt samengewerkt een nieuwe standaard van ondernemerschap te stellen. Als Nederlandse ondernemers gedwongen worden 'roomser dan de paus' te zijn en zich moeten houden aan allerlei administratieve procedures, zal ofwel het DGGF vol blijven (en loopt iedereen er met een boog omheen) ofwel kunnen Nederlandse investeerders op termijn niet blijven concurreren met andere ondernemers die er mindere praktijken op nahouden.

Ook bestaat het gevaar voor fragmentatie van ontwikkelingsinspanningen. Veel landen waarin wordt geïnvesteerd beschikken nauwelijks over een samenhangend beleid, en ondernemers opereren er vaak in relatieve vrijheid. Voor zover er aan ontwikkelingsinitiatieven wordt 'gedaan', is dit vaak in de vorm van *ad hoc*-ontwikkelingsprojecten (al dan niet geholpen door NGO's) in de omgeving waar het bedrijf is gevestigd. Er moet worden voorkomen dat 'verantwoord ondernemen' leidt tot een terugkeer op de weg van ouderwetse ontwikkelingsprojecten, die in de afgelopen decennia al is verlaten ten gunste van een systematischer sectorbeleid.

Bedrijven, in het bijzonder het MKB, kunnen niet (ver) voorbij hun directe omgeving (keten, gemeenschap) kijken en reiken. Dat kan ook niet van ze worden verlangd; het bedreigt zelfs hun levensvatbaarheid. Er is een duidelijke limiet aan de mate waarin bedrijven in concurrerende sectoren 'inclusief' kunnen zijn. Ondernemerschap draait immers in belangrijke mate om het internaliseren van voordelen – je deelt je concurrentie-

voordeel niet met anderen. Landen en gebieden die niet aantrekkelijk zijn voor investeerders (vaak buiten hun schuld), bedrijfjes die geen deel uitmaken van productieketens en werkloze jeugd worden via het bedrijfsleven niet (voldoende) bereikt. Voor hen zijn andere kanalen (publieke sector, *civil society*) noodzakelijk. Een effectief OS richt zich op meerdere kanalen. En waar landen als Brazilië, Indonesië en Zuid-Afrika beter als partners dan als hulpontvangers kunnen worden gezien, kan een dergelijke gelijkwaardigheid in de relatie met landen als Afghanistan, Zuid-Soedan en Haïti een fictie blijken.

Dat levert een duidelijk ontwikkelingsprobleem op bij DGGF-achtige benaderingen: de minst ontwikkelde, meest hulpbehoevende landen bieden hoogstwaarschijnlijk de minste mogelijkheden voor verantwoorde investeringen die ook goed rendement kunnen genereren. Om van het DGGF een succes te maken, is ook ondersteuning in de landen waar ondernemers actief zijn meer dan nodig. Willen we via het bedrijfsleven een positieve bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling, dan is het niet voldoende dat ondernemers zich aan normen houden. Voor zover de financiering afkomstig is uit het DGGF, zouden belangrijke criteria voor selectie van bedrijven moeten zijn of ze antwoord geven op de oplossing van de maatschappelijke vraag, en of er mogelijkheden voor 'upscaling' zijn, zodat er nieuwe standaarden kunnen ontstaan in het desbetreffende land. Overigens laat de naam van het Dutch Good Growth Fund al zien dat groei alleen niet voldoende is.

NOTEN

- 1 M.E. Porter & M.R. Kramer, 'Creating shared value', *Harvard Business Review*, januari/februari 2011, blz. 2-17.
- 2 Zie: <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/dutch-good-growth-fund-dggf>
- 3 Guus van Westen, Gemma Betsema, Ine Cottyn, Femke van Noorloos, Michelle McLinden Nuijen, Joris Schapendonk & Annelies Zoomers, 'Corporate Social Responsibility in the Agro-food Sector: The contribution of Dutch and European agro-entrepreneurs to sustainable local development and food security in Africa', *Research report prepared by the International Development Studies Group, Utrecht University, at the request of MVO Nederland*, 2013 (beschikbaar op internet: <http://landgovernance.org/system/files/CSR%20in%20the%20agro-food%20sector.pdf>). Aan dit onderzoek leverden naast de genoemde auteurs de volgende personen een bijdrage: Esmée Avenhuis, Filipe Di Matteo, Sanne van Laar, Juliana Marquez Mancini, Marlise van der Plas, Joëlle van der Pol en Ioannis Repapis.

- 4 A.B. Carroll, 'The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders', *Business Horizons*, jrg. 34, nr. 4, juli/augustus 1991, blz. 39-48.
- 5 Wayne Visser trok in twijfel of deze volgorde opgaat voor Afrika: geringere legitimiteit van formele instituties zou naleven van regelgeving minder urgent maken en acute sociale problemen zou de urgentie van liefdadigheid juist vergroten. Zie: W. Visser, 'Revisiting Carroll's CSR Pyramid: An African Perspective', in: E.R. Pedersen & M. Huniche (red.), *Corporate Citizenship in Developing Countries*, Kopenhagen: Copenhagen Business School Press, 2006, blz. 29-56.
- 6 Zie: www.landgovernance.org
- 7 M. Prowse, *Contract Farming in Developing Countries – A Review*, Agence Française de Développement (AFD), 2012.

Van ODA naar Internationale Samenwerking

De 'Official Development Assistance' (ODA) is qua definitie aan vernieuwing toe. De Nederlandse regering stelde in 2012 een commissie in om met voorstellen te komen voor een nieuwe definitie, die recht doet aan de snel veranderende mondiale context. Er is behoefte aan een nieuwe visie op de effectiviteit van de Nederlandse inzet en het potentieel van andere instrumenten. De commissie heeft begin dit jaar haar rapport uitgebracht; daarin ontwikkelt zij diverse opties om de nieuwe uitdagingen tegemoet te treden, met een uiteenlopend ambitieniveau, ook in politiek opzicht.

Het draagvlak voor het Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking staat onder druk. Dat komt niet alleen door de nationale begrotingsproblemen, maar vooral door de snel veranderende internationale omgeving waarin ontwikkelingshulp zich afspeelt. Traditionele hulp heeft veel tot stand gebracht, vooral op het gebied van gezondheid, onderwijs en betere *governance*. Maar de relatieve omvang van de hulpstromen loopt snel terug en het groeisucces van opkomende landen – vaak zonder hulp van donoren – stemt tot nadenken.

Er is een nieuw verhaal nodig waarom Nederland geld opzij zet voor ontwikkelingshulp. In plaats van een doelstelling te formuleren in termen van uitgegeven gelden, is er behoefte aan een sterkere focus op resultaten. Wat willen we er eigenlijk mee bereiken? Bieden we hulp vanuit de morele overweging van solidariteit of vormt ontwikkelingshulp onderdeel van een bredere internationale agenda die ook het Nederlandse belang dient?

Meting van ontwikkelingshulp

De bijdrage die landen aan ontwikkelingshulp leveren, wordt vanouds gemeten aan de hand van de ODA-definitie.¹ Het kabinet stelde in 2012 een commissie in om met voorstellen te komen voor een nieuwe definitie van ODA, die recht doet aan de snel veranderende mondiale context. Er is be-

hoefte aan een nieuwe visie op de effectiviteit van de Nederlandse inzet en het potentieel van andere instrumenten. Ook speelt mee dat Nederland de tot dan leidende norm had losgelaten om 0,7% van het BNP aan ontwikkelingshulp te besteden. Deze norm is gebaseerd op een definitie van ODA die sinds 1972 bepaalt welke uitgaven als ontwikkelingshulp tellen. Hoewel van de norm een politiek signaal uitgaat, is het committerende karakter ervan in de praktijk beperkt, vooral in de grotere landen. Gemiddeld besteden de donorlanden 0,3% van hun BNP en zijn er slechts vijf donorlanden die in 2013 0,7% of meer aan ODA uitgeven.

Nederland hoort daar dus voor het eerst in veertig jaar niet langer bij. Als gevolg van de bezuinigingen op het ontwikkelingsbudget nemen de ODA-uitgaven af tot 0,55% BNP in 2017. Nederland is nu de achtste donor, met een budget van ruim 4 miljard euro.

Het rapport van de beleidscommissie is eerder dit jaar verschenen, met een officiële kabinetsreactie.² In het rapport worden bouwstenen aangereikt voor aanpassing van de ODA-definitie en – op termijn – vervanging door een bredere definitie waarin de inzet voor andere internationale publieke goederen wordt meegenomen. Inmiddels heeft de OESO ook een expertgroep ingesteld om met ideeën voor vernieuwing van de ODA-definitie te komen.³

Age Bakker is hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de *OECD Expert Group on Financing for Development*. Hij was voorzitter van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking'.

Modernisering en differentiatie

De ODA-definitie is verouderd en leidt tot suboptimaal gedrag. Er wordt geen rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen; ook wordt er onvoldoende gemeten welke resultaten er in de ontwikkelingslanden nu eigenlijk mee worden bereikt. De definitie belemmert daarmee de inzet van de meest effectieve instrumenten. Ook werkt op nationaal niveau de discussie of uitgaven, bijvoorbeeld voor asielzoekers, tot ODA gerekend kunnen worden, verstorend.

Er is behoefte aan nieuwe, resultaatgerichte *partnerships* met de particuliere sector en NGO's om de impact en de *leverage* van de ontwikkelingsgelden te vergroten. Er is voorts behoefte aan een bredere agenda, met meer aandacht voor internationale publieke goederen (*global public goods*), zoals klimaat, veiligheid en migratie, als voorwaarde voor armoedebestrijding. En er is behoefte aan een definitie die beter aansluit bij de behoeften van ontwikkelingslanden.

Traditionele ontwikkelingsconcepten passen niet meer in een globaliserende wereld, waarin "problemen zonder paspoort", zoals Kofi Annan ze noemde, een mondiale aanpak nodig maken. Het ODA-concept is daarvoor minder geschikt. Grensoverschrijdende vraagstukken vragen om andere vormen van financiering, beleidsvormingen en internationale samenwerking. Ontwikkelingslanden zien ook zelf de noodzaak

van een mondiale aanpak van grensoverschrijdende problemen die hun eigen ontwikkeling belemmeren.

Steeds meer partijen zijn betrokken bij ontwikkelingssamenwerking.

Particuliere stromen, zoals *charitas*, *remittances* en investeringen, zijn inmiddels een veelvoud van de ODA-gelden.

Het budget van de Gates Foundation is groter dan dat van de Wereldgezondheidsorganisatie.

Landen als Brazilië en China zijn interessante partners geworden voor armere ontwikkelingslanden en stellen minder condities.

De ontwikkelingslanden als groep bestaan eigenlijk niet meer. De landenlijst die bepaalt welke landen in aanmerking komen voor ODA-stromen, is dringend aan opschoning toe. Er staan maar liefst 148 landen op, waaronder Brazilië, Chili, China en Turkije, landen die inmiddels zelf donor zijn geworden en ontwikkelingsprojecten in andere landen financieren. De *one size fits all*-benadering die ODA kenmerkt, kan niet langer.

In 2013 waren er slechts vijf donorlanden die 0,7% bnp of meer aan ODA uitgaven



De landenlijst die bepaalt welke landen in aanmerking komen voor ODA-stromen is aan opschoning toe: onder de 148 landen zijn Brazilië en Turkije, inmiddels zelf donor. Foto: wikipedia / Agência Brazil

De post-2015-agenda

In VN-verband wordt gewerkt aan een nieuwe ontwikkelingsagenda als opvolger van de millenniumdoelstellingen die in 2015 aflopen. Een *high level expert*-groep, waarvan ook Paul Polman (CEO van Unilever) deel uitmaakt, heeft inmiddels een advies over deze zogenoemde post-2015-agenda uitgebracht.⁴ Dat wordt een brede agenda, met veel aandacht voor internationale publieke goederen.

De Nederlandse beleidscommissie stelt voor bij deze nieuwe mondiale agenda aan te haken. Dat betekent een uiteindelijke keuze voor een stelsel van afspraken voor internationale samenwerking op grensoverschrijdende beleidsterreinen, waarvan ontwikkelingssamenwerking onderdeel uitmaakt. Het kabinet heeft de aanbevelingen op hoofdlijnen overgenomen.

De millenniumdoelstellingen bestonden uit acht concrete doelen die in 2015 moeten worden behaald. Ze hebben in een aantal landen additionele ontwikkelingsgelden gegenereerd en er zijn belangrijke successen geboekt. Sommige doelstellingen zijn vroegtijdig bereikt, zoals halvering van extreme armoede en grotere toegang tot basis-onderwijs. Dat heeft ook veel te maken met het succesvolle ontwikkelingsmodel in China. Maar andere doelstellingen zullen ook in 2015 nog niet zijn gehaald; een belangrijk knelpunt is dat de doelstellingen voor de armste en fragiele landen buiten bereik blijven. Daarnaast werpen de groeiende inkomensongelijkheid en sociale uitsluiting een schaduw over de toenemende welvaart in ontwikkelingslanden.

De contouren van de nieuwe post-2015-agenda zijn inmiddels duidelijk: een brede lijst van doelstellingen waarin armoedebestrijding en economische ontwikkeling in het bredere verband van internationale publieke goederen worden geplaatst.

Er komt dus één mondiale agenda, die leidend zal zijn voor alle landen, ontwikkelingslanden én ontwikkelde landen. Centraal staan daarin beëindiging van extreme armoede en bevordering van duurzame groei. Daarvoor bestaat gedeelde verantwoordelijkheid: donoren en ontvangende landen zijn gezamenlijk mede-eigenaar van de agenda.⁵ Dat sluit goed aan bij de nieuwe doelstellingen van de Wereldbank: vermindering van extreme armoede tot 3% van de wereldbevolking in 2030 en 'shared prosperity'. Onder het laatste wordt een eerlijke verdeling van de economische groei verstaan, waarbij de inkomens van de laag-

ste 40% van de bevolking groeien. Dit zijn haalbare doelstellingen in het licht van de economische groei van het afgelopen decennium in Afrika en de groeisuccessen van opkomende landen. Voor het eerst bestaat er reëel uitzicht op significante vermindering van armoede.

In de post-2015-agenda krijgen dus doelstellingen voor internationale publieke goederen een plaats. Ontwikkelingssamenwerking wordt dan één van de internationale publieke goederen waar de donorgemeenschap zich voor inzet. Dat biedt belangrijke voordelen. Een integrale benadering maakt het beleid effectiever, omdat de inzet op de verschillende doelen beter op elkaar kan worden afgestemd. Een integrale aanpak biedt ook meer mogelijkheden voor coördinatie en afstemming met de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld.

Armste landen

Voor de voorzienbare toekomst blijven alleen de armste landen en fragiele staten nog afhankelijk van ODA. Maar voor de midden-inkomenslanden is ODA van ondergeschikt belang: het maakt slechts 3,5% van de totale inkomende financiële stroom uit. Zij hebben behoefte aan andere vormen van ontwikkelingssamenwerking, met meer aandacht voor infrastructuur. Zij hebben ook behoefte aan de kennis en kunde van bedrijven, waarbij donoren de risico's voor die bedrijven beperken.

Volgens cijfers van de OESO tekent zich een trend af waarbij donorlanden zich in toenemende mate richten op de midden-inkomenslanden, waartoe bijvoorbeeld ook Brazilië, Chili, China, India en Mexico behoren. Deze landen ontvangen de komende jaren jaarlijks 5% meer aan ODA-stromen, veelal in de vorm van zachte leningen. Het zijn de *aid darlings*, landen die eigenlijk helemaal geen traditionele ODA-hulp meer nodig hebben, maar waar donorlanden voor zichzelf goede handelsmogelijkheden in zien.

Daar staat een verontrustende trend tegenover. Hoewel de omvang van ODA in 2013 een record bereikte, daalt de laatste jaren het relatieve aandeel van de officiële ontwikkelingshulp voor de armste landen en fragiele staten. De ontwikkelingshulp aan Sub-Sahara Afrika neemt de komende jaren met 5% af. Het zijn de *aid orphans*, die wel op hulpstromen zijn aangewezen, maar waar de donorgemeenschap geen (politiek) brood in ziet.

Dit zijn nu juist de landen waar geen of geringe voortgang op de millenniumdoelstellingen wordt bereikt. Een derde van de armsten woont in deze landen, terwijl zij slechts 10% van de wereldbevolking vertegenwoordigen. Zij dreigen het kind van de rekening te worden van de zich aftekenende verzakelijking van de ontwikkelingsinspanningen.

Daarom bestaat er steeds meer steun voor een aparte ODA-norm voor arme en fragiele landen, waarbij donorlanden zich committeren ten minste de helft van hun ontwikkelingsbudget in deze landen te besteden. Laten we deze landen in de steek, dan hebben ook wij daar last van, in de vorm van toegenomen migratie en een voedingsbodan voor terrorisme.

Politiek initiatief

Samenvattend: de definitie van ODA is verouderd. De landenlijst is te lang. De ODA-definitie knelt. Zij belemmert de inzet van meer effectieve instrumenten, de uitgaven door nieuwe donoren als China en Brazilië worden niet meegenomen en de definitie geeft geen enkel inzicht in de effectiviteit van het beleid. De armste landen raken uit zicht.

De beleidscommissie ontwikkelt in haar rapport diverse opties om de nieuwe uitdagingen tegemoet te treden, met een uiteenlopend ambitieniveau, ook in politiek opzicht. Hier liggen dus belangrijke politieke keuzen.

Voorgesteld wordt in de nieuwe ODA-definitie meer rekening te houden met nieuwe instrumenten met hefboomwerking naar de particuliere sector, versoepeling van de concessionaliteitseis

Er
is steeds
meer steun voor
een aparte ODA-
norm voor arme en
fragiele landen



voor landen waar schuldhoudbaarheid niet langer een *issue* is, opschoning van de landenlijst en betere meting van resultaten.

Daarnaast is een sterkere focus nodig op het behalen van concrete resultaten. Uitgangspunt is de feitelijke differentiatie tussen ontwikkelingslanden, waarbij midden-inkomenslanden om andere vormen van samenwerking vragen, terwijl arme en fragiele landen voor de voorzienbare toekomst niet zonder concessionele ODA-stromen kunnen.

Uiteindelijk zouden we toe moeten naar een nieuwe, bredere norm voor internationale samenwerking die in de plaats komt van de 'oude' 0,7%-norm. Daarmee wordt ontwikkelingssamenwerking onderdeel van een bredere mondiale agenda die zich richt op doelstellingen voor *global public goods* en de vraag wie daarvoor moet betalen.

De ontwikkelingshulp aan Sub-Sahara Afrika neemt de komende jaren met 5% af. Deze 'aid orphans' zijn op hulpstromen aangewezen, maar de donorge-meenschap ziet geen (politiek) brood in hulp.

Foto: Flickr/hdptcar

Van ODA naar Internationale Samenwerking		
Beleid	Ontwikkelingssamenwerking	Internationale samenwerking
Doel	Ontwikkeling en welzijn	Verwezenlijking van de post-2015-agenda voor internationale publieke goederen, waarvan ontwikkeling en welzijn deel uitmaken
Norm	0,7% BNP	Resultaatafspraken of BNP-norm Aparte norm voor arme en fragiele landen
Instrumenten	Financieringsstromen	Geen beperkingen
Kosten	Concessioneel	Concessioneel en niet-concessioneel als schuldhoudbaarheid dat toelaat
Bron	Officieel	Officieel en particulier
Ontvangers	Ontwikkelingslanden	Ontwikkelingslanden en mondiale instellingen

Het is duidelijk dat daarvoor de komende decenia veel geld nodig zal zijn, publiek en privaat. Om te voorkomen dat de armste landen en fragiele staten in de knel komen, moet voor die landen wel een aparte ODA-norm worden afgesproken.

Modernisering en verbreding van de ontwikkelingsagenda is nodig om draagvlak te behouden. Ontwikkelingshulp wordt dan een zichtbaar onderdeel van een bredere internationale agenda die ook het Nederlands belang van een open en duurzaam internationaal systeem dient.

Verbinding van ontwikkeling met thema's als klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit, handelsbevordering en migratie biedt daartoe een uitgelezen mogelijkheid.

Er zijn politieke initiatieven nodig om een en ander te agenderen. De post-2015-agenda biedt daartoe een goede gelegenheid. Nederland, dat door de koppeling van de ontwikkelings- en handelsagenda met het denken vooroploopt, zou daarbij een belangrijke rol kunnen spelen.

NOTEN

- 1 De definitie van ODA ('Official Development Assistance') wordt vastgesteld en gemonitord in het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO, waarin 29 donorlanden samenwerken.
- 2 'Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking, Beschouwingen over ODA', Interdepartementaal Beleidsoverleg, Den Haag, 2013. De kabinetsreactie verscheen op 27 februari 2014.
- 3 OECD Expert Group on Financing for Development.

- 4 'A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development', UN High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, New York, 2013.
- 5 Dit bouwt voort op afspraken die gemaakt zijn in de High Level Fora on Aid Effectiveness in Accra (2008) en Busan (2011), en herbevestigd in Mexico (2014).

ODA en het Budget voor Internationale Veiligheid

Het concept 'Official Development Assistance' is onderwerp van discussie, zo blijkt uit het voorgaande artikel. Een belangrijk punt binnen deze discussie betreft de mogelijkheid ODA-gelden in te zetten voor vrede en veiligheid. Kan ontwikkelingsgeld worden gebruikt voor financiering van militaire operaties?

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking, Beschouwingen over ODA' heeft tot vele reacties geleid.¹ Een samenvatting van dit rapport van de voorzitter van de IBO-werkgroep, Age Bakker, gaat aan dit artikel vooraf. Het IBO-rapport biedt, zoals het artikel van Bakker laat zien, een aantal belangrijke inzichten over ontwikkelingssamenwerking in de wereld van vandaag en de toepassing van het concept 'Official Development Assistance' (ODA). Een belangrijk discussiepunt de afgelopen jaren bij de toepassing van het ODA-concept is het gebruik geweest van ontwikkelingsgelden in het kader van activiteiten gericht op vrede en veiligheid.

In deze bijdrage wordt ingegaan op een aantal recente ontwikkelingen op dit vlak in Nederland. Het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte II heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Dit akkoord voerde immers de positie van minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op het ministerie van Buitenlandse Zaken in. Hiermee bevestigt de regering het belang van samenhang tussen beide beleidsterreinen.

De versterkte samenhang tussen buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking krijgt onder meer ook vorm door in samenwerking met het bedrijfsleven een revolverend fonds van 750 miljoen euro te ontwikkelen, dat in de jaren 2014-2016 vanuit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking wordt gevoed. Hieruit kunnen investeringen in ontwikkelingslanden worden ondersteund, in het bijzonder die van het midden- en kleinbedrijf.

Het regeerakkoord onderstreept tevens het belang van vredes- en crisisbeheersingsoperaties voor ontwikkelingslanden, door vanaf 2014 een nieuw structureel budget voor Internationale Veiligheid (BIV) in te stellen ter grootte van 250 miljoen euro, dat ter beschikking komt voor de dek-

king van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid, die nu nog drukken op de begroting van Defensie. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de aanwending, in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken en die van Defensie. Bij internationale missies naar landen in conflict moeten veiligheid, ontwikkeling en diplomatie hand in hand gaan. Hiervoor is dan ook een geïntegreerde benadering een vereiste.

Geïntegreerde benadering

Er bestaat echter nog geen algemeen aanvaarde definitie van geïntegreerde benadering.² In dit artikel worden 'geïntegreerde benadering' en 'comprehensive approach' als gelijkwaardige termen door elkaar gebruikt. Deze benadering is echter geen doel op zichzelf, maar een instrument, dat een leidraad vormt voor missies in alle fasen, dat wil zeggen, zowel tijdens de strategische besluitvorming als tijdens de missievoorbereiding en de uitvoering. De geïntegreerde benadering beoogt samenhang aan te brengen in de organisatie en het optreden in conflictsituaties en fragiele staten.

De oude benadering van een vredesmissie beschouwde deze als 'onafhankelijk' en er bestond geen formeel verband met andere interventies. Daarnaast was sprake van een korte termijn 'quick fix' en vertrok men na oplossing van een probleem. Bij de nieuwe geïntegreerde benadering maakt deze deel uit van een proces van politieke dialoog, is een strategisch concept vereist en is de missie geïntegreerd in het overkoepelend beleid. Gestreefd wordt naar een duurzame oplossing, waarbij het gastland volledig betrokken is.

Kees Homan is als adviseur veiligheid verbonden aan het Instituut Clingendael.

De kamerbrief
over het Budget
Internationale
Veiligheid is
in de NGO-
wereld kritisch
ontvangen

Budget Internationale Veiligheid

Het Budget voor Internationale Veiligheid (BIV) heeft onder meer ten doel ons land zijn goede positie op het internationale toneel verder uit te laten bouwen. Daarnaast beoogt het BIV een belangrijke rol te spelen bij de verdere ontwikkeling binnen de NAVO, de EU en de VN. Het budget van 250 miljoen euro valt, zoals eerder vermeld, onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar besluiten over de aanwending van BIV-gelden moet zij nemen in overeenstemming met de ministers van Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie (DEF).³

De uit het BIV gefinancierde inzet kan op een scala aan activiteiten zijn gericht, variërend van bijvoorbeeld de vier categorieën in het *Responsibility to Protect*-concept (het voorkómen van genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuiveringen) tot het monitoren van vredesakkoorden, opleiding en training, herstel van de orde, hervorming van de veiligheidssector, grensbewaking, bescherming van goederenstromen, ontwikkeling van de rechtsstaat en capaciteitsopbouw.

De kamerbrief over het BIV is in de NGO-wereld kritisch ontvangen. Niettemin beschouwt Jan Gruijters, directeur van de toen nog geheten IKV/Pax Christi, onder meer als positief dat de aanwending van het BIV “ontwikkelingsrelevant” moet zijn en moet “bijdragen aan het oplossen van de problemen in een land of regio”.⁴ Als positief ziet hij ook dat het BIV onder andere moet bijdragen “aan de bescherming van de burgerbevolking” en “het voorkomen of beheersen van humanitaire crisis” en aansluiten “bij prioriteiten en capaciteiten van lokale actoren”.⁵ Voor toenmalig directeur van Cordaid, René Grotenhuis, ontbreekt bij het BIV een duidelijke definitie van zowel het budget als van de term ‘ontwikkelingsrelevant’.⁶

De kamerbrief bevat nauwelijks uitsluitingsgronden voor de besteding van de gelden uit het BIV. Uitzondering is echter wel dat het BIV niet mag worden aangewend voor het verlenen van noodhulp en voor de instandhouding van de krijgsmacht. De werkelijke lakmoesproef voor het BIV ligt dan ook in de daadwerkelijke besteding ervan. De beslissing over wat ‘ontwikkelingsrelevant’ is, is een politieke beslissing die dus berust bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in overeenstemming met de ministers van BZ en DEF.

Stuurgroep Missies en Operaties

In het kader van de geïntegreerde benadering wordt in Nederland de deelname aan militaire en/of civiele missies interdepartementaal afgestemd

en gecoördineerd.⁷ De coördinatie op hoog ambtelijk niveau is geformaliseerd in de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO). De SMO, die wekelijks bijeenkomt, bespreekt strategie, voorstellen en lopende zaken op het gebied van missies en operaties. Op basis van haar advies nemen de betrokken bewindspersonen een besluit. De SMO is een samenvoeging van de vroegere Stuurgroep Militaire Operaties en de Stuurgroep Civiele Missies. De samenstelling is dan ook aangepast. Naast de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking en Algemene Zaken is nu ook het ministerie van Veiligheid en Justitie permanent lid van de SMO.

1 Duits/Nederlands Korps

Een eenheid die veel aandacht besteedt aan de geïntegreerde benadering bij oefenactiviteiten, is 1 Duits/Nederlands Korps. Dit Korps organiseert jaarlijks een oefening waarbij de geïntegreerde benadering centraal staat. Aan deze interdepartementale oefeningen nemen naast militairen ook vertegenwoordigers van civiele organisaties deel. Het is een waardevolle manier om samen met andere actoren de onderlinge samenwerking te verbeteren. Van belang hierbij is dat organisaties niet gevraagd worden aan te haken bij een reeds voorzien oefenscenario, maar dat in overleg met belangstellende organisaties wordt gekeken welke doelstellingen ieder zou willen behalen, om van daaruit gezamenlijk de oefening te ontwikkelen.

De Koninklijke Marine voerde onder het motto *3D from the Sea* het afgelopen najaar de oefening *African Winds 2013* uit.⁸ Hierbij werden negen West-Afrikaanse landen aangedaan, waar een diversiteit aan activiteiten werd uitgevoerd. De aan boord van Zr Ms *Rotterdam* ingeschepte Nederlandse, Britse, Amerikaanse en Spaanse mariniers trainden West-Afrikaanse militairen in het kader van capaciteitsopbouw voor de regionale maritieme veiligheid. Maar een van de doelstellingen van de reis was tevens het versterken van de diplomatieke en economische relaties, waarbij de Nederlandse ambassades een belangrijke rol speelden. Zo was het Nederlandse bedrijfsleven bij een aantal bezoeken (Marokko, Senegal, Ghana en Nigeria) actief aanwezig.

Critici

De geïntegreerde benadering kent ook zijn critici. De Leidse hoogleraar Isabelle Duyvesteyn merkt in haar oratie op: “De grote tekortkoming van de ‘comprehensive approach’ is, dat het grotendeels gebaseerd is op het Westerse model van staats-

vorming en dat er geen fundamentele keuzes worden gemaakt. De democratische staat met een kapitalistische markteconomie is het product van een specifiek historisch proces, dat niet één op één te transplanteren valt in andere delen van de wereld. Er wordt voorbijgegaan aan het feit, dat in veel gevallen burgeroorlog samenhangt met een voortdurend staatsvormingsproces. Zo'n proces valt of staat met de vorming van een legitieme politieke orde op basis van lokaal gepercipieerde legitimiteit.⁹ Zo waarschuwt de Amerikaan Dov S. Zakheim ervoor dat de meeste mensen die in conflictlanden wonen niet willen dat buitenlanders hen vertellen hoe ze moeten leven.¹⁰

Ook de uitspraak van voormalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan, "We will not enjoy security without development and we will not enjoy development without security", die volgens minister Ploumen ten grondslag ligt aan de 'comprehensive approach' naar veiligheid in fragiele staten, onderschrijft niet iedereen.¹¹ Zo meent Willem van der Put, directeur van HealthNet TPO, dat militair ingrijpen als een noodzakelijk voortraject voor ontwikkelingshulp of soms zelfs als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking onjuist is. Hij vindt dat veiligheid volgt op ontwikkeling en niet andersom. "Daar waar helemaal niks is, daar is het ook niet veilig", volgens Van Der Put.¹²

Tot slot

Sinds de 3D-benadering in Uruzgan is veel vooruitgang geboekt op het gebied van de geïntegreerde benadering. Hierbij komen de 'lessons learned' van de Uruzgan-missie zeer van pas. Zo wordt op basis van de ervaringen in Uruzgan beseft dat, zelfs als een geïntegreerde benadering op een perfecte manier wordt uitgevoerd, het alleen maar een deel is van een groter proces. Onmiddellijke successen moeten niet verwacht worden.¹³

Thans wordt de laatste hand gelegd aan de *Leidraad Geïntegreerde Benadering*, een interdepartementaal document dat een beleidsvisie en praktische handlei-

ding biedt voor beleidsmakers en uitvoerders. Hans Rouw van de NGO PAX meent dat samenwerking met civiele actoren in verschillende fasen van de geïntegreerde benadering kan plaatsvinden, t.w. analyse, coördinatie, operatie en evaluatie.¹⁴ Maar niet alle NGO's zijn bereid met militairen samen te werken of gezien te worden. Dat geldt in het bijzonder voor humanitaire organisaties als het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen, die hun onafhankelijkheid, neutraliteit en onpartijdigheid steeds benadrukken. Maar in tegenstelling tot Cordaid, is bijvoorbeeld ook Oxfam/Novib tegen samenwerking. Rouw vindt overigens dat de Internationale Veiligheidsstrategie leidend moet zijn voor de geïntegreerde benadering, waarbij BZ, in nauwe en kritische consultaties met alle andere actoren, leiding zou moeten geven.

In ieder geval moet volgens Bob van der Bijl, directeur van de *Netherlands-African Business Council*, zo vroeg mogelijk gekeken worden wie van de NGO's en het particuliere bedrijfsleven actief zijn in een land. Zij kunnen veel informatie en kennis verstrekken aan de militairen.¹⁵

Ten slotte is er grote behoefte aan een definitie van ontwikkelingssamenwerking. Van belang is dat ingevolge het regeerakkoord, Nederland zich binnen de OESO inzet voor modernisering van de criteria voor officieel erkende ontwikkelingshulp (ODA-criteria). De recent verschenen adviezen en discussie hiervoor bieden een goede basis. Maar het moet uiteindelijk wel bij de OESO in Parijs beslist worden.

Hoe dan ook: de resultaten van de geïntegreerde benadering worden pas na langere tijd zichtbaar en beklijven. Dit vergt 'strategisch geduld' van regering en parlement en een bereidheid de inzetduur niet te koppelen aan een *end date*, maar aan een *end state*.¹⁶ De vraag is of deze bereidheid in Den Haag wel bestaat. In ieder geval niet bij de Nederlandse bevolking, die zich de laatste jaren in kleine meerderheden tegen de missies in Uruzgan, Kunduz en Mali heeft uitgesproken.

NOTEN

- 1 IBO. *Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking – Beschouwingen over de ODA*, juni 2013. Reacties waren onder meer: Kabinetsreactie op het IBO-rapport, 17 februari 2014; en het Briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over het IBO-rapport, mei 2014.
- 2 C.J. Matthijsen, 'Van 3D naar geïntegreerde benadering', *Militaire Spectator*, nr 5, 2014, blz. 228-229.
- 3 *Kamerbrief Budget Internationale Veiligheid*, Kamerstuk II, 2013-2014, 33 400 V, nr. 135.
- 4 Jan Gruijters, 'Budget Internationale Veiligheid: geen garanties, wel kansen', 13 juli 2013 (<http://www.viceversaonline.nl>).
- 5 *Ibid.*
- 6 Karlijn de Wolff, 'Het Budget Internationale Veiligheid: dit is simpelweg een zoethoudertje voor de PvdA', 18 juli 2013 (<http://viceversaonline.nl>).
- 7 Matthijsen, a.w. *noot 2*, blz. 234.
- 8 *Briefing* door de leiding van *African Winds* op het Instituut Clingendael, 8 april 2014.

- 9 I.G.B.M. Duyvesteyn, *Strategisch Analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne operaties*, Oratie, Universiteit Leiden, 10 juni 2013, blz. 10.
- 10 Dov S. Zakheim, 'Abandon Nation Building', *The National Interest*, mei/juni 2014, blz. 43.
- 11 Aangehaald door minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in een toespraak bij het symposium 'Comprehensive approach, the way forward', Den Haag, 15 mei 2014.
- 12 De Wolff, a.w. *noot 6*.
- 13 Jaïr van der Lijn, *3D 'The Next Generation', Lessons learned from Uruzgan for future operations*, Den Haag: Instituut Clingendael, 30 november 2011, blz. 81.
- 14 Hans Rouw, *Comments*, Symposium 'Comprehensive approach, the way forward', Den Haag, 15 mei 2014.
- 15 Bob van der Bijl, *Speech*, *ibid.*
- 16 *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, 28 september 2011, blz. 6.

Is de NGO als *watchdog* garantie voor verandering?

In haar beleidsbrief 'Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context' (oktober 2013) benoemt minister Ploumen met 'Inzetten op pleiten en beïnvloeden: de nieuwe aanpak' de kern van de richting die ze op wil. Met fors afnemende middelen is het scherper nadenken over de betekenis van de programma's van maatschappelijke organisaties dringend nodig. Dat de beleidsbrief daarbij de stap maakt van output naar impact, is een juiste keuze.

De kabinetten Rutte-I en Rutte-II hebben ingrijpend bezuinigd op ontwikkelingssamenwerking. Volgens de bij de opeenvolgende begrotingen gepresenteerde HGIS-nota's daalde het totaal van de netto Nederlandse ODA van € 5,127 miljard in 2009 naar € 4,292 miljard in 2012 en € 3,633 miljard in 2014 (oftewel 30%). Het budget voor maatschappelijke organisaties die onder het stelsel van medefinanciering vallen, daalde van € 560 miljoen in 2010 naar € 370 miljoen voor de periode 2011 tot en met 2015 en zal na afloop van MFS-II 219 miljoen bedragen (61%).¹ Deze daling van de specifiek voor maatschappelijke organisaties in Noord én Zuid bedoelde financiering maakt het noodzakelijk de rol van deze organisaties scherp te definiëren. Met zulke bezuinigingen is er geen sprake meer van verkleinen van bestaande programma's. Alleen een grondige herbezinning op het werk kan dan uitkomst bieden.

Wisseling van perspectief: van uitvoering naar beleid

In de beleidsbrief 'Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context' van 9 oktober 2013 benoemt minister Ploumen met 'Inzetten op pleiten en beïnvloeden: de nieuwe aanpak' de kern van de richting die ze op wil: "Maatschappelijke organisaties hebben het ver-

mogen om onderwerpen van algemeen belang op de agenda te plaatsen, zowel lokaal, nationaal als internationaal, bij overheden en marktpartijen. Daarmee dragen ze bij aan beslissingen die recht doen aan de belangen van alle betrokkenen. De staat en de markt functioneren beter als zij overwegingen die in de samenleving leven serieus betrekken bij beslissingen."² Daarmee wordt een nieuwe invulling gegeven aan de rol van maatschappelijke organisaties. De afgelopen jaren zijn de prestaties van maatschappelijke organisaties vooral beoordeeld door de directe output van hun inspanningen op het terrein van onderwijs (bijv. hoeveel kinderen naar school geholpen?), gezondheidszorg (bijv. hoeveel vrouwen bevallen onder deskundige begeleiding?) en economische zelfstandigheid (bijv. hoeveel microkredieten verstrekt?). Met deze inzet schuift de minister van het domein van de burger naar dat van het beleid en van de output naar de impact. Niet langer staan de armen in ontwikkelingslanden centraal als ontvanger van de dienstverlening, maar het beleid van overheden en bedrijven opdat hun beleidsbeslissingen impact hebben op het leven van de armen.

Die verschuiving is een welkome en heilzame wisseling van het perspectief. In de evaluatie van MFS-II was veel, ook door mij onderschreven, kritiek op de planmatige kwantificering met

René Grotenhuis is voorzitter van SHO, Society for International Development; tot eind 2013 was hij directeur van Cordaid.

een indruk van beheersbaarheid. Als je in 2010 moet plannen hoeveel mensen je in 2015 in Zuid-Soedan van microkrediet zult voorzien, kijkt de echte professional die iets weet van het land en de context, meewarig naar zo'n DRAM- en SMART-beleidskader en vraagt zich hoofdschuddend af wie zoiets kon bedenken. Ook de aankondiging in de brief dat de minister af wil van deze detailplanning en naar kaderafspraken wil met een grote mate van beleidsvrijheid voor organisaties bij de invulling, alsmede naar een meer strategische afstemming en complementariteit, past in die wisseling van het perspectief.³

Service delivery en lobby/advocacy

Met deze wisseling van perspectief haakt de beleidsbrief aan bij de lopende discussie over de rol van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingssamenwerking: moeten ze zich richten op het bieden van sociale basisvoorzieningen (*service delivery*), zoals onderwijs, gezondheidszorg en microkrediet of moeten ze zich toeleggen op het beïnvloeden van overheidsbeleid en het beleid van (vooral grote internationale) ondernemingen? Die discussie loopt parallel aan de kritiek op de Millennium Development Goals (MDG's), die gezien worden als teveel gericht op het verhelpen van de symptomen van armoede, zonder zich te concentreren op de dieper liggende oorzaken (*root causes*). Dat onderscheid is in de loop van de discussie van een descriptief steeds meer een normatief onderscheid geworden. *Service delivery* (leveren van basisvoorzieningen) werd gezien als de simpele kant: vooral een kwestie van goede organisatie, goede logistiek en voldoende geld. Het wordt beschouwd als een aanpak waarbij de achterliggende machtsverhoudingen die armoede veroorzaken niet worden aangepakt. *Service delivery* biedt in die redenering geen echte oplossing en is dweilen met de kraan open. *Advocacy* en *lobby* worden als moeilijk en ingewikkeld gezien, omdat tegen machtsblokken moet worden opgetornd en omdat het meekrijgen van politieke en bedrijfsleiders lastig is en een kwestie van lange adem. In die tegenstelling is werken aan de oorzaken te verkiezen boven werken aan de symptomen.

Pleiten en beïnvloeden: vooronderstellingen getoetst

De keuze voor pleiten en beïnvloeden als preferentiële strategie van maatschappelijke organisaties steunt op belangrijke vooronderstellingen, waarvan de houdbaarheid onderzocht en getoetst moet worden.

De vooronderstelling van de dominantie van beleid als *driver* voor verandering: als we het beleid veranderen van overheden en bedrijven, komt het goed. Die vooronderstelling ontleen we aan de formele beleidslogica die we in onze westerse landen kennen en die ook in het multilaterale circuit geldt: via beleid organiseren we wet- en regelgeving en die worden vervolgens in de uitvoering toegepast. Die vooronderstelling is niet vanzelfsprekend overal van toepassing. Al te vaak blijft beleid een dode letter en worden wetten simpelweg genegeerd. In veel landen is het probleem niet zozeer het ontbreken van wetgeving, maar van de implementatie en de mogelijkheid van burgers om hun recht te halen.

Al te vaak blijft
beleid een dode
letter en worden
wetten simpelweg
genegeerd

De daarmee verbonden vooronderstelling dat verandering vooral een *top-down*-proces is, waarbij aan de bovenkant van de keten (politiek en beleid) verandering tot stand gebracht moet worden om via een *trickle down*-proces de impact te genereren in het leven van armen. Dat is een vrij mechanisch beeld, dat ook voor goed georganiseerde samenlevingen niet opgaat. Ingrijpende sociale veranderingen (positie van vrouwen en homo's, individualisering, secularisering) vinden altijd eerst in de samenleving zelf plaats voordat ze via wetgeving tot stand komen. Verandering is een nogal diffuus proces, met diverse actoren en interventies, *causes celebres* en ongedachte coalities.

Veel invloedrijke actoren bevinden zich niet in het politieke beleidscircuit en vergen een andere benadering om hen in veranderingsprocessen mee te krijgen. In gezondheidszorg en onderwijs hebben professionals een invloedrijke positie. Voor hun *commitment* aan verandering gaat het vooral om *incentives* die hen stimuleren in de uitoefening van hun werk. Op een belangrijk onderwerp als landrechten zijn lokale (stam)leiders van cruciaal belang. Zij storen zich regelmatig niet aan nationale wetgeving uit de hoofdstad. Engagement

in uitvoering en dagelijkse praktijk blijkt dan van doorslaggevend belang om hen in beweging te brengen.

Er is geen simpele logica voor de verwezenlijking van maatschappelijke veranderingen, zeker niet in landen waarin de institutionele ordening van de samenleving diffuus en divers is en de logica

Dat vraagt van organisaties dat ze een theorie van verandering ontwikkelen waarin ten minste aan-nemelijk wordt gemaakt dat hun interventie op het gebied van pleiten en beïnvloeden ook de ge-wenste verandering tot stand brengt. Dat is meer dan een input-verhaal. Veel *lobby & advocacy*-organisaties zijn goed in het adresseren van de misstanden en het uiteenzetten van wat er moet gebeuren, maar hoe hun input-interventie leidt tot de gewenste impact, blijft vaak in nevelen gehuld. Engagement ten behoeve van een misstand op het terrein van mensenrechten, milieu of sociale rechtvaardigheid is, hoezeer ook moreel toe te jui-chen, verre van voldoende en het publiceren van een rapport, het organiseren van een conferentie of het promoten van een website komen nog niet boven het output-niveau uit. *Outcome* en *impact* vragen om een hele grondige analyse van actoren en van de beïnvloedingslijnen die nodig zijn om de gewenste verandering tot stand te brengen.⁴

Gebaseerd op de theorie van verandering dient een interventielogica ontwikkeld te worden die de analyse van de complexiteit en gelaagdheid van het te adresseren probleem vertaald in de vraag wat er te doen valt, wie benaderd moeten wor-den en op welke wijze dat het best kan gebeuren. Doorslaggevend naar mijn overtuiging is het bou-wen van een *constituency* / achterban in het be-treffende land, die steun geeft aan de gewenste verandering.

Pleiten en beïnvloeden en buitenlandse inmenging

De beleidsinzet voor pleiten en beïnvloeden komt op het moment dat overheden in Afrika, Azië en Latijns-Amerika steeds minder moeten hebben van buitenlandse *civil society*-organisaties die zich bemoeien met hun politieke koers. Of het nu gaat om de sociaal-economische positie van Dalits in India, om politieke vrijheden in Ethiopië of om homorechten in Oeganda, de nationale overheid legt steeds meer restricties op pleiten en beïnvloeden door buitenlandse organisaties en aan de buitenlandse financiering van nationale organisaties. Ze betwisten de legitimiteit van bui-tenlandse NGO's voor deze interventie.⁵ De be-leidsbrief is zich daar wel van bewust, maar laat het bij de vaststelling van die trend en de con-statering dat die trend in tegenspraak is met in-ternationale afspraken en conventies. Voor ont-wikkelingsorganisaties dreigt de sterke nadruk op pleiten en beïnvloeden daarmee het risico van het ontstaan van een nieuw verwachtingspatroon dat ze niet kunnen waarmaken, mee te brengen. In ieder geval betekent het dat ze een heldere en

Overheden in Afrika,
Azië en Latijns-Amerika
moeten steeds minder hebben
van buitenlandse *civil society*-
organisaties die zich
bemoeien met hun
politieke koers

van de instituties heel verschillend. Het gaat im-mers niet alleen om de formele staatsinstituties, maar ook om de tribale en religieuze instituties, met elk hun eigen vaak ongeschreven tradities en gebruiken. Nog afgezien van de *warlords* en hun aanhang, die zich in het geheel niets aantrekken van of zich verzetten tegen wat in formele poli-tieke circuits wordt afgesproken.

Theory of Change en interventielogica

Werken aan het veranderen van machtsverhou-dingen is een complex proces vanwege de di-versiteit van actoren en de gelaagdheid van problemen. De ambitie van de beleidsbrief dat maatschappelijke organisaties bijdragen “aan beslissingen die recht doen aan de belangen van alle betrokkenen” vereist een interventielogica die ook het impactniveau in de logica betreft: hoe kan ik er maximaal toe bijdragen dat mijn pleitbe-zorging en mijn beleidsbeïnvloeding ervoor zorgt dat recht wordt gedaan aan de belangen van de betrokkenen.

zorgvuldige strategie moeten ontwikkelen waarin ze slim en creatief opereren om hun kwetsbaarheid te verminderen. En het betekent dat, meer nog dan in het verleden, het draagvlak in de samenleving stevig genoeg moet zijn om het verwijt van buitenlandse inmenging effectief tegen te spreken.

De veranderkracht van *service delivery*

Tegen die achtergrond verdient het ook aanbeveling niet te ver mee te gaan met de scheiding tussen *service delivery* enerzijds en pleiten en beïnvloeden anderzijds, en *service delivery* af te schrijven als weg tot betekenisvolle maatschappelijke verandering. Met het model van *Result Based Finance* (RBF) in de gezondheidszorg heeft Cordaid de afgelopen jaren laten zien dat gezondheidsprogramma's ontwikkeld kunnen worden die bijdragen aan het veranderen van machtsverhoudingen in de zorg. RBF geeft lokale gemeenschappen greep op de prioriteiten en de uitvoeringskwaliteit van de gezondheidszorg. Het doorbreekt de eenzijdige machtspositie van artsen en managers in de zorg, het biedt *checks and balances* tegen ongebreidelde corruptie. Ook de *community managed disaster risk reduction*-programma's zijn zó opgezet dat ze op basis van uitvoering en zelf-doen lokale gemeenschappen *empoweren* in hun positie ten opzichte van overheden. In beide gevallen is niet pleiten en beïnvloeden aan de top, maar gedegen uitvoering aan de basis het startpunt van de interventie - met serieuze impact op het dagelijks leven van de mensen om wie het gaat. Inmiddels is op basis van de praktijk RBF de standaard geworden van het gezondheidsbeleid van een aantal overheden in Afrikaanse landen en zijn de eerste *pilots* in Afghanistan gestart.

Conclusie

Het werk van maatschappelijke organisaties wordt terecht afgemeten aan de impact van hun interventies. Met fors afnemende middelen is het scherper nadenken over de betekenis van hun programma's dringend nodig. Dat de beleidsbrief daarbij de stap maakt van output naar impact, is een juiste keuze. De aanname dat pleiten en beïnvloeden dat, in tegenstelling tot *service delivery*, bewerkstelligt, is echter vooralsnog een onbewezen aanname. De nogal pijnlijke en stuntelige gang van zaken rond de positie van homoseksuelen in Rusland in de aanloop naar de Olympische Spelen in Sotsji onderstreept nog eens dat pleiten en beïnvloeden zonder een goed doordachte strategie van verandering eerder verlegenheid te weeg brengt.

De keuze van de minister voor pleiten en beïnvloeden omdat daar in de wereld zo weinig geld voor is, is begrijpelijk. Zonder een gedegen theorie van verandering en een context-specifieke interventielogica zal pleiten en beïnvloeden echter blijven steken in verontwaardiging over onrecht en in gloedvolle verklaringen en analyses, die uiteindelijk weinig verandering bewerkstelligen. De uitwerking van de beleidsbrief zou er goed aan doen daarop in te zetten, al is het maar om te voorkomen dat we weer twee nieuwe buzz-woorden creëren die te pas en te onpas in de aanvragen voor het partnerschapsprogramma zullen opduiken.⁶

NOTEN

- 1 Het gaat hier om geoormerkte bedragen voor maatschappelijke organisaties. Onder MFS-II en ook daarna hebben maatschappelijke organisaties toegang tot de sectorprogramma's van de thematische speerpunten.
- 2 Beleidsbrief, blz. 9.
- 3 *Ibid.*, blz. 10.
- 4 Alan Fowler & Kees Biekart, 'Civic Driven Change – implications for aided development', in: Alan Fowler & Kees Biekart (red.), *Civic Driven Change*, ISS, 2008, blz. 173-187.
- 5 Alan Hudson, 'Making the connection: legitimacy claims, legitimacy chains and Northern NGO's International Advocacy', in: D. Lewis & T.

Wallace (red.), *After the new policy agenda? Non-governmental organizations and the search for development alternatives*, Kumarian Oress, 2000.

- 6 Verder aanbevolen literatuur: N. Banks & D. Hulme, 'The Role of NGO's and civil society in development and poverty reduction', *BWPI Working Paper 171*, Brooks World Poverty Institute of the University of Manchester, juni 2012; Janice Giffen & Ruth Judge, *Civil Society Policy and Practice in Donor Agencies, An Overview report commissioned by DFID*; INTRAC, mei 2010.

Hoe het staat met de Amerikaanse 'rebalance' naar de Azië-Stille Oceaanregio

In het najaar van 2011 kondigde de Obama-administratie een belangrijke koerswijziging aan in het Amerikaanse buitenland- en veiligheidsbeleid. Na een decennium van oorlog in het Midden-Oosten zouden de Verenigde Staten hun aandacht – politiek, economisch en militair – gaan verschuiven naar de opkomende Azië-Stille Oceaanregio. De nieuwe koers, beter bekend als de 'rebalance' of 'pivot' naar Azië, is inmiddels ruim twee jaar in volle gang.¹ Tijd voor een tussenbalans.

Regio van kansen

Het is geen verrassing dat de opkomende Azië-Stille Oceaanregio nu de belangrijkste *planning priority* van de Verenigde Staten is. De regio herbergt immers de helft van de wereldbevolking en drie van de vier grootste economieën (China, Japan en India) ter wereld. China passeert volgens het *International Comparison Programme* van de Wereldbank wellicht nog dit jaar de Verenigde Staten als 's werelds grootste economie. Daarnaast is het gebied van met afstand de grootste Amerikaanse afzetmarkt – twee keer groter dan de Europese Unie. Een meerderheid van de Amerikanen denkt bovendien dat Azië voor de toekomst van de Verenigde Staten een belangrijker regio is dan Europa.

Het is echter vooral het Aziatische ontwikkelingstraject dat Washington de focus op het Verre Oosten heeft doen richten. Dit traject stemt in veel opzichten tot optimisme. Een veelbelovende trend is dat de Azië-Stille Oceaanregio, zoals *Freedom House* onlangs concludeerde, de enige regio in de wereld is waar de afgelopen vijf jaar serieuze vooruitgang is geboekt op het gebied van politieke rechten en civiele vrijheden. Tevens biedt de regio, de wereldwijde financiële crisis ten spijt, nog altijd de meest indrukwekkende groeicijfers en investeringsmogelijkheden. Ter illustratie: het totaalbedrag aan

Foreign Direct Investments van de Verenigde Staten in Azië – en *vice versa* – is de afgelopen tien jaar grofweg verdubbeld, zo meldde het Amerikaanse *Bureau of Economic Analysis* onlangs. Een andere positieve ontwikkeling is dat verscheidene Aziatische landen, waaronder zelfs China, sinds enkele jaren een weliswaar bescheiden, maar waardevolle bijdrage leveren aan internationale vredes- en opbouwmissies in Afrika, West-Azië en het Midden-Oosten.²

Onzekere toekomst

Het is echter nog maar de vraag of de tot nu toe relatief vreedzame ontwikkeling van de Azië-Stille Oceaanregio ook in de toekomst kan worden voortgezet. Diverse actoren en factoren bedreigen de veiligheid en stabiliteit in de regio. Noord-Korea blijft met zijn nucleaire programma een groot gevaar voor zowel zijn omringende landen als de Verenigde Staten. Ook spelen er nog altijd diverse territoriale geschillen in de regio. Zolang een vreedzame oplossing voor deze kwesties uitblijft, is oorlog in de regio een reële mogelijkheid. Voorts is de relatie tussen de nucleair bewapende buren India en Pakistan nog altijd uiterst precair en kampen verscheidene landen, vooral in Zuidoost-Azië, al jaren met sociale en politieke onrust. Onlangs is daar nog een ander probleem voor de Verenigde Staten

Vincent Goossen studeert Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. In het najaar van 2012 liep hij stage op de Defensie-afdeling van de Nederlandse Ambassade in Washington DC, alwaar hij de achtergrond, *content* en *impact* van de Amerikaanse *rebalance* in en naar de Azië-Stille Oceaanregio onderzocht.



bijgekomen: Zuid-Korea en Japan, Washingtons belangrijkste bondgenoten in Noordoost-Azië, vliegen elkaar al geruime tijd flink in de haren vanwege hun gezamenlijke oorlogsverleden. Het vinden van een oplossing voor dit conflict is geen gemakkelijke opgave.

Veruit de grootste zorgen maken de Verenigde Staten zich over China. Washington verwelkomt de economische opkomst van China, maar heeft grote twijfels of deze wel gepaard kan gaan zonder een militaire confrontatie. Dat is niet onlogisch: de geschiedenis wijst immers uit dat de opkomst van een regionale hegemoon niet zelden gepaard gaat met oorlog en conflict. In zekere zin lijkt deze regel ook nu op te gaan: het steeds assertievere optreden van China in zijn omringende zeeën heeft de afgelopen jaren al diverse keren tot incidenten geleid met landen waarmee de Verenigde Staten een wederzijds defensie-verdrag heeft (Japan en de Filipijnen), dan wel een strategisch partnerschap mee wil aangaan (Vietnam).³ De Amerikaanse onzekerheid wordt verder versterkt door de groeiende macht van de *People's Liberation Army*. Volgens het Pentagon lag het bedrag dat Beijing in 2012 uitgaf aan zijn krijgsmacht tussen de \$135 en \$215 miljard en nam het Chinese defensiebudget het afgelopen decennium jaarlijks met 10% toe. Het ligt in de lijn der verwachting dat de

Chinese defensie-uitgaven de komende jaren verder zullen toenemen.

Voorts voorzien de Amerikanen in de Azië-Stille Oceaanregio een aantal problemen uit een geheel andere categorie. Grote delen van de regio blijven kwetsbaar voor natuurrampen, menshandel en drugssmokkel. Bovendien zal met de opwarming van de aarde en de verwachte bevolkingsgroei naar 9 miljard mensen op deze wereld in 2040 de vraag naar grondstoffen, landbouwproducten, schoon water en energie nergens zo groot zijn als in de Azië-Stille Oceaanregio. De Verenigde Staten beseffen terdege dat het oplossen van deze problemen een gezamenlijke, transnationale aanpak vereist. Het 'managen' van alle dreigingen tegelijkertijd kan de komende decennia wel eens de grootste uitdaging voor Washington ooit worden, te meer daar de Amerikanen zelf aan het begin staan van een periode van *relative decline*.

Bouwwerkzaamheden in India. Azië toont indrukwekkende groei-cijfers en investeringsmogelijkheden. Foto:

Carol Mitchell

Veel
commentatoren in
de Verenigde Staten
zagen het nieuwe beleid
als een verkapte versie
van Rumsfelds *hedge
strategy*, gericht
tegen China

Moeizaam begin: 'Rebalancing the rebalance'

Het is de bovengenoemde combinatie van kansen en bedreigingen – de zogenaamde 'risk-reward ratio' – die het Amerikaanse leiderschap logischerwijs tot de *rebalance* naar de Azië-Stille Oceaanregio heeft doen beslissen. Dat dit juist in het najaar van 2011 werd aangekondigd, had te maken met nog twee andere factoren. Ten eerste waren de Verenigde Staten door het beëindigen van de conflicten in Irak en Afghanistan op een *pivot point* aanbeld: de focus kon daardoor eindelijk worden verschoven naar de andere kant van de wereld. Ten tweede was het bijstellen (*rebalancing*) van de internationale prioriteiten en ambities ook een pure noodzaak geworden. Om het monstrueuze begrotingstekort van 16 biljoen dollar het komende decennium terug te dringen, moest in het bijzonder het Pentagon flink gaan snijden in zijn begroting.

Dat een logische timing en motivatie evenwel niet direct tot een succesvol beleid leiden, bleek in de eerste maanden van 2012. Doordat het Amerikaanse leiderschap aanvankelijk alleen met een militair-strategisch kader voor de *rebalance* kwam, ontstond er in binnen- en buitenland veel onduidelijkheid over de betekenis van de nieuwe koers.⁴ Veel commentatoren in de Verenigde Staten zagen het nieuwe beleid als een verkapte versie van voormalig defensie-minister Donald Rumsfelds *hedge strategy*, gericht tegen China. In andere delen van de wereld, in het bijzonder het Midden-Oosten en Europa, bestond de angst dat de *rebalance* ten koste zou gaan van de Amerikaanse aandacht voor hun regio. Bovendien waren er grote twijfels, vooral in Azië, over de 'duurzaamheid' van de nieuwe strategie, nu de Verenigde Staten zo flink moesten gaan bezuinigen. Deze vraag domineerde in de eerste maanden ook steeds meer het debat in Amerikaanse denktanks en het Pentagon. Om verdere *military budget cuts* zoveel mogelijk te voorkomen, hielden deze zich vooral bezig met de militaire investeringen die moesten worden gedaan met het oog op de (militaire) opkomst van China, daarmee verder bijdragend aan het

internationale beeld van de *rebalance* als een militaire onderneming.

Om het beeld dat inmiddels van de *rebalance* was ontstaan meer in overeenstemming te brengen met wat er feitelijk werd beoogd, bracht het Amerikaanse leiderschap zijn retoriek in het najaar van 2012 meer 'in balans.' Zo werd er nog sterker benadrukt dat de nieuwe strategie niet tot doel heeft 'China in te dammen,' maar een

'regeringsbrede benadering' betreft die op ieder denkbaar terrein – economisch, politiek, militair – tot bredere en diepere relaties moet leiden met alle landen in de Azië-Stille Oceaanregio, inclusief China. Tevens werd onderstreept dat de hernieuwde aandacht voor het Verre Oosten niet ten koste zou gaan van de Amerikaanse aandacht voor andere regio's. Tijdens de nucleaire top in Den Haag, van maart jl. benadrukte Obama nogmaals dat de NAVO

"de hoeksteen blijft van de Amerikaanse veiligheid in de wereld". Bevorderend was daarnaast dat er meer duidelijkheid kwam wat een en ander zou inhouden voor de Amerikaanse defensiebezuinigingen. Met een verwachte begroting van \$500 miljard voor 2015 krompen de militaire uitgaven weliswaar fors ten opzichte van de \$681 miljard in 2012. Toch blijven de Verenigde Staten op militair gebied voorlopig superieur aan zowel China als Rusland. De overdreven twijfels van 2012 zijn daarmee enigszins de kop ingedrukt.

Stappen in de goede richting

Ondanks de moeizame start moet geconcludeerd worden dat de Obama-administratie na ruim twee jaren van *rebalancing* wel degelijk een aantal concrete resultaten heeft bereikt. Dit is vast te stellen wanneer gekeken wordt naar de Amerikaanse betrokkenheid op verschillende niveaus: politiek, economisch en militair.

Op *politiek* vlak valt op dat de Verenigde Staten met Obama in het Witte Huis zich nadrukkelijker inzetten voor versterking en verbreding van de bilaterale en multilaterale samenwerking in de regio. Australië, Japan en Zuid-Korea blij-



De
rebalance
betreft vooral
ook een nieuwe koers
binnen de Azië-Stille
Oceaanregio



ven belangrijke bondgenoten waarmee de Amerikanen intensiever trachten samen te werken. Bovendien proberen de Verenigde Staten hun banden te versterken met een aantal landen dat (nu nog) gezien wordt als strategisch partner, waaronder Nieuw-Zeeland, Taiwan en India. Het zijn echter vooral de Zuidoost-Aziatische staten die ten opzichte van de periode-Bush meer aandacht genieten.

Zo bezoekt het Amerikaanse leiderschap sinds februari 2009 jaarlijks een aantal ASEAN-hoofdsteden. Het meest opmerkelijk was het bezoek van Obama aan Rangoon, eind 2012 – het eerste bezoek van een zittende Amerikaanse president aan Birma ooit. Daarnaast hebben de Verenigde Staten sinds 2010 een permanente ASEAN-ambassadeur in Jakarta en nemen zij jaarlijks deel aan de *East Asia Summit* en de regionale bijeenkomsten van defensie-ministers, de *ASEAN Defense* en de *ASEAN-Defense Ministers Plus Meeting*. Ook heeft Washington het Verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië ondertekend, hetgeen de

waarde die het hecht aan de verdere ontwikkeling van regionale instituties onderstreept. De *rebalance* betreft daarmee dus vooral ook een nieuwe koers *binnen* de Azië-Stille Oceaanregio.

Nauw samenhangend met de ontwikkelingen op politiek vlak zijn die op *economisch* niveau. Toegegeven, feitelijk hebben de Amerikanen in de jaren '90 en in het eerste decennium van deze eeuw al een economische *pivot* naar Azië gemaakt. Een belangrijke doorbraak in dit opzicht was de toetreding van China tot de World Trade Organization (WTO), onder Bush, in 2001. Het huidige Amerikaanse leiderschap borduurt hierop voort. Zo is er jaarlijks een serie vergaderingen tussen de Amerikaanse en Chinese ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën. Tevens heeft Washington een leidende rol gespeeld in de totstandkoming van het *Lower Mekong Initiative*, een transnationaal samenwerkingsprogramma tussen de Verenigde Staten, Thailand, Vietnam, Laos en Cambodja ten behoeve van de ontwikkeling van de gelijknamige rivierdelta. Bovendien ondertekende

President Obama op bezoek in Maleisië, 26 april 2014. Met zijn recente rondreis door de Azië-Stille Oceaanregio liet Obama zien dat de *rebalance* een top-prioriteit is en blijft voor de Verenigde Staten.

Foto: US Embassy in Kuala Lumpur.

Obama in 2012 een vrijhandelsverdrag met zijn ambtgenoot in Seoul en onderhandelt hij thans met elf landen rondom de Stille Oceaan over de *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Mits de TPP doorgang vindt, kan dat de belangrijkste erfenis van de Obama-administratie worden op het gebied van het Amerikaanse Azië-beleid.

Het *militaire* aspect maakt echter ook een wezenlijk onderdeel uit van de *rebalance*. Een aantal stappen is in dit kader reeds ondernomen, dan wel aangekondigd. In 2012 werd al bekendgemaakt dat uiterlijk in 2020 zestig procent van de maritieme capaciteiten in de Azië-Stille Oceaanregio gestationeerd zullen zijn – een verschuiving ten opzichte van de huidige 50/50-verdeling over de Atlantische en Stille Oceaan. Tevens is onderstreept dat de Verenigde Staten hun nieuwste acquisities “eerst naar de Azië-Stille Oceaan zullen sturen” en de gezamenlijke trainingsmissies en uitwisselingsprogramma’s in de regio verder gaan uitbreiden. Duidelijk is ook dat Washington naar een meer gespreide en flexibelere *force posture* in de regio streeft. De reeds op gang gebrachte verplaatsing van uiteindelijk in totaal circa 9.000 Amerikaanse mariniers van het Japanse Okinawa naar respectievelijk Australië, Guam en Hawaii is in dit opzicht de meest in het oog springende ontwikkeling. Een andere belangrijke stap is dat de Verenigde Staten met Singapore zijn overeengekomen dat zij op rotatiebasis ten minste twee *Littoral Combat Ships* zullen stationeren in de Changi-haven. De eerste daarvan is begin 2013 gearriveerd. Voorts heeft Washington met Manila een nieuw, tienjarig defensiepact gesloten. Hierin is vastgelegd dat de Amerikanen op korte termijn – voor het eerst sinds het einde van de Koude Oorlog – weer toegang krijgen tot Filipijnse legerbases.

Spannings- en concentratieproblemen

April jl. reisde Obama door Japan, Zuid-Korea, Maleisië en de Filipijnen. Het was alweer zijn vijfde bezoek aan de regio in het kader van de *rebalance* naar de Azië-Stille Oceaanregio. In Japan zette Obama de Amerikaanse *credibility* kracht bij door expliciet te benadrukken dat de verdediging van de Japanse Senkaku/Diaoyu-eilanden (die eveneens door China worden geclaimd) onder Artikel Vijf van het Amerikaans-Japanse defensieverdrag vallen. In Zuid-Korea sprak Obama over de dreiging uit Noord-Korea en in de Filipijnen zette hij zijn handtekening onder het vernieuwde (hierboven al genoemd)

Amerikaans-Filipijns defensiepact. In Maleisië beklemtoonde de Amerikaanse president nogmaals dat de *rebalance* om meer draait dan alleen het sluiten van veiligheidsverdragen en handelsovereenkomsten. Het gaat, zo stelde hij, ook om “het bouwen van echte relaties tussen de mensen van Azië en mensen van Amerika”. Met de rondreis, die eigenlijk in november al op het programma stond, maar toen moest worden afgezegd door de *government shutdown*, bewees Obama dat de *rebalance* naar de Azië-Stille Oceaanregio een topprioriteit is en blijft voor de Verenigde Staten.

Er blijft echter een hoop werk aan de winkel voor Washington. De TTP-onderhandelingen met Tokio liepen bijvoorbeeld vooralsnog op weinig uit. De door Obama zo belangrijke geachte vrijhandelsovereenkomst, die een flinke impuls moet geven aan de Amerikaanse economie, blijft daarmee *work in progress*. Een andere belangrijke opgave is het bewaken van de balans in het nieuwe Azië-beleid. Het bezoek van de Amerikaanse president aan de regio werd andermaal door Beijing geïnterpreteerd als poging China in te dammen. Het gevaar dreigt daarvoor dat de *rebalance* door veiligheidskwesties blijft overschaduwd. Wie een blik werpt naar de oplopende spanningen in de regio, moet vaststellen dat dit een buitengewoon lastige opgave is. Naast de eerder genoemde gevaren voor de veiligheid en stabiliteit in de regio lijkt het er immers op dat iedereen wel met iemand in de clinch ligt: Zuid-Korea met Japan, de Filipijnen met China, China met Japan, en recent dus nog Vietnam met China. De hamvraag is dan ook of de Verenigde Staten er in dit drukkende klimaat in zullen slagen hun stappen in de goede richting voort te zetten. Het resterende deel van Obama’s tweede termijn zal dit moeten uitwijzen.

Naast ‘spanningsproblemen’ in de Azië-Stille Oceaanregio hebben de Verenigde Staten te maken met een groeiend aantal problemen in andere regio’s die de voortgang van de *rebalance* kunnen bemoeilijken. Door de burgeroorlog in Syrië moest de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry verleden jaar al vaker dan hem lief was naar Europa en het Midden-Oosten reizen voor spoedoverleg. Met de buitengewoon snelle en zorgwekkende opkomst van ISIS in Irak en de crisis in Oekraïne zijn daar recentelijk twee grote concentratieproblemen voor de Amerikanen bijgekomen. Laatstgenoemd conflict doet de vraag rijzen wat nu werkelijk de agenda van Rusland is en

wijst uit dat Europa qua veiligheid nog niet ‘af’ is, in tegenstelling tot wat eerder werd verondersteld. Hoe de Amerikanen met deze crises om zullen om gaan, gaat allang niet meer alleen de Europeanen en de Russen aan. Ook de Aziaten zullen het Amerikaanse beleid in Europa en het Midden-Oosten nauwlettend in de gaten houden. Een hardere lijn is voor verschillende bondgenoten wellicht wenselijk, maar kan tegelijkertijd Moskou en Beijing dichter bij elkaar brengen. Een te slap optreden zou echter de indruk kunnen wekken dat de Amerikanen geen ‘rode lijn’ (meer) durven te trekken, hetgeen hun positie en aanzien in Azië kan aantasten.

Washington zelf blijft intussen vol goede moed. Een vooraanstaand lid van de *National Security Council* onderstreepte onlangs dat de Verenigde Staten nog altijd in staat zijn “zich te concen-

treren op meerdere kwesties tegelijkertijd”. Een hoge Pentagon-official verzekerde recentelijk dat de “commitment ten opzichte van Europa geen belemmering vormt voor de verdere implementatie van de *rebalance*”. Aan de wil van het Amerikaanse leiderschap zal het dus niet liggen. Wat dat betreft, is het interessant om op te merken dat Washington de *rebalance* het liefst verdere invulling geeft samen met Europa.⁵ De belangen die er in Azië op het spel staan, zijn immers ook Europese belangen. Naast Washington lijkt dus vooral ook Brussel aan zet.

NOTEN

- 1 Aanvankelijk werd vooral de term ‘pivot’ gehanteerd. In de loop van het jaar 2012 werd het woord ‘rebalance’ vaker gebruikt. Beide aanduidingen worden tegenwoordig zowel binnen als buiten de Verenigde Staten om het even gebruikt. Zelf hanteer ik de term ‘rebalance’, omdat deze naar mijn idee een accuratere beschrijving geeft van de nieuwe strategie.
- 2 Zo hebben Indonesië, Maleisië en Thailand materiële steun verleend aan trainingsprogramma's voor artsen, politieagenten en onderwijzers in Afghanistan en Irak. Japan speelt een belangrijke ondersteunende rol in de ontwikkeling van scholen, rechtbanken, gezondheidszorg en landbouw in Afghanistan. China speelt een sleutelrol achter de schermen op het gebied van anti-piraterij. Nederlandse troepen in Mali worden momenteel zelfs beschermd door de *People's Liberation Army*.
- 3 Mei jl. nog kwam het in de Zuid-Chinese Zee tot een ware zeeslag tussen China en Vietnam. Aanleiding was de verplaatsing van een Chinees booreiland naar een door beide landen geclaimd olie- en gasrijk gebied in de Zuid-Chinese Zee.
- 4 Het militair-strategische kader voor de *rebalance* is uiteengezet in het document ‘Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,’ ook wel bekend als de *Strategic Guidance* van januari 2012 (http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf). De meest accurate beschrijving van wat de Amerikanen met de *rebalance* beogen, is nog altijd die van Hillary Clinton (zie Hillary Clinton, ‘America's Pacific Century’, *Foreign Policy*, 11 oktober 2011, beschikbaar via: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century).
- 5 Dit wordt althans benadrukt in een in mei 2014 in Washington en Den Haag gepresenteerde studie van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken en het Amerikaanse *Center for Transatlantic Relations* van Johns Hopkins University, *A Transatlantic Pivot to Asia. Towards New Trilateral Partnerships* (http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic%20Pivot%20to%20Asia/Pivot_final.pdf).

Beoordelingsprocedure

Afhankelijk van vakgebied en thema van de te behandelen artikelen beoordelen ten minste vijf in- en externe redactieleden, specialisten en generalisten, alle aangeboden kopij. De kernredactie en de algemene redactie toetsen concept-bijdragen volgens gangbare weten-

schappelijke en redactionele maatstaven. Criteria zijn daarbij onder meer, oorspronkelijkheid, relevantie, aannemelijkheid, analytische kwaliteit, alsmede helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl.

Rechtse argumenten van een linkse denker tegen verdere Europese integratie

N.a.v. Thomas von der Dunk, 'Laat Van Rompuy eerst zijn vrouw eens overtuigen van de Totale Unie', respons, *Internationale Spectator*, mei 2014, blz. 43-45

De kritiek van Thomas von der Dunk op mijn opiniestuk in de *Internationale Spectator* van maart 2014 ervaar ik als heel opmerkelijk. Zo'n kritiek had ik eerder van rechtse zijde verwacht dan van een historicus die bekend staat als een overtuigde linkse, progressieve denker, die als zodanig deel uitmaakt van een kosmopolitische elite met groeiende weerzin tegen het onbekommerd blijven denken in exclusief nationale termen. Dat is irrelevant geworden in een steeds meer transnationaal functionerende moderne samenleving. Maar dat progressieve standpunt verloochent mijn opponent ineens in Europees verband. Van de weeromstuit beroept hij zich in dat verband op rechtse argumenten als de etnisch culturele diversiteit in Europa, dus op de onoverkomelijk geachte realiteit van verschillende etnisch-culturele identiteiten, en op de tekentafelratio waar ik blijk van zou geven.

Het zijn argumenten die van conservatieve/rechtse zijde al zolang in stelling zijn gebracht tegen linkse idealen en denkbeelden. Met die argumenten komt hij op mij over als een linkse denker die ontgoocheld is over de resultaten waarop linkse ambities zijn uitgelopen en zijn decepties daarover nu afreageert op mijn standpunt inzake Europa. Dat standpunt is niet iets dat ik op rationele gronden zomaar aan de staatkundige teken tafel bedacht heb. Na kennisneming van de resultaten van het congres van Europese federalisten te Montreux in 1947 – waaraan van Nederlandse zijde onder anderen deelgenomen werd door Henk Brugmans, later de eerste rector van het Europa college – ben ik voorstander geworden van het Europees federalisme als toekomstvisie voor Europa, met als grondslag de volgende principes: subsidiariteit; corporatieve participatie (lagere corporaties hebben deel aan de samenstelling en activiteiten van meer omvattende verbanden); coöperatie; en complementariteit (kleinere en grotere verbanden vullen elkaar aan).

Europees federalisme als inspiratiebron in het integratieproces

Dit federalisme is een belangrijke inspiratiebron geworden in het Europese integratieproces. Het impliceert nieuwe, Europese staatsvorming in federale zin. Zoals alle staatsvorming was het in eerste instantie een eliteproject, dat zich echter scherp onderscheidt van voorgaande staatsvormingsprocessen, die steeds gepaard zijn gegaan met oorlogvoering – “War made the state and the state made war” (Ch. Tilly) – terwijl dit een vreedzaam project is dat juist gericht is op het voorgoed uitbannen van oorlog in Europa. Het is op pragmatische wijze aangepakt zonder een vooropgezet einddoel. Dat resulteerde in een complexe structuur met federale en confederale elementen en, hoewel uitgaande van democratische beginselen, in een democratisch tekort. Dat laatste is in de eerste fase van staatsvorming ook normaal en valt nu alleen op te heffen als duidelijk gekozen wordt voor een intergouvernementeel, dus confederaal Europa, waarin volkssoevereiniteit als democratisch grondbeginsel exclusief op nationaal niveau ligt of voor een federaal Europa waarin soevereiniteit gedeeld wordt tussen de organen van de federatie en die van de deelstaten.

Toen met het Verdrag van Maastricht de stap werd gezet naar een monetaire unie, werd tevens impliciet gekozen voor een politieke unie als een noodzakelijk complement. Als tijdelijk voorzitter was Nederland daar zoals bekend zelf ook voor, maar die politieke unie is er toen helaas niet gekomen. Met de Eurocrisis is echter zonneklaar geworden dat een monetaire unie met een gemeenschappelijke munt niet goed kan functioneren zonder Europese politieke aansturing van nationaal beleid. Dat gebeurt nu nog in het kader van een Europese uniestructuur, met nog steeds federale en confederale elementen, waarin politici op Europees niveau belangrijke beslissingen nemen, maar de verantwoordelijkheid daarvoor

op Brussel afschuiven als zij daar op nationaal niveau op worden aangesproken. Dit onwaarschijnlijke gedoe is niet langer te pruimen. Al pragmatisch doende zijn politici nu in een situatie beland waarin de politiek-strategische vraag, die zo lang vooruit geschoven is, welk Europa willen we, niet langer te ontwijken valt, willen we een einde maken aan het democratisch tekort. Het is nu kiezen of delen. Die keuze moet nu zijn voor een federaal Europa. De keuze voor een confederaal Europa, zoals de Franse president De Gaulle dat in de jaren '60 nog wilde, is een gepasseerd station geworden.

Cultuur(beleid) verdient ook de nodige aandacht

Maar dat lukt niet, gezien de grote culturele diversiteit in Europa. Die laat zich niet elimineren op economische en politieke gronden, aldus mijn opponent. Maar dat moet ook helemaal niet gebeuren. Cultuur en cultuurbeleid verdienen ook de nodige aandacht naast structuren, markt en munt, zoals het Comité Buitenlands Cultureel Beleid, waarvan ik sinds lang lid ben, in 2003 betoogde in een bundel waarin gepleit wordt voor meer aandacht voor de culturele autonomie en culturele rechten van de lidstaten.¹ Die culturele diversiteit, die nu veel meer bedreigd wordt door toenemende Amerikanisering van Europa, met groeiende culturele homogenisering als gevolg,² vereist wel een federaal Europa, geheel in geest van het subsidiariteitsbeginsel, met een nevenschikking en dus een gelijkwaardige positie van het centrale gezag (de bond) en de deelstaten, die ieder in hun respectievelijke bevoegdheidsferen soeverein zijn ('competitive federalism').

In plaats van een superstaat ontstaat zodoende een federatie van natiestaten, die gebaseerd is op gedeelde soevereiniteit en een heldere 'Kompetenz-Katalog', dat wil zeggen een duidelijke bepaling van exclusief-Europese, nationale en gedeelde bevoegdheden. In zo'n federaal verband kan het democratisch tekort van de EU ook effectief opgeheven worden. In 2001 is zo'n Federaal Europa al voorgesteld door de toenmalige linkse Duitse regering onder leiding van Schröder en Fischer. In Nederland wordt een federaal Europa nog steeds gedachteloos geassocieerd met een superstaat. Treurige onkunde. Zie Zwitserland, waarop Europese federalisten van

stonde af aan als federaal model gewezen hebben. In Nederland is er veelal weinig benul van het belangrijke staatsrechtelijke onderscheid tussen een unitaire en een federale staat als staatsvorm.

Wat Van Rompuy betreft, die hoeft zijn vrouw helemaal niet te overtuigen van zijn gelijk inzake Europa, zoals mijn opponent stelt. In een federaal Europa kunnen oude nationale sentimenten zoals gezegd ongehinderd voortleven. En daarom kan zijn vrouw ook probleemloos opkomen voor de Nederlandse taal in Vlaamse randgemeenten van Brussel, zonder in te gaan tegen het Europastandpunt van haar man.

Een financiële transferunie is vanwege de neoliberale afbraak van de staat door Brussel een illusie, aldus mijn opponent. Die afbraak is geen Europees initiatief, maar het gevolg van een belangrijke beleidswijziging, genomen en uitgevoerd door nationale regeringen in de jaren '90 met sociaal-democratische partijen als regeringspartners. In de EU, zo besluit ik mijn artikel, is inmiddels een zekere culturele identiteit gegroeid met het belijden van gemeenschappelijke Europese liberale waarden. Die worden wel te eenzijdig in neoliberale richting vertaald. Dat mijn opponent daartegen stelling neemt, akkoord. Maar in eerste plaats dient die kritiek gericht te worden tegen de eigen nationale regering die gekozen heeft voor zo'n neoliberale sociaaleconomische politiek.

De Europese karavaan trekt verder

Tot slot: het huidige euroscepticisme is een achterhoedegevecht, op zichzelf een normale reactie van lieden die grote moeite hebben snelle veranderingen in hun tijd bij te benen. De Europese karavaan trekt met horten en stoten verder naar groeiende Europese eenwording. Dat is de historische trend. In een wereldmaatschappij in wording ontwikkelen zich grotere, politieke verbanden als nieuwe pijlers ervan. Het streven naar een politiek verenigd Europa sinds de jaren '50 is daarvan een markante illustratie. De natiestaat verdwijnt niet, maar verandert stap voor stap wel in een interdependent en beperkt soeverein type staat waarin nationale identiteit en loyaliteit niet verdwijnen, maar minder sterk beleefd zullen worden.

Door de Eurocrisis is duidelijk geworden dat een monetaire unie met gemeenschappelijke munt niet goed kan functioneren zonder Europese politieke aansturing van nationaal beleid

NOTEN

1 Zie P. Beugels & J. Groof (red.), *Het culturele tekort van de Europese Unie. Opstellen voor cultuur politiek en culturele rechten*, 2003.

2 Zie B. van den Bos, 'Uncle Sam verovert verenigd Europa', column in *Internationale Spectator*, april 2012, blz. 177-178.

Van ambassadeur in Duitsland naar ambassadeur voor Duitsland

Marnix Krop

Hart van Europa. Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs.

Amsterdam: Uitgeverij Prometheus / Bert Bakker, april 2014; 280 blz.; € 19,95;

ISBN: 978-90-3514-086-8

Geschreven met een hand vol smeerolie uit de machinekamer is dit boek een inkijsje in de Duitse politieke keuken. Auteur en oud-ambassadeur Marnix Krop laat zien hoe in Berlijn een Duits Europa wordt uitgedacht, maar hij is weinig kritisch in zijn begrip voor de Duitse positie.

Er bestaat het genre van de zogenoemde ambassadeursboeken. Dat zijn boeken die afgezwaaid topdiplomaten, na terugkomst in het oude thuisland, schrijven over hun carrière. Dat is een lastig genre. Soms zijn die boeken oerweldigend: vol wederwaardigheden van standplaats naar standplaats. Soms met een hoge graad van narcistische ijdelheid: "Zie mij eens verkeren onder de groten der aarde." Soms zijn ze cynisch en zuur, vol *expat blues* over het vaderland dat zo in zijn nadeel zou zijn veranderd.

Hart van Europa is een ambassadeursboek, maar gelukkig een van een ander type. Onze voormalige 'man in Berlijn', Marnix Krop, heeft een boek geschreven dat recht doet aan zijn twee hoedanigheden, die van diplomaat én buitenlandintellectueel. Het boek valt zeker te betrappen op een paar ijdele passages (in enkele autobiografische cursiefjes), maar voor het overige is het een zeer inhoudelijk betoog over een even actueel als urgent vraagstuk: hoe de eurocrisis Duitsland, tegen wil en dank en tot enige verontrusting bij de buurlanden, in een nieuwe leidende rol in Europa heeft gekatapulteerd.

Hart van Europa is een belangwekkend boek, omdat het ons meevoert in de gedachtewereld van het hedendaagse Duitsland, in het denken van bondskanselier Angela Merkel en vooral haar adviseurs. En dit alles uit de eerste hand. Nou ja, bijna dan. Krop zat als Harer Majesteits Ambassadeur wel degelijk op de eerste rij bij staatsbezoeken van onze Koningin aan Duitsland, of in hemdsmouwen aan tafel bij informele werkbezoeken van onze premiers aan het *Bundeskanzleramt*. Dat alleen al maakt dit een belangwekkend boek. Het is geen analyse van de Europese politiek vanuit de studeerkamer of op basis van expert-seminars; dit boek is geschreven vanuit de machinekamer van de dagelijkse politiek-diplomatieke praktijk van Europa en bevat reflecties van een *insider*.

Daarmee is het boek ook helemaal conform het adagium van EU-filosoof Luuk van Middelaar: bij de hedendaagse Europese Unie draait het eerst en vooral om de "Europeanisering van nationale politiek". Daarvoor moet je in de lidstaten zijn, in de hoofdsteden. Niet in Brussel. Marnix Krop is daarvoor de ideale reisgids, want juist die hoofdsteden waren lange tijd zijn biotoop: Parijs, Warschau, Berlijn en Den Haag.

Kwartiermaker van nieuw Duits Europa

Met welke boodschap uit Berlijn is Krop naar Nederland teruggekeerd? Daarover laat hij bepaald geen misverstanden bestaan. Krop is glashelder. Je zou hem, wat onvriendelijk, de kwartiermaker van een nieuw 'Duits Europa' kunnen noemen. Van ambassadeur in Duitsland is hij ambassadeur voor Duitsland geworden.

Krop analyseert dat, of we dat nu leuk vinden of niet, het verenigde Duitsland een nieuwe leidende rol in Europa heeft gekregen. Naast een economische reus zal het nu onvermijdelijk ook een politieke reus worden. Daar moeten we niet te zwaar aan tillen, zo houdt Krop zijn Nederlandse gehoor voor. Niet alleen valt er weinig aan te doen, maar een leidende rol voor het hedendaagse Duitsland is ook eerder een zegening dan een bedreiging. Dat is goed voor Europa. Goed voor Duitsland. Goed voor Nederland.

In zijn *Hart van Europa* laat de oud-ambassadeur in Berlijn zien hoe het Duitsland van Angela Merkel ons braaf uit de eurocrisis leidt, maar dat de prijs die we daar onherroepelijk voor moeten betalen, een 'Duits Europa' zal zijn. Krop lijkt zich ten doel te hebben gesteld de kou uit de lucht te halen en het Nederlandse publiek voor te bereiden op een assertiever Duitsland. Het toekomstige Europa zal, wil het economisch en geopolitiek succesvol zijn, een Duits Europa moeten zijn. Het zal gemodelleerd worden naar Duitse tradities en verhoudingen: een soort federale bondsstaat met 'Ordoliberalismus' als economisch-monetaire doctrine.

Verenigde Staten van Europa

Wat is een Duits Europa? Dat is niet veel minder dan een Federaal Europa. Met een Europese 'regering', een machtig Europees Parlement en de nationale lidstaten in de rol van deelstaat-provincies. Perifere gebieden als Griekenland of Portugal vervullen de rol van de voormalige DDR als saneringsgronden. Vrijwel alle partijen in de *Bundestag* steunen die koers richting een Politieke Federale Unie. Het staat ook prominent in het regeerakkoord van de Grote Coalitie van CDU/CSU en SPD: "[D]e eenwording van Europa blijft de belangrijkste opgave van alle Duitse politiek." Duitsland koerst onverstoord aan op een Verenigde Staten van Europa.

Dat heeft alles te maken met de Duitse Hereniging (1989/1990). Het is eigenlijk taboe daar achteraf nog iets op af te dingen, maar het moet gezegd: de eenwording van Duitsland heeft de Europese eenwording helemaal uit zijn verband gerukt. Eerst hadden we dat niet goed door, omdat Duitsland met de failliete boedel van de DDR zat opgescheept. Maar de Zieke Man van Europa, zoals het Verenigde Duitsland lange tijd neerbuigend werd genoemd, heeft zich wonderwel opgericht, en is nu, zowel eco-

nomisch als politiek, met afstand de leidende kracht in de Europese Unie.

Ja, zelfs in zo'n sterke mate, dat het Duitse Probleem uit de geschiedenisboekjes weer terug van weggevoert is. Opnieuw is Duitsland te groot voor Europa, maar te klein voor de wereld, te groot voor Europees evenwicht, te klein voor Europese overheersing. Het was nu juist deze gevaarlijke Duitse positie die zoveel oorlog en barbarij in de twintigste eeuw heeft veroorzaakt, en waarop het Europees Project het definitieve antwoord wilde zijn.

De Hereniging heeft de Duitse angst voor zichzelf verdubbeld. Nog meer dan voorheen wil Duitsland zich als natie totaal oplossen en laten inkapselen in het Europese geheel. Vandaar de vlucht vooruit naar een Federaal Europa. Europa als *Ersatznation*. Een Europees Duitsland in een Duits Europa.

Ironie van stateloze eenheidsmunt

Volgens Krop is het vooral de eurocrisis geweest die Duitsland in een nieuwe, leidende positie katalpuleerde. Die crisis heeft het Duitse Europa, een Europa op zoveel mogelijk Duitse voorwaarden, veel dichterbij gebracht dan we beseffen. De grote ironie wil nu dus dat de euro, gecreëerd om Duitsland te beheersen, moest worden gered door Duitsland, dat daarmee juist de nieuwe leider van Europa werd. De euro, die bedoeld was om de Duitse financiële en economische macht in te dammen en in te bedden (Frans wisselgeld voor de Duitse eenwording), is het symbool bij uitstek geworden van de nieuwe Duitse prominentie.

De eurocrisis blijkt – jammer voor alle werkloze jongeren in Europa – de ideale hefboom te zijn voor een *de facto*-federalisering van Europa. Onder Duitse aanvoering heeft zich een ongekende centralisering van gezag op Europees niveau ontwikkeld, bedoeld om het geboortedefect van de euro – eenheidsmunt zonder staat – teniet te doen. Europese staatsvorming via een economische omweg. En dus zijn daar de Begrotingsunie, de Economische Unie en de Bankenunie. Die dwingen een europeanisering van toezicht, controle en wederzijdse disciplineren af en leggen Merks *Schlagerlied* 'solidariteit in ruil voor soliditeit en hervormingen' voor alle eurolanden vast.

Volgens Krop heeft Duitsland ervoor gezorgd dat de euro in veiliger vaarwater terechtkwam, niet alleen om economische redenen maar ook omwille van zijn oorlogsverleden. De euro is bij uitstek het symbool van de Europese eenwording. "Meer dan welk ander euroland erkent Duitsland het politieke karakter van de euro. De Duitsers beseffen dat als de euro mislukt, het risico op een uiteenvallen van Europa groot wordt. Dan komt het Europese project in gevaar. 'Scheitert der Euro, dann scheitert Europa', zei Merkel. Dat willen de Duitsers nooit op hun geweten hebben," aldus Krop.

Zo voert Duitsland ons uit de crisis en is 'meer Europa', ja, 'heel veel meer Europa', de prijs die we daarvoor betalen. Of we dat als Nederland nu leuk vinden of niet. Want dat beangstigt me misschien nog wel het meeste, dat er sprake is van totale onafwendbaarheid. De voormalig Nederlandse ambassadeur in Berlijn zet tussen de regels van zijn boek dreigend een chantage-scenario uiteen. "Mochten de andere Europese landen Duitsland niet willen steunen, dan is het denkbaar dat Duitsland uiteindelijk te leurgesteld raakt in Europa. Waarschijnlijk is dan dat Duitsland meer zijn eigen weg zal zoeken (*Politik der freien Hand*), zowel op het continent als in de wereld." Ofwel: we volgen het heden-daagse Duitsland in zijn mars-route naar een Duits Federaal Europa of we riskeren een Duitsland dat weer een *Alleingang* bewandelt, los van de Europese Unie, wat zonder twijfel een naargeestiger Europa gaat opleveren. Linksom of rechtsom: de Duitse oorlogsschuld blijft duur betaald worden.

Voor wie zich wil informeren over hoe op dit moment in Berlijn een 'Duits Europa' wordt uitgedacht en ontworpen, is *Hart van Europa* verplichte lectuur. Krop is in zijn begrip voor de Duitse positie wel heel braaf en onkritisch, en erg diplomatiek-mainstream waar het gaat om zijn onproblematische omhelzing van een 'Europese federale staat in wording' ("Wat echt nodig is, is een fundamentele keuze voor een Politieke Unie, wat niet anders kan zijn dan een federaal Europa"), maar daar staan veel inkijkjes in de Duitse politieke keuken tegenover.

René Cuperus is directeur

Internationale Relaties van de Wiardi Beckman Stichting.

Het Duitse
Probleem, waarop
het Europees Project het
definitieve antwoord wilde
zijn, is weer terug van
weggevoert



Het Midden-Oostenconflict verteld aan de hand van postzegels

Klaas Smelik

Tussen hoop en catastrofe: Tikva of Nakba.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, januari 2014; 302 blz.; € 18,95; ISBN: 978-94-615-3408-8

Met postzegels het verhaal vertellen van het meest gepolariseerde conflict van deze tijd. Klaas Smelik wil met *Tussen hoop en catastrofe* de scherpe randjes van het Israëlisch-Palestijnse conflict halen en objectief schrijven, maar door zijn boek uit te geven in de CIDI-informatiereeks heeft hij de schijn tegen. Ondanks de vele informatie over het conflict zal de filatelist zonder engagement eerder zijn hart ophalen aan dit boek dan de voorstander van de Palestijnse zaak.

Is er in de bibliotheek nog wel een gaatje vrij in de sectie Midden-Oosten, op de plank 'Israël-Palestina'? De schier uitzichtloze rij publicaties over dit schier uitzichtloze conflict kan worden aangevuld met *Tussen hoop en catastrofe. Tikva of Nakba*, een boek van hoogleraar Klaas Smelik over 'het conflict tussen Israël, de Palestijnen en de Arabische wereld'. De Nederlander, die aan de Universiteit Gent Hebreuws en Jodendom doceert, wil met zijn boek de ban breken en zich voor geen enkel propagandakarretje laten spannen. Smelik wil "informatie verschaffen over een conflict dat reeds honderd jaar voortduurt, zonder uitdrukkelijk voor één partij te kiezen, zonder één partij bij voorbaat in een kwaad daglicht te plaatsen of als slachtoffer voor te stellen. Proberen om in de wirwar van propaganda te ontdekken wat er feitelijk is gebeurd en waarom het zo is gegaan als het is gegaan."

Polarisatie

Een nobel streven voor een boek over een conflict dat tot op het bot gepolariseerd is. Door zowel een Hebreeuwse term (*tikva* betekent hoop) als een Arabische (*nakba* betekent catastrofe) in de titel op te nemen, toont de auteur zijn welwillendheid om geen van de partijen tekort te doen. Toch heeft Smelik de schijn tegen: zijn boek is uitgegeven in de informatiereeks van het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) – niet bepaald het toonbeeld van objectiviteit in deze kwestie. Het is een beetje alsof je John de Wolf een boek laat schrijven over de clubgeschiedenis van Ajax.

Die schijn alleen al zorgt ervoor dat je als lezer elke passage analyseert op mogelijke *framing*. Gaat het over Yasser Arafat, dan gaat dat overal gepaard met referenties aan de wandaden van zijn PLO. Als het daarentegen over Menachem Begin, Israëls zesde premier, gaat, wordt er met geen woord gerept over de daden van de ooit door Begin geleide Irgun – en dat was ook geen onschuldig clubje hobbyisten, zoals elders in het boek wel valt te lezen.

Eenzelfde onevenwichtige tendens zit in meer passages. Neem het hoofdstuk over de gebeurtenissen in Deir Yassin. In het Palestijnse dorp vond in 1948, tijdens de Israëlische Onafhankelijkheidsoorlog, een bloedbad plaats: onafhankelijkheidsstrijders van Irgun en Lechi wilden Deir Yassin veroveren en wier-

pen daartoe granaten in alle huizen. "De Arabische media stortten zich op het gebeuren en voegden aan het relaas vele gruwelen toe, zoals het verkrachten en vermoorden van de vrouwen en meisjes van het dorp", schrijft Smelik. Even verderop vervolgt de auteur dat die (door Arabische leiders ingefluisterde) overtrokken berichtgeving ertoe heeft geleid, "dat tijdens de Onafhankelijkheidsoorlog veel meer Arabieren op de vlucht sloegen bij het naderen van de Israëlische troepen dan anders het geval zou zijn geweest", en voert hij een oud-medewerker van de Palestinian Broadcasting Service op, die erkent dat het aandikken van nieuwsfeiten "onze grootste fout" was. Is het mannetje van de radio nu de veroorzaker van de Palestijnse vluchtelingenstroom? En de granatenwerpers dan?

'Blame it on the Brits'

Zo zijn er meer passages die impliceren dat het Arabische kamp zich door de jaren heen in de eigen voet heeft geschoten – zijn voet heeft doorzeefd, eigenlijk. Het afkeuren van het verdelingsplan uit 1947, dat bekend staat als resolutie 181, bijvoorbeeld. "Het was onze fout, het was onze fout! Het was een fout van de Arabische wereld als geheel", laat de auteur Mahmoud Abbas daar zeggen.

Bij de vraag over wie in (voormalig) mandaatgebied Palestina nu het fikkie heeft gestookt dat is uitgegroeid tot een schijnbaar onblusbaar inferno, komen de Britten in beeld. Zij deden tijdens de Eerste Wereldoorlog beloften om steun te winnen in de strijd tegen het Ottomaanse Rijk. De zionisten werden gepaaid met de Balfour-verklaring en het onafhankelijkheidsideaal van de Arabieren werd gestimuleerd toen de Britten, in ruil voor steun in de strijd tegen het Ottomaanse Rijk, aan de Sharif van Mekka beloofden een groot Arabisch rijk te stichten in het Midden-Oosten. "Zo werd een situatie gecreëerd, waarbij de Arabische aspiraties onvermijdelijk in strijd zouden raken met andere belangen."

Postzegelpropaganda

Ach, wat voor nut heeft het om in een recensie door te gaan op de vraag wie wat misdaan heeft. Als de (schijn van) subjectiviteit in schrijven buiten beschouwing wordt gelaten, is *Tussen hoop en catastrofe* een heel interessant boek vanwege Smeliks postzegelmethode en zijn theologische kennis. Elk hoofdstuk begint met de afbeelding van een postzegel: een Pakistaanse met een bebloede dolk in een landkaart op de plek van Deir Yassin, een Israëlisch exemplaar met een tekening van de Dreyfus-affaire. De postzegel is het begin van gedetailleerde vertellingen over de geschiedenis (van de Kanaänietische godenverering tot de Arabische lente), waarbij veel aandacht wordt besteed aan propaganda. Dit boek laat goed zien wat de propagandawaarde kan zijn van zo'n gegomd papertje met kartelrand.

Meer dan begrippen

De theologische achtergrond van de auteur – volgens de website van de Universiteit Gent studeerde Smelik naast theologie Semitische talen, Egyptisch, Koptisch, archeologie en oude geschiedenis in Utrecht, Amsterdam en Leiden – geeft het boek diepgang. Ook in dit boek gaat het je op een gegeven moment draaien voor de ogen vanwege al die verdragen, commissies, bewindspersonen – kortom, de zee aan historische gegevens die de basis vormen voor dit conflict en die ervoor zorgt dat je je al op drijfzand kunt begeven als je met je vriendin in de tram van gedachten wisselt over het conflict tussen Israël en de Palestijnen. Door de vakinhoudelijke kennis van de auteur wordt echter niet alleen ingezoomd op begrippen, maar ook op de voorkeur voor de term Shoa (“Holocaust” is immers de aanduiding voor een bepaald type offer uit de Bijbel en om de Jodenvervolgung als een offer aan God te in-

terpreteren getuigt van een zeer bedenkelijke theologie”), op de gevoeligheden van zionisme en de verdeeldheid over deze ideologie onder Joden.

Door de invalshoek van zijn vakgebied te kiezen en de postzegelmethode toe te passen, heeft Smelik een interessant naslagwerk geschreven – al had hij zijn objectiviteitsstreven beter onvermeld kunnen laten.

Pepijn de Groot is vierdejaars student journalistiek aan de School voor Journalistiek in Utrecht. Hij werkte als stagiair (maart t/m mei 2014) op de redactie van de *Internationale Spectator*.



Evenementenbureau Europa

Wytze Russchen

Het oliemannetje – Toplobbyist in Europa.

Schoorl: Conserve, 2014; 263 blz.; € 19,99; ISBN: 978-90-5429-363-7

“Dit boek heeft weinig pretenties”, luidt de openingszin van *Het oliemannetje*. Zo weet de lezer na de eerste bladzijde al waar hij aan toe is: geen diepgravende analyses over het lobbyvak, maar een lichtvoetig en humoristisch kijkje in de Brusselse ‘machinekamers van de macht’. Bij Wytze Russchen (1970) werd in 2008 de ziekte van Parkinson geconstateerd. Om die reden heeft hij niet langer willen wachten met een terugblik op ruim twintig jaar ervaring in Brussel.

Groen als gras is Russchen, als hij als stagiair bij de liberale fractie van het Europees Parlement zijn loopbaan begint. Na de nodige tegenslag weet hij de Vlaamse Europarlementariër en staatsman Willy De Clercq ervan te overtuigen hem in dienst te nemen als assistent. De Clercq maakt met zijn charisma en communicatievaardigheden grote indruk op de jonge Russchen en wordt zijn leermeester en voorbeeld.

Russchen
doet weinig
om het stereotype
beeld van het
decadente Europese
lobbywereldje te
ontkrachten

Hilarisch is de passage waarin Russchen beschrijft hoe hij als assistent van De Clercq toenmalig partijvoorzitter en latere premier Guy Verhofstadt aan de telefoon krijgt. Verhofstadt wenst onmiddellijk te worden doorverbonden met zijn politieke leermeester. Deze houdt echter net zijn dagelijkse siësta en deze is heilig! In hevige tweestrijd probeert Russchen uiteindelijk De Clercq te wekken. Deze blijft tot zijn schrik echter bewegingloos en slap, waarop Russchen

Verhofstadt – die al vier minuten in de wacht staat – meedeelt: “Mijnheer De Clercq is net overleden, dat denk ik tenminste, ik heb nu even wat anders aan mijn hoofd, maar we bellen zeker terug.” Uiteindelijk blijkt het mee te vallen: De Clercq was in slaap gevallen en had door de oordruppels die hij gebruikte zijn assistent niet gehoord.

Media-aandacht, altijd goed

Na zijn ervaringen bij het Europees Parlement gaat Russchen aan de slag als lobbyist voor diverse nationale en Europese werkgeversorganisaties. Zijn kracht blijkt vooral te liggen in het organiseren van grootschalige netwerkevenementen, zoals de European Business Summit. Hij weet hier grote namen voor te strikken en deze te verleiden tot uitspraken in aanwezigheid van de pers, wat weer extra media-aandacht genereert. De bezetting van ‘zijn’ Business Summit door Greenpeace-activisten leidt tot flink wat stress, maar stemt Russchen uiteindelijk toch tevreden als dit journaal blijkt te halen. Van zijn Vlaamse leermeester heeft hij immers geleerd dat elke vorm van media-aandacht meegenomen is, zelfs negatieve.

Russchen komt in *Het oliemannetje* niet zozeer naar voren als een klassieke lobbyist die volksvertegenwoordigers en bestuurders van het standpunt van zijn opdrachtgevers moet overtuigen, maar eerder als een handige evenementenorganisator die zijn succes afmeet aan de bezoekersaantallen en aan de media-aandacht die zijn werk genereert door de grote namen die hij binnenhaalt. Al blijkt voor het binnenhalen van die namen ook de nodige charme, bluf en – inderdaad – lobby nodig. In de rol van gastheer voelt Russchen zich als een vis in het water; ook in zijn vrije tijd organiseert hij diverse netwerkbijeenkomsten voor Nederlanders in Brussel.

Luchtvaartlobbyisme

Zijn organiserend vermogen blijkt ook als hij maandelijks afreist naar Straatsburg, de stad waar het Europees Parlement vergadert. Hij weet de vlucht te boeken waarop de meeste Eurocommissarissen zitten en benut de duur van de vlucht voor het betere lobbywerk; de hoogwaardigheidsbekleders kunnen immers toch nergens heen. De rest van de Straatsburgweek doet Russchen het rustig aan, het werk is immers al gedaan. Hij houdt kantoor in de bar van het Parlement en geniet van het nachtleven. Russchen doet weinig om het stereotype beeld van het decadente Europese lobbywereldje te ontkrachten. Integendeel: hij geniet volop van vijfsterrenhotels, jacuzzi's en champagne.

Die VIP-behandeling valt hem vooral ten deel als hij voor de Europese werkgevers projecten in Oost-Europa en de Balkan gaat doen. Als hij zijn vliegtuig dreigt te missen, is een telefoontje van zijn gastheer, een Roemeense topondernemer, voldoende om de kist nog even voor hem aan de grond te houden. In het Oostblok draaien de rollen om en wordt hij in plaats van lobbyist object van de lobby van anderen. Zo benutten de Bulgaren hem slim voor hun eigen mediastrategie: een losse suggestie van Russchen over het aanvragen van Europese subsidie voor een

lokaal militair vliegveld leidt prompt tot chocoladeletters in de krant: "Europese Unie roept Bulgarije op om het militaire vliegveld van Radnevo open te stellen voor burgerluchtvaart."

Met de schier eindeloze rij anekdotes over Russchens contacten met bekende namen – Rutte, Wilders, Verdonk, Kroes, et cetera, et cetera – lijkt de auteur het belang van netwerken, ingangen en contacten te willen onderstrepen. Zo maakt hij indruk op een klant door Rutte te sms-en en, inderdaad, een sms terug te krijgen. Door de humor en zelfspot worden deze beschrijvingen nooit echt zelfingenomen, maar ze voegen ook niet veel toe aan dit onderhoudende inkijkje in het Brusselse wereldje.

Joep Boerboom is coördinator van het Expertisecentrum Europa van de provincie Overijssel. Hiervóór was hij onder meer werkzaam bij het Europees Parlement en de Europese Commissie.



India's Military Modernization: Challenges and Prospects

Rajesh Bashur, Ajaya Kumar Das & Manjeet Singh Pardesi (red.)

New York: Oxford University Press, 2014; 346 blz.; € 34,50;

ISBN: 978-0-1980-9238-4

Het einde van de Koude Oorlog vormde een keerpunt in de diplomatieke en militaire geschiedenis van India. Het subcontinent had zich tot deze periode vaak als een relatief zwakke speler gedragen, met een defensieve strategie. In de post-Koude Oorlog-periode begint het land zich meer en meer te gedragen als een zelfverzekerde opkomende macht. De voor- en nadelen van deze nieuwe assertiviteit van India zijn vaak onderzocht en bediscussieerd. Maar deze discussies gingen nagenoeg altijd over wat de nieuwe Indiase macht voor gevolgen had op economisch en strategisch terrein, en wat dit voor de interne politiek in India zelf betekende. Er is tot nog toe veel te weinig aandacht besteed aan de rol van de Indiase krijgsmacht en hoe deze krijgsmacht met het nieuwe India omgaat.

In deze bundel, samengesteld door Rajesh Bashur, Ajaya Kumar Das en Manjeet Singh Pardesi, onderzoeken de diverse auteurs (en dat zijn zowel wetenschappers als voormalige militairen) de gevol-

gen voor de Indiase krijgsmacht van de groeiende economische en politieke macht van India. Hierbij staat een aantal vragen centraal: Hoe hebben de Indiase strijdkrachten zich zelf aan de nieuwe strategische situatie aangepast? Hoe zien deze strijdkrachten hun eigen rol in een steeds complexere wereld? Sluit het proces van modernisering binnen de Indiase krijgsmacht aan bij de eisen die de nieuwe strategische en politieke situatie aan die krijgsmacht stelt?

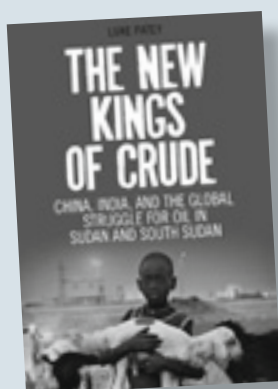
Al deze aspecten komen aan bod, waarmee een antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag in deze bundel, namelijk: In hoeverre is de Indiase krijgsmacht klaar voor een zelfverzekerd en modern India?



The New Kings of Crude: China, India, and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan

Luke Patey

Londen: Hurst & Co Publishers, 2014; 356 blz.; € 31,=; ISBN: 978-1-8490-4294-9



De explosieve groei van China en India heeft geleid tot een even zo explosieve vraag naar aardolie. In dit boek onderzoekt Afrika-deskundige Luke Patey hoe deze opkomende economieën grote macht in Soedan verwierven, te midden van één van de langste en bloedigste burgeroorlogen in de Afrikaanse geschiedenis.

De Soedanese olie is één van de belangrijkste pijlers onder de groei van Indiase en Chinese oliebedrijven wereldwijd. Maar de politieke onrust die er in Afrika's grootste land ontstond, tijdens en na de afscheiding van Zuid-Soedan, heeft deze bedrijven voor nieuwe uitdagingen gesteld.

In dit boek komen de verhalen van managers van de oliebedrijven samen met die van politici, rebellen en mensenrechtenactivisten. Patey laat in deze verhalen zien hoe de groeiende vraag naar olie in India en China de twee landen naar Soedan lokte en hoe hun oliebedrijven steeds meer betrokken werden in de rommelige politiek van een verdeeld land. Dat deze betrokkenheid niet altijd ongewild was, laat Patey zien in de verhalen van Indiase en Chinese lokale managers en politici, die er in hun zucht naar het zwarte goud niet voor terugdeinsden nauw betrokken te raken in de Soedanese burgeroorlog.

The Locust Effect: Why the End of Poverty Requires the End of Violence

Gary A. Haugen & Victor Boutros

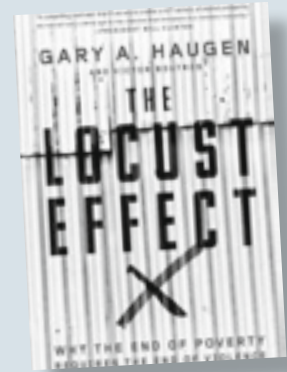
New York: Oxford University Press, 2014; 384 blz.; € 23,50; ISBN: 978-0-1999-3787-5

Armoede is zowel een hardnekkig als een steeds veranderend probleem. Sinds haar begin heeft de mensheid ermee te maken gehad, maar op het centrale probleem – gebrek – na, zijn de kenmerken voor armoede in elk tijdperk weer anders. In de moderne wereld is er een brede erkenning dat een significant deel van de wereldbevolking ondanks globalisering en toename van welvaart in de rest van de wereld nog steeds in bittere armoede leeft. Twee vragen houden wetenschappers op het gebied van armoede al decennialang bezig: waarom is armoede zo hardnekkig ondanks wereldwijde economisch groei? En wat kan er aan deze armoede gedaan worden?

Bij het beantwoorden van deze vragen leggen wetenschapslieden vaak de nadruk op het falen van bepaald beleid of op de noodzaak tot verbetering van basiscondities, zodat mensen in ontwikkelingslanden zelf uit de armoedeval kunnen ontsnappen. Maar tot nu toe heeft vrijwel niemand zich bezighouden met de meest fundamentele voorwaarde voor het verminderen van armoede, t.w. veiligheid. De meest arme landen ter wereld zijn vaak ook de meest onveilige landen. Of het nu geweld van crimi-

nelen is, die vrij kunnen opereren door het zwakke of corrupte staatsgezag, of geweld van de staat zelf, het ontbreken van veiligheid houdt miljoenen mensen in de armoede gevangen.

In dit boek onderzoeken de Amerikaanse hoogleraren op het gebied van internationaal recht Gary A. Haugen en Victor Boutros de centrale rol van geweld in het in stand houden van armoede. Zij stellen dat als we de levens van de allerarmsten echt willen beschermen, hun veiligheid een centraal punt van het beleid zal moeten worden. Als mensen niet veilig zijn, zal armoedebestrijding weinig langdurig effect hebben. Elke goedbedoelde maatregel zal uiteindelijk mislukken door een combinatie van corrupte politieagenten, legers of milities zonder staats-toezicht, georganiseerde misdaad en een niet werkend juridisch systeem.



The NSA Report: Liberty and Security in a Changing World

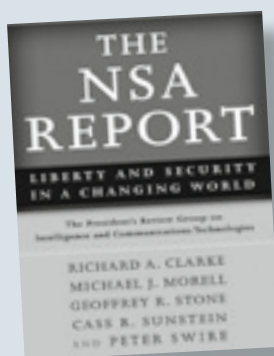
The President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies: Richard A.

Clarke, Michael J. Morell, Geoffrey R. Stone, Cass R. Sunstein & Peter Swire

Princeton, New Jersey: Princeton University Press 2014, 308 blz.

ISBN: 978-0-6911-6320-8

Online versie: <http://goo.gl/qhoXdJ>



Na de onthullingen van voormalig medewerker Edward Snowden over de af luisterpraktijken van de Amerikaanse National Security Agency (NSA) heeft president Obama een commissie in het leven geroepen die de NSA moest onderzoeken: *The President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies*. Deze commissie presenteert in dit rapport haar conclusies over de middelen en methoden van de NSA.

De veiligheidsuitdagingen waar de Verenigde Staten voor staan en waarmee zij nog te maken zullen krijgen, zijn zeer divers. Men moet rekening houden met internationaal terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, cyberspionage en cyberoorlog. Om deze dreigingen het hoofd te kunnen bieden, is volgens de commissieleden het vermogen om over de hele wereld inlichtingen te vergaren essentieel. Juist omdat de tegenstander vaak gebruik maakt van de meest

moderne communicatietechnologie, is de NSA onmisbaar om de Verenigde Staten en hun bondgenoten te beschermen.

Hier staat tegenover dat de Verenigde Staten de privacy en rechten van hun burgers hoog in het vaandel heeft staan. Deze fundamentele rechten zijn in het verleden door excessieve inlichtingenvergaring uitgehouden. Om dit in de toekomst te voorkomen, doet de commissie enkele aanbevelingen voor noodzakelijke hervormingen. Deze hervormingen op het gebied van wetgeving, organisatorische veranderingen en opslag van gegevens moeten de Amerikaanse burgers tegen excessieve informatiegaring beschermen. Ook wordt het af luisteren van mensen buiten Amerika aan strengere richtlijnen onderworpen. De belangrijkste conclusie van dit rapport is dat de NSA risico's beter moet afwegen. Bij elke maatregel of elk programma moet het risico voor de veiligheid van de Amerikaanse burgers afgewogen worden tegen het risico op schending van de grondrechten.

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)
Sico van der Meer (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, J.M. Nuijens,
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,
S. Slingerland, 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

Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

Dat kan via: www.tablisto.nl
losse nummers: € 7,99
jaarabonnement: € 49,99

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.

©2014, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-
kelijk voorbehouden.

Nederlandse
uitgeversverbond
**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

Wilt u achtergronden ontdekken van
actuele vraagstukken in de wereldpolitiek
en zo uw inzicht vergroten in de complexe
wereld van de internationale betrekkingen?

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

**Al 60 jaar het enige onafhankelijke
maandblad in Nederland en
Vlaanderen voor iedereen die
belangstelling heeft voor actuele
ontwikkelingen in de wereldpolitiek.**

www.internationalespectator.nl

Titel: *#Chicago Girl: The Social Network Takes on a Dictator*
Regie: Joe Piscatella
Genre: Documentaire
Jaar: 2013
Speelduur: 74 min.
Land: Verenigde Staten, Syrië
Gesproken taal: Engels, Arabisch
Ondertiteling: Engels
Officiële website: <http://www.ChicagoGirlFilm.com>
Nu te zien: bij *Movies That Matter on Tour*
 (www.moviesthatmatter.nl)

Beeld uit *#Chicago Girl*

Ver weg in Chicago, maar toch zo dichtbij de werkelijkheid in Syrië

De documentaire *#Chicago Girl* vertelt het persoonlijke verhaal van de 19-jarige studente Ala'a Basatneh, die vanuit een buitenwijk in Chicago direct betrokken is bij het conflict in haar vaderland Syrië. Als een spin in het wereldwijde web weet zij via Skype en Facebook nauw contact te onderhouden met haar vrienden en contacten ter plekke. Zodoende is Ala'a in staat hun protesten tegen het repressieve regime van Bashar al-Assad op afstand te coördineren, een taak die in Syrië zelf zeer moeilijk en niet zonder gevaar zou zijn. Vooraf plaatst Ala'a de geplande demonstraties als Facebook-events online en geeft informatie over mogelijke ontsnappingsroutes via Google Maps. Het doel is zoveel mogelijk mensen bij elkaar te brengen om daarmee de impact van het protest te vergroten en het risico voor de deelnemers te verkleinen. Na afloop verspreidt ze de gemaakte filmopnames, foto's en verslagen van de protestacties via online-mediakanalen, zoals YouTube en Twitter. Op deze manier wordt de dagelijkse realiteit van angst en protest in de straten van Damascus en Homs zichtbaar voor de buitenwereld.

Al vanaf de eerste uitingen van publieke onrust in 2011 is het aanhoudende protest van Syrische burgers tegen het huidige regime met geweld en onderdrukking beantwoord. De inzet van het leger om demonstranten uiteen te jagen en met open vuur te bestrijden, is geëscaleerd tot een burgeroorlog die velen het leven heeft gekost en nog dagelijks slachtoffers maakt.

In deze documentaire volgen we het geweldloze verzet op de voet, en wel van Aous, tandarts in opleiding in Damascus; van Bassel, een student aan de filmacademie in Syracuse; en van een groep burgerjournalisten in de straten van Homs. Zij laten hun stem horen en blijven strijden voor vrijheid en een nieuwe toekomst voor Syrië. In plaats van wapens gebruiken ze camera's en hun sociale netwerk online om verslag te doen van actuele ontwikkelingen in het conflictgebied. Informatie is het nieuwe wapen in een land waar de overheid vrije media en nieuwsvoorziening in binnen- en buitenland volledig lam legt. Zichtbaar zijn en in verbinding staan met de rest van de wereld – dat zijn de noodzakelijke voorwaarden voor de gekozen strategie. Zodra de benodigde informatie Ala'a bereikt, zorgt zij vanuit Chicago dat het via de juiste kanalen een groot bereik krijgt in internationale media.

De moed en het doorzettingsvermogen van deze jonge mensen is bewonderenswaardig. Maar naarmate de tijd verstrijkt en het geweld in Syrië toeneemt, dringt het besef ook bij hen door dat de internationale gemeenschap wel degelijk ziet wat er in Syrië gebeurt, maar niet tot actie overgaat. Binnen de Veiligheidsraad hebben Rusland en China tot drie keer toe ingrijpen van de VN verhinderd. De Geneefse vredesonderhandelingen kregen in augustus 2013 de steun vanuit zowel Moskou als Washington, maar ondanks dat slaagde men er in januari 2014 niet in de strijdende Syrische partijen nader tot elkaar

te brengen. Ala'a en haar vrienden beginnen te twifelen aan de effectiviteit van hun geweldloze verzet en ieder kiest zijn eigen weg. Bassel, de filmmaker, besluit een klein leger van cameramannen op te leiden, met als specifiek doel het vastleggen van mensenrechtenschendingen. Later kan dit als bewijsmateriaal dienen voor de misdaden onder het regime-Assad. Aous daarentegen pakt de wapens op en sluit zich aan bij de strijdende oppositie, de *Free Syrian Army*. Ala'a zelf besluit naar Syrië af te reizen en waagt haar eigen leven door hoognodige hulpmiddelen, zoals medicijnen en communicatie-apparatuur, naar het conflictgebied te brengen.

Deze documentaire brengt de situatie in Syrië vanuit meerdere invalshoeken in beeld. Als kijker beleef je het conflict van binnenuit, rennend door de met puin bedolven straten, op de vlucht voor open vuur, gezien vanuit het oogpunt van diegenen wiens leven op het spel staan. Tegelijkertijd aanschouw je de situatie van een afstand, vanuit de positie van Ala'a, die fysiek ver weg is, maar in haar rol dagelijks zo dichtbij de werkelijkheid van de gebeurtenissen binnen Syrië staat. Nieuwsberichten en verslaggeving in de media, deels gevoerd door hun eigen materiaal, vormen een rode draad op de achtergrond en plaatsen de ontwikkelingen van het conflict in internationaal perspectief. De vernietiging op straat en het verlies van mensen ter plekke is schrijnend. Een mengeling van macht en onmacht is zichtbaar onder hen die tot actie overgaan. Sommigen komen in opstand, maar iedereen voert elke dag een strijd om te overleven. De risico's zijn groot en op termijn is het grootste gevaar de uitzichtloosheid van het voortdurende conflict.

#Chicago Girl laat zien hoe communicatie en moderne technologie als belangrijke kracht achter geweldloos verzet zijn ingezet. Bovenal is het de innige samenwerking tussen de betrokkenen die de benodigde *connection* mogelijk maakt, zowel online als offline. Zo zal ook een vorm van samenwerking noodzakelijk zijn – in Syrië zelf, of met eensgezind optreden van buitenaf – om dit conflict te beëindigen.

Katie Minderhoud is werkzaam bij de ontwikkelingsorganisatie Solidaridad, waar zij zich bezighoudt met duurzaam landgebruik en eerlijke handel. Zij heeft een bachelor in Geschiedenis en een master in International Development Studies afgerond aan de Universiteit Utrecht.