

# Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 5 - mei 2008

## KLIMAAT - MILIEU - ENERGIE

Nieuw en ambitieus Europees beleid; Amerikaanse klimaatdiscussie; van zwarte naar groene energie; terugkeer kernenergie; metamorfose van kolensector.



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

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

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

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

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

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

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

**Abonnementsprijzen**  
Nederland en België:  
Particulier € 59,00  
Instelling € 70,00  
Student € 46,90 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 85,00  
Instelling € 97,00  
Student € 69,00

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

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

**Foto omslag**  
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

## KLIMAAT, MILIEU, ENERGIE

### COLUMN

**Kees Homan**  
Klimaatverandering:  
voorspellen is moeilijk, vooral  
de toekomst 257

### ARTIKELEN

**Stephan Slingerland, Lucia van  
Geuns & Coby van der Linde**  
Van zwarte naar groene energie:  
geopolitiek van mondiale  
energietransitie 259

**Ruud Lubbers**  
Rotterdams klimaatinitiatief:  
spil voor schoner milieu 264

**Stijn van den Heuvel**  
Metamorfose van de kolensector:  
van vies naar schoon? 267

**Jeroen Bult**  
Noordelijke gaspijpleiding in  
Oostzeegebied betwist: vitale  
energiebelangen en milieu als  
drogrepen 272

**Karel van Hecke**  
De terugkeer van kernenergie in  
Europa: is klimaatverandering  
doorslaggevend? 277

**Louise van Schaik & Evelyn van  
Kampen**  
Europa in de versnelling voor  
klimaat- en energiepakket 281

**Edith Vanden Brande &  
Petra Huyst**  
Klimaatleiderschap: kaskraker in  
Europese Unie 286

**Warner ten Kate**  
Lichten op groen in de Amerikaanse  
klimaatdiscussie? 291

### NIEUW ONDERZOEK

**Marloes Bakker**  
Mondiale kwetsbaarheid  
voor grensoverschrijdende  
overstromingen 297

### RESPONS

**Maxime Verhagen**  
Naar een menswaardig  
bestaan! 300

### REPLIEK

**Duco Hellema**  
Vredesmissies en  
oorlogsstrategieën 302

### BESPREKINGSARTIKEL

**Jan Willem Gunning**  
Het Nederlandse Afrikabeleid  
1998-2006 304

### BOEKBESPREKINGEN

**Wybren Verstegen** over  
*Tegenstrijdigheden van een  
klimaatrelativist* 308

**Herman Damveld** over  
*Kernenergie niet onbesproken  
in België* 309

**Marloes Claassens** over  
*Klimaat en menselijke  
ontwikkeling* 310

**Dick Bol** over  
*Nog geen Groene Revolutie in  
Afrika* 312

**Ruud Koole** over  
*De bevrijde Marx en het  
wereldsysteem* 313

**SIGNALEMENTEN** 315

**SUMMARIES** 318

# Klimaatverandering: voorspellen is moeilijk, vooral de toekomst

Het verhaal doet de ronde dat een uitgever in Washington een auteur van een succesvol boek over terrorisme onlangs heeft verzocht overal in zijn boek het woord 'terrorisme' door 'klimaatverandering' te vervangen. Alleen zó kon de auteur verzekerd zijn van een nieuwe oplage van zijn boek. Klimaatverandering prijkt immers sinds kort prominent op de agenda van de dreigingsindustrie. In het jaarlijkse Nationaal Vrijheidsonderzoek onder de Nederlandse bevolking staat vorig jaar 'milieu, klimaatrampen' bij het onderwerp 'Zorgen wereldwijd' dan ook op de tweede plaats. Al Gore heeft er inmiddels zelfs de Nobelprijs voor de Vrede aan overgehouden.

Nu zijn zorgen over onze leefomgeving zo oud als Methusalem. Dus nog veel ouder dan de zorgen van Malthus, die rond 1800 stelde dat 's werelds voedselproductie zal achterblijven bij 's mensen voortplanting, zodat honger en armoede ons aller lot zullen zijn. In april 2007 stond klimaatverandering als 'veiligheidsprobleem' voor het eerst op de agenda van de VN-Veiligheidsraad. Initiatiefneemster Brits minister van buitenlandse zaken Margaret Beckett verklaarde toen dat er weinig grotere bedreigingen voor de mondiale veiligheid zijn dan klimaatverandering.

Meer publiciteit in dezelfde maand trok echter het rapport *National Security and the Threat of Climate Change*. In deze vrij impressionistische studie – uitgevoerd door gepensioneerde Amerikaanse admirals en generaals – gaat klimaatverandering als *threat multiplier* fungeren voor instabiliteit in sommige van de meest explosieve regio's in de wereld. Anders gezegd: de voorspelde klimaatverandering zal de toch al marginale levensstandaard in vele landen in Azië, Afrika en het Midden-Oosten verder verslechteren en wijdverspreide politieke instabiliteit en falende staten tot gevolg hebben. Onstuimig weer, het verloren gaan van land als gevolg van een stijgende zeespiegel en steeds frequenter voorkomende orkanen kunnen de infrastructuur vernietigen en grote aantallen mensen van huis en haard verdrijven.

Een meer gedegen indruk maakt het eveneens vorig jaar verschenen *World in Transition: Climate Change as a Security Risk* van de Duitse Adviesraad voor Mondiale Verandering. Deze studie noemt vier dimensies van klimaatverandering die – indien geen adequate maatregelen worden genomen – tot sociale destabilisering en uiteindelijk tot geweld kunnen leiden: afname van het aantal

zoetwaterbronnen; vermindering van de voedselproductie; toename van stormen en overstromingen; en groei van migratie.

De Europese Unie bleef intussen niet achter. De Commissie en Hoge Vertegenwoordiger Solana brachten 3 maart jl. een studie voor de Europese Raad uit over klimaatverandering en veiligheid. Het document vormt – zonder enige bronvermelding – in feite het resultaat van een knip- en plakexercitie van Brusselse ambtenaren in de twee Amerikaanse en Duitse documenten. In navolging van de Amerikaanse admirals en generaals beschouwt ook Solana klimaatverandering als *threat multiplier*.

De gevolgen van klimaatverandering voor stabiliteit in de wereld waren voor premier Gordon Brown onlangs zelfs reden de spionagedienst MI5 fors uit te gaan breiden. Voor de krant van wakker Nederland was dit bericht aanleiding de stelling 'Klimaatverandering bedreigt de wereldvrede' onder zijn lezers te peilen: 31% was het eens, 61% oneens met de stelling.

De meeste onderzoekers gaan er overigens van uit dat er geen *direct* verband bestaat tussen klimaatverandering en geweld. Klimaatverandering zal alleen tot geweld leiden in complexe wisselwerking met andere factoren. Met andere woorden: het hangt allemaal af van de specifieke context, zoals de mantra van vele wetenschapslieden tegenwoordig luidt.

Alle studies voorspellen wel dat Afrika het belangrijkste slachtoffer van klimaatverandering zal worden. De Oegandese president Museveni noemde op een top van de Afrikaanse Unie vorig jaar klimaatverandering zelfs een daad van agressie van de rijke jegens de arme wereld. Hij bedoelde daarmee uiteraard dat de rijke landen verantwoordelijk zijn voor de mondiale opwarming, waarvoor Afrika moet boeten. Het conflict in Darfur wordt weleens het eerste klimaatveranderingsconflict in de wereld genoemd. Zo wijt VN-secretaris-generaal Ban Ki-Moon deze brandhaard grotendeels aan verwoestijning en droogte en aan het daaruit voortkomend gebrek aan water en landbouwgrond. Het verderfelijke regime in Khartoem zal met genoeg van deze uitspraak kennis hebben genomen. Niet zij, maar de consumerende inwoners van Washington, Parijs, Amsterdam, enz. zijn schuldig aan het conflict.

Sommige klimaatsceptici betwisten dat de mens grotendeels verantwoordelijk is voor opwarming van de

aarde. Ze schrijven het grootste deel van de opwarming aan natuurlijke oorzaken toe, zoals kleine variaties in de zonneactiviteit. Zo opperen zij dat de huidige opwarming wellicht verband houdt met een natuurlijke cyclus van 1500 jaar, gemeten in ijsboorkernen, oceaansedimenten, stalagmieten, enz. – metingen die een periode van bijna een miljoen jaar bestrijken. Maar het gezaghebbende *UN Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) acht met een zekerheid van meer dan 90% de mens verantwoordelijk voor het broeikaseffect van de laatste 50 jaar.

Wie de stelling huldigt dat wetenschap begint bij verwondering, komt in deelstudies over klimaatverandering overigens rijkelijk aan zijn trekken. Wat wordt er bijvoorbeeld zoal gemeld over milieu-vluchtelingen? Op deze markt zijn vele prijsvechters actief. Het Amerikaanse rapport verkondigt dat vele milieuvluchtelingen uit Afrika in de toekomst aan de poorten van Europa zullen rammelen, om toegang te verkrijgen tot het walhalla van de EU. De meest gezaghebbende autoriteit op dit gebied is hoogleraar Norman Myers van *Oxford University*. Hij voorspelde in 1995 dat in 2050 over de hele wereld 200 miljoen mensen zullen moeten verhuizen door verstoorde weerpatronen, verwoestijning en stijging van de zeespiegel. Inmiddels heeft Myers zijn inzet verhoogd tot zo'n 250 miljoen. De Britse hulporganisatie *Christian Aid* spant echter de kroon met een vorig jaar verschenen rapport waarin het aantal klimaatvluchtelingen in 2050 wordt becijferd op één miljard.

Vervelende spellbreker in dit 'wetenschappelijk' discours is echter Richard Black. Deze Britse onderzoeker meldt in zijn studie *Environmental refugees: myth or reality?* dat vanwege toenemende droogte het aantal migranten waarschijnlijk eerder af- dan toe zal nemen. Black merkt ook fijntjes op dat er een gevaar bestaat dat de academische en beleidsstudies over milieuvluchtelingen meer te maken hebben met bureaucratische agenda's van internationale organisaties en academici dan met enig theoretisch of empirisch inzicht.

Maar ook het smelten van de Noordpoolkap biedt interessante 'food for thought'. De Amerikaan Richard Alley e.a. meldden in het weekblad *Science* (2005) dat de ijslaag van Groenland vanwege mondiale opwarming in haar geheel zal smelten. Een dag voor verschijning rapporteerden de Noorse Ola Johannessen e.a. van het Nansen-centrum in Bergen in *Science Express* echter dat de dikte van Groenlands ijslaag in een periode van 11 jaar is toegenomen met 55 cm, wat in hoofdzaak is veroorzaakt door een accumulatie van toegenomen sneeuwval op de ijsmassa.

Voor sommige academici bieden milieu en klimaatverandering een aardige bijverdienste. Zo heeft de Amerikaan Michael Klare marktgericht ingespeeld op klimaat-

verandering en energieschaarste. Titels van zijn boeken als *Resource Wars – The New Landscape of Global Conflict* en *Blood and Oil* doen vermoeden dat hier sprake is van een concurrent van Tom Clancy. Wie vol verwachting denkt dat hij of zij in deze geschriften getraakteerd wordt op forse porties geweld, komt echter bedrogen uit. Klare concludeert, in tegenstelling tot zijn suggestieve titels, dat oorlogen niet erg waarschijnlijk zijn. Economische voordelen van onderhandelen en samenwerken zullen immers vele malen groter zijn dan oorlog te voeren. In de woorden van Richard Rosecrance: 'trading, not invading'.

Ook de Paus kon niet achterblijven in de klimaatdiscussie. Hij voerde december jl. een verrassingsaanval uit op de klimaat-doemdenkers met de waarschuwing dat iedere oplossing voor de opwarming van de aarde gebaseerd moet zijn op hard bewijs en niet op een dubieuze ideologie. Ook mocht de zorg voor het milieu niet zover gaan, dat het welzijn van dieren en planten een grotere prioriteit kreeg dan die van de mens. Waarvan akte, Partij voor de Dieren!

Maar is klimaatverandering, gezien de uiteenlopende uitkomsten van onderzoek, wel een wetenschap? Uit onverdachte hoek wordt deze vraag ontkennend beantwoord. Dennis Meadows, milieu-goeroe van het eerste uur en co-auteur van *De grenzen aan de groei* uit 1972, meent in een uitgebreid interview in het Vlaamse tijdschrift *Knack*, dat hier evenals bij economie sprake is van een religie. Wetenschap is volgens hem een verzameling principes waarover consensus bestaat. Maar als de meeste wetenschapslieden het ergens over eens zijn, wil het volgens Meadows nog niet zeggen dat het waar is. Als je echter wilt bewijzen dat het niet waar is, moet je volgens hem wel sterke argumenten hebben.

Een belangrijke verklaring voor de verschillen in de voorspellingen in studies over klimaatverandering vormen de aannames die men in de diverse klimaatmodellen hanteert. Wanneer één zo'n aanname wordt veranderd, rolt er een compleet ander scenario uit de computer. Toch voorspellen klimaatmodellen vrijwel unaniem dat land sneller warmer zal worden dan de oceaan en dat hooggelegen gebieden een grotere opwarming zullen ondervinden dan laaggelegen gebieden. Niemand kan er dan ook nog omheen dat klimaatverandering een 'fact of life' is geworden. Ook het feit dat klimaatverandering indirect gevolgen kan hebben voor de veiligheid en stabiliteit, is over het algemeen geaccepteerd. Maar over de aard en omvang van deze gevolgen bestaat een waaier van voorspellingen. Kortom, evenals geschiedenis is de toekomst een discussie zonder einde.

Mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Van zwarte naar groene energie

## Geopolitiek van mondiale energietransitie

Klimaat en energie zijn 'hot'. Al Gore en het Klimaatpanel van de Verenigde Naties hebben er het afgelopen jaar de Nobelprijs voor de Vrede mee gewonnen. Politici en beleidsmakers van veel landen haasten zich van de ene internationale conferentie naar de andere. Na Kyoto zijn Bali, Hawaii, Gleneagles, Heiligendamm, New Delhi en Singapore maar een paar van de plaatsen die de recente topografie van de klimaatverandering bepalen. Deze pleisterplaatsen staan voor diverse overlegcircuits en routes naar emissiereductie. Hoewel ieder daarvan een eigen agenda heeft, zal er, als het goed is, in 2009 een grote finale plaatsvinden in Kopenhagen, waar al dan niet een nieuw klimaatverdrag gesloten gaat worden, met bindende emissiereductiedoelen voor de deelnemende landen.

Europa ziet een leidende rol voor zich weggelegd in het internationale klimaat- en energiespel. In 2007 werden al ambitieuze doelen gesteld, waarin het getal '20' centraal staat. In het jaar 2020 moet 20% reductie in uitstoot van broeikasgassen bereikt zijn, moeten hernieuwbare bronnen 20% van de Europese energievoorziening uitmaken en moet de energievoorziening 20% efficiënter zijn. Wanneer een internationaal klimaatverdrag gesloten wordt, is de Europese Unie zelfs bereid 30% emissiereductie voor haar rekening te nemen. Ook Nederland wil als lidstaat flink zijn best doen: 30, 20 en 2 zijn de cijfers die de Nederlandse ambities bepalen. Deze staan voor respectievelijk de te bereiken emissiereductie, het percentage hernieuwbaar en de *efficiency*-verbetering per jaar tot aan 2020.

Zo te zien lijken de pijlen dus te wijzen op een forse vergroening van de energievoorziening in de komende jaren. Maar de praktijk is weerbarstiger. Internationale verhoudingen en uiteenlopende doelstellingen die beleidsmakers voor energie hebben, maken het nog lang niet zeker dat een mondiale 'energietransitie' metterdaad zal plaatsvinden. Dat is te beargumenteren aan de hand van vijf stellingen.

### Specifiek en ruim Europees belang

*1 Europa heeft een eigen belang om een klimaatbeleid op de internationale agenda te zetten dat verder gaat dan klimaat alleen.* Europa is de kampioen van het kli-

maatveranderingsbeleid, maar het heeft daar ook een duidelijk eigen belang bij. Vanaf eind 19de eeuw is er in Europa met vallen en opstaan, en na verscheidene oorlogen, een welvarende maatschappij opgebouwd. Daardoor staan alle Europese landen nu in de top van de *Human Development Index* van de Verenigde Naties.<sup>1</sup> Aanvankelijk dreef deze ontwikkeling op kolen; later kwamen daar olie en gas als belangrijkste energiebronnen bij. Thans bestaat het Europese energieverbruik nog steeds voor het overgrote deel uit deze drie fossiele brandstoffen.<sup>2</sup> Maar terwijl kolen aanvankelijk op korte afstand van de gebruikers binnenslands gedolven werden, deed met olie en gas ook de afhankelijkheid van niet-Europese landen haar intrede. Verwacht wordt dat deze import de komende jaren sterk gaat stijgen: rond 2030 zal vrijwel alle olie, meer dan 80% van het gas en bijna 60% van de kolen van buiten de EU moeten komen.<sup>3</sup>

De vrees bestaat in Europa – al dan niet terecht – dat landen als Rusland en de Golfstaten, waar het grootste gedeelte van de olie- en gasreserves te vinden is, deze Europese afhankelijkheid politiek of economisch zullen proberen uit te buiten. Nu de eigen fossiele reserves op zijn, is het voor Europa dan ook een gunstig moment om verder te kijken. En daar is het ook hard mee bezig, op uiteenlopende manieren. Waar in Europese beleidsstukken vooral mee geadverteerd wordt, is dat er de laatste twee decennia in Europa al een forse industrie is opgebouwd wat betreft hernieuwbare energie. In windenergie heeft het Deense *Vestas* al 30% van de wereldmarkt in handen, en ook in alle andere markten voor hernieuwbare energie heeft Europa een substantieel aandeel.<sup>4</sup> Met deze nieuwe industrie hoopt Europa werkgelegenheid en economische groei te bevorderen. Het is dan ook één van de speerpunt-industrieën waarin de EU de komende jaren ook vanuit de Lisbon-agenda wil investeren, om zo de op sommige gebieden opgebouwde voorsprong ooit in klinkende munt om te zetten.

Minder expliciet genoemd, maar zeker zo belangrijk, is ook het Europese belang in kernenergie. Vooral voor Frankrijk dat, met een thuismarkt waar 80% van de elektriciteit uit kernenergie komt, in een goede positie verkeert om internationaal aan de

weg te timmeren als het aankomt op de bouw van nieuwe kerncentrales. En het geldt zelfs Duitsland, waar géén nieuwe kerncentrales meer gebouwd mogen worden, maar dat op industriegebied nog steeds grote belangen heeft bij kernenergie.

Een in het verleden op kolen, gas en olie opgebouwde welvaart, dreigende importafhankelijkheid en energie-industrieën die ook in een 'low-carbon'-toekomst voor voortzetting van de huidige welvaart kunnen zorgen, zijn drie factoren die voor Europa samengaan. Maar deze redenen voor actie gelden in veel mindere mate voor andere regio's en landen.

### **Energietransitie = klimaatbeleid + toegang tot energie**

*2 Energietransitie moet naast klimaatbeleid ook ontwikkeling en toegang tot energie centraal stellen.* Klimaatbeleid kan in Europa in het centrum van de aandacht staan, omdat andere energiewensen min of meer vervuld of binnen bereik zijn. Iedereen heeft op ieder moment toegang tot energie en tegen een meestal betaalbare prijs. In de nabije toekomst zal dat ook ongetwijfeld zo blijven. Tegelijk zijn er over de hele wereld nog 1,6 miljard mensen die helemaal geen toegang hebben tot bijvoorbeeld elektriciteit, vooral in Afrika ten zuiden van de Sahara, India en Zuid-Oost-Azië.<sup>5</sup> Traditionele biomassa, zoals houtskool, landbouwafval en mest, is voor meer dan 2,5 miljard mensen nog steeds de belangrijkste energiebron, waarvoor dagelijks soms grote afstanden gelopen

### **Ontwikkelingshulp slaagt er niet in toegang tot energie in de armste landen echt te verbeteren**

moeten worden.<sup>6</sup> Afgezien van het tijdsbeslag om aan energie te komen, leidt het inefficiënte gebruik van traditionele biomassa ook tot regionale luchtvervuiling en degradatie van landbouw- en bosgronden. Bovendien sterven jaarlijks 1,3 miljoen mensen, ongeveer evenveel als aan malaria, aan luchtvervuiling binnenshuis, veroorzaakt door traditionele manieren van koken op biomassa.<sup>7</sup> Met de verwachte groei van de wereldbevolking in vooral ontwikkelingslanden zal het aantal mensen dat geen toegang heeft tot 'onze' vormen van energie, alleen nog maar toenemen.

Duidelijk is dat voor deze mensen de toegang tot en het kunnen betalen van energie vooropstaan.

Daarmee wordt in de internationale klimaatdiplomatie van bijvoorbeeld Europa maar beperkt rekening gehouden. Via het 'Clean Development Mechanism' (CDM) worden projecten gestimuleerd die in ontwikkelingslanden broeikasgasemissies beperken. Maar voorrang krijgt daarin over het algemeen de emissiebeperking, en niet zozeer het toegang geven tot energie of algemene duurzaamheidscriteria.<sup>8</sup> Het aantal landen waarin een substantieel deel van deze projecten is gerealiseerd, is klein: India, China, Costa Rica en Brazilië zijn de belangrijkste projectpartners.<sup>9</sup> In de toekomst zal Rusland mogelijk nog een andere grote partij voor CDM worden, maar Afrika zal waarschijnlijk het minst profiteren van het internationale klimaatbeleid.<sup>10</sup> Dit terwijl Afrika juist één van de regio's is die het meest zullen lijden onder de negatieve effecten van klimaatverandering.<sup>11</sup>

Ook ontwikkelingshulp slaagt er tot dusver niet in de toegang van mensen tot energie in de armste landen substantieel te verbeteren. In 2030 is de verwachting dat er, onder andere door de sterke bevolkingsgroei in ontwikkelingslanden, nog steeds 1,5 miljard mensen geen toegang hebben tot elektriciteit.<sup>12</sup> En om de afhankelijkheid van traditionele biomassa te halveren, moeten er tot 2015 1,3 miljard mensen overstappen op andere brandstoffen. Of dat gaat lukken, is nog een grote vraag, maar het merendeel hiervan zal naar verwachting LPG gaan gebruiken, net als benzine, een van aardolie afkomstige fossiele brandstof.<sup>13</sup> Toegang tot energie heeft voor deze mensen, en voor de verantwoordelijke beleidsmakers in ontwikkelingslanden, voorrang op de reductie van broeikasgassen.

### **Ook verdienen aan energie is belangrijk**

*3 Om energietransitie op mondiaal niveau te kunnen bereiken, moet je naast de traditionele energiebeleidsdoelen 'schoon, betrouwbaar, betaalbaar' een vierde beleidsdoel toevoegen: verdienen aan energie.* 'Betrouwbaar, betaalbaar, schoon' is al sinds lang het adagium van de Nederlandse energievoorziening.<sup>14</sup> Ook de Europese Commissie hanteert een variant van dit motto. Hier zijn de kernwoorden 'competitiveness, sustainability, security of supply'. Waar de Nederlandse slogan nog duidelijk op de energie-eindverbruiker is gericht, worden de Europese beleidsdoelen bij 'competitiveness' al minder duidelijk. Want bij dat concurrerend vermogen gaat het enerzijds om energieprijzen die niet hoger zijn dan elders, vooral voor de grote energie-eindverbruikers in de industrie die met

andere regio's moeten concurreren. Maar anderzijds gaat het om de energie-industrie als productiemiddel. Als *bedrijfstak* moet deze op nationaal niveau werkgelegenheid en geld opleveren door export.

Twee zo fundamenteel verschillende doelen onder één term te brengen, dat leidt tot verwarring. Als je de energievoorziening mondiaal bekijkt, lijkt het dan ook verstandiger de twee uiteen te trekken en een vierde beleidsdoel toe te voegen. 'Betrouwbaar, betaalbaar en schoon' richten zich op micro-niveau, de individuele energiegebruiker. Het vierde doel heeft meer te maken met macro-economie: het optimaal gebruik maken van de energie-industrie, en de beschikbare natuurlijke hulpbronnen, als werkgever en om geld te verdienen door export. Een term als 'verdienen aan energie' voor dat doel mag dan wel politiek incorrect zijn, hij geeft wel aan waar de energiebelangen van een flink aantal landen liggen. En die liggen thans bij fossiel, niet bij hernieuwbaar.

Zo is in de periode 2001-2004 de economie van veel landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika sterk gegroeid doordat de olieopbrengsten met tweederde stegen, tot 300 miljard dollar per jaar.<sup>15</sup> Landen als Saoedi-Arabië, Iran, Kuwait en Algerije zijn voor 80 tot 90% van hun exportinkomsten, en de helft van hun nationale inkomen, afhankelijk van olie- en gasexport.<sup>16</sup> Ook de economie van landen als Venezuela en Rusland is voor een groot deel gebaseerd op de inkomsten uit exploitatie van deze fossiele energiebronnen. Transitie naar een 'low-carbon energievoorziening' kan voor deze landen alleen maar een economische teruggang betekenen. Met hun fossiele brandstoffen is het dan ook in hun, zeer begrijpelijke, economische belang te proberen zo'n transitie op mondiaal niveau zo lang mogelijk uit te stellen.

### **Energietransitie en klimaatverandering als hogere behoeften**

*4 De rangorde van energiebeleidsdoelen is vergelijkbaar met de piramide van Maslov: energietransitie en klimaatverandering zitten bovenin deze piramide.* Naast de twee al genoemde groepen landen die heel andere ideeën hebben bij een 'energietransitie' dan Europa, hebben ook de Verenigde Staten en opkomende economieën als China en India heel andere uitgangspunten. Ondanks Al Gore, vele activiteiten op het niveau van Staten en oproepen vanuit de industrie<sup>17</sup> wil klimaatverandering maar geen prioriteit worden van de regering-Bush. Wél wil Bush de afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten verkleinen en de bin-

nenlandse landbouw een steun in de rug geven door nieuwe energie-technologieën te bevorderen. Vooral kernenergie, kolen met CO<sub>2</sub>-afvang en biobrandstoffen van eigen bodem moeten oplossingen bieden. Energieveiligheid is daarbij de belangrijkste drijfveer.

Zal hieraan iets veranderen met een nieuwe president in 2009? Dat is nog lang niet zeker. Obama, Clinton en McCain beloven alle drie verdergaande activiteiten op klimaatgebied. Maar van 3000 aan de kandidaten gestelde vragen in televisieinterviews gingen er maar zes over klimaatverandering.<sup>18</sup> Dat suggereert dat er in de Verenigde Staten niet bepaald een urgentiegevoel heerst dat overgang naar een 'low-carbon'-energiesector op korte termijn noodzakelijk is.

Zo'n urgentiegevoel lijkt er tot op zekere hoogte wél te bestaan in een opkomende economie als China. Met de enorme economische groeicijfers van de laatste jaren neemt ook de milieuvervuiling sterk toe. Naast maatregelen om lokale lucht-, water- en bodemvervuiling aan te pakken, is er onlangs voor het eerst een nationale klimaatstrategie gepubliceerd. Verbetering van de efficiëntie en vergroting van het aandeel hernieuwbare energie staan daarin centraal. Maar China geeft ook de eigen grenzen van deze strategie aan: 'Voor ontwikkelingslanden met minder emissies in het verleden en een huidige lage per capita emissie, ligt de prioriteit bij duurzame ontwikkeling.'<sup>19</sup> Concreet wil dat zeggen dat men pas verplichtingen tot emissiereducties wil aangaan, als de geïndustrialiseerde landen eerst verdergaande maatregelen nemen. Bovendien verwacht men van deze landen via 'technology transfer' substantiële bedragen te ontvangen voor overschakeling op 'low-carbon'.

Bij beschouwing van de onderlinge posities ten opzichte van energietransitie dringt een vergelijking met de door Abraham Maslov in 1943 gepostuleerde 'sociale behoeftenpiramide'<sup>20</sup> zich op. Waar Maslov uitging van individuele menselijke 'basisbehoeften' die eerst vervuld moeten worden voordat 'hogere' behoeften aan de orde kunnen komen,<sup>21</sup> kun je op energiegebied en op macroniveau wellicht ook spreken van basis- en hogere doelen, in dit geval voor nationale beleidsmakers. Het fundament van zo'n 'energiepiramide' ligt wellicht in het bereiken van een zekere mate van welvaart en werkgelegenheid voor de eigen bevolking, met om het even welke energiebronnen en zonder al te veel te letten op daarmee gepaard gaande milieuproblemen. Dat gaat samen met het geven van toegang tot energie aan de hele bevolking. Daarna, als het land eenmaal is aangesloten op het internationale systeem en kan con-

curren met andere economieën, kunnen problemen als het in de hand houden en verlagen van kosten voor eindverbruikers of het veranderen van de energiemix aan de orde komen. In dit stadium kan ook lokale lucht- of watervervuiling worden aangepakt. Pas wanneer ook dát geregeld is, kan men de blik richten op mondiale milieuproblemen als klimaatverandering, en de energievoorziening optimaliseren door efficiëntie aan te pakken en over te schakelen op hernieuwbare energiebronnen.

De analogie van een mondiale energietransitie met de piramide van Maslov suggereert dat er ten minste een basisniveau van welvaart in een land nodig is, voordat 'hogere' energiebeleidsdoelen zoals energietransitie aan de orde kunnen komen. Dat niveau is nog maar in een beperkt aantal landen bereikt. En zelfs als dat basisniveau ruimschoots aanwezig is, zoals in de Verenigde Staten, hoeft ook dat nog niet te betekenen dat men 'vanzelf' naar een 'low-carbon' energievoorziening toegaat omwille van het klimaat, maar kan het zijn dat andere drijfveren, zoals energieveiligheid, belangrijker worden gevonden.

### **Eerst nog een energiecrisis?**

*5 Een fundamentele mondiale energietransitie tot 2050 zonder voorafgaande energiecrisis is onwaarschijnlijk.*

Een mondiale energietransitie in de komende decennia kan globaal op drie manieren plaatsvinden. De eerste is door een geleidelijk en beleidsgestuurd veranderingsbeleid. In zo'n scenario wordt over enkele jaren een nieuw klimaatakkoord getekend, waaraan een groot aantal landen meedoet. De prijs van broeikasgasemissies wordt dan langzaam opgeschroefd door steeds meer gassen, sectoren en landen onderdeel te laten uitmaken van dit systeem. Stap voor stap zullen de afhankelijkheid van olie en gas en op langere termijn ook die van kolen afnemen, doordat het voordeliger wordt over te schakelen op efficiëntere opwekkingsvormen of op hernieuwbare bronnen. Door overdracht van technologie en systemen als 'Joint Implementation' en het 'Clean Development Mechanism' zullen ook ontwikkelingslanden kunnen meeprofiteren en in welvaart kunnen groeien. De mondiale vraag naar energie zal na een piek afvlakken of zelfs dalen, en uiteindelijk zullen energiebronnen als zon, wind en water de plaats van olie, gas en kolen innemen. De grote olie- en gasproducerende landen zullen vanwege het hogere belang van de klimaatverandering inzien dat het ook in hun belang is mee te doen in dit systeem, en daarom afzien van verdere exploitatie van de op hun grondgebied aanwezige fossiele energiebronnen.

Een ander scenario gaat uit van een technologische doorbraak. Door onderzoek naar veel verschillende energiebronnen te financieren zal er, in deze denkrichting, op een gegeven moment wel een keerpunt komen waarbij één of meer nieuwe energiebronnen zó goedkoop worden, dat zij de concurrentie met fossiele energiebronnen kunnen aangaan. Technologieverdracht zal alle landen laten meeprofiteren van deze doorbraak, en deze energiebron of -bronnen zullen geleidelijk de fossiele energiebronnen als basis van onze energievoorziening vervangen.

Beide scenario's zijn mogelijk, en wellicht ook te combineren. Maar zijn ze ook waarschijnlijk? Het gaat om een politiek gezien zeer korte tijdsspanne van één à twee decennia die nodig is om fundamentele veranderingen rond 2050 te kunnen bereiken. Daarin moeten alle politieke belangen van landen in de hele wereld op één lijn komen, of moet een begin worden gemaakt met het op grote schaal implementeren van een fundamenteel nieuwe technologie. Er zijn tot dusver nog weinig tekenen dat zo'n politieke of technologische doorbraak ophanden is. En het vrijwillig in de grond laten van olie en gas door producerende landen of grootschalige technologieoverdracht naar ontwikkelingslanden lijkt op korte termijn onwaarschijnlijk.

Daarom is het goed ook te kijken naar een derde optie: Wat gebeurt er, als er *niet* binnen het tijds kader van één à twee decennia een grote technologische doorbraak plaatsvindt, of als het *niet* lukt alle landen op tijd op één lijn te krijgen voor de 'low-carbon energievoorziening'? In dat geval is het goed denkbaar dat een *nieuwe energiecrisis* de weg moet vrijmaken voor fundamentele verandering van het wereld-energiesysteem. Ook daarin zijn weer globaal drie wegen te onderscheiden: een politieke, technologische of natuurlijke crisis kan het internationale urgentiegevoel snel zodanig opvoeren, dat de internationale bereidheid tot grootscheepse actie opeens aanwezig is. Dat geldt vooral wanneer de toegang tot olie of gas abrupt wordt afgesneden. Internationale politieke spanningen kunnen bijvoorbeeld olie- en gasreserves in het Midden-Oosten, de Kaspische-Zeeregio en Rusland tijdelijk ontoegankelijk maken of essentiële doorvoerroutes als het Suezkanaal, de straat van Malakka of de straat van Hormuz blokkeren.<sup>22</sup> Ook kan een technologische ramp een energiebron opeens veel minder aantrekkelijk maken. Het bekendste voorbeeld daarvan uit het verleden is de ramp met de kerncentrale bij Tsjernobyl, die kernenergie voor minstens tien jaar van de mondiale agenda heeft gehaald. Ook een natuurramp, zoals

de orkaan *Katrina*, die in 2005 in het zuiden van de Verenigde Staten grote schade veroorzaakte, kan een energietransitie opeens weer in het middelpunt van de internationale aandacht brengen.

Geen van deze opties voor een internationale energiecrisis is een prettig vooruitzicht of is op zich zelf wenselijk. Maar als een dergelijke crisis plaatsvindt, zal deze ongetwijfeld een extra stuwkracht creëren voor de noodzakelijke, maar ook unieke en zeer complexe verandering van de huidige energiesector.

### Tot slot

Een overgang naar een mondiale 'low-carbon' energievoorziening is zeker nog geen gelopen race. Want zelfs als Europa en Nederland de komende jaren 'vergroenen', blijft het te bezien of de rest van de wereld dat ook zal doen. Ondanks veel mooie woorden door politieke leiders in het openbaar zijn toegang tot energie, energieveiligheid en verdienen aan fossiele energiebronnen vaak belangrijker dan klimaatbeleid. En elders vallen deze belangen vaak minder mooi samen met een energietransitie dan in Europa.

Om te voorkomen dat een energiecrisis de enig overgebleven weg vooruit betekent, is het daarom zaak deze belangentegenstellingen niet te veroorzaken, maar ze te begrijpen en mee te nemen in de internationale onderhandelingen over toekomstig energie- en klimaatbeleid. Meer dan Kopenhagen zijn bijvoorbeeld Riad, Teheran, New York, Moskou en Beijing de plaatsen die de toekomst van dit beleid zullen bepalen.

### Noten

- 1 Zie [www.hdr.undp.org/en/statistics/](http://www.hdr.undp.org/en/statistics/) voor de *Human Development Index*. Nederland staat hierin op de negende plaats. Roemenië staat als laagste EU-land op de 60ste plaats, maar wordt nog steeds onder de categorie 'High Human Development' geschaard.
- 2 European Commission, DG TREN, *Statistical Yearbook 2007*, Brussel. Het verbruik van de EU-27 bestond in 2005 uit: 37% olie; 25% gas; 18% kolen; 14% kernenergie; en 6% hernieuwbaar.
- 3 In 2000 bedroeg het importpercentage van olie, gas en kolen respectievelijk 78, 50 en 30% (European Commission, SEC(2007)12, 10 oktober 2007).
- 4 *REN21 Renewables Global Status Report 2006*, ([www.ren21.net](http://www.ren21.net)).
- 5 International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2006*, Parijs.
- 6 In Tanzania varieert de afstand die dagelijks wordt afgelegd om aan energie te komen, van 1,5 tot 10 km (IEA, a.w. noot 5).
- 7 *Ibid.*
- 8 S. Foot, 'An Evaluation of the Present Clean Development

Mechanism', in: *Environmental Law and Management*, 16, 2004, blz. 3.

- 9 *Ibid.*
- 10 *Moving towards Emission Neutral Development*, Oxford, EcoSecurities Ltd., 2002.
- 11 Zie bijv. het meest recente IPCC *synthesis report* (2007): [www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf)
- 12 IEA, *World Energy Outlook 2002*.
- 13 IEA, *World Energy Outlook 2006*.
- 14 Zie: [www.ez.nl](http://www.ez.nl)
- 15 IEA, *World Energy Outlook 2005*.
- 16 Zie bijv.: [www.eia.doe.gov/emeu/caps](http://www.eia.doe.gov/emeu/caps)
- 17 [www.wri.org/climate/usclimate](http://www.wri.org/climate/usclimate) geeft een overzicht van klimaatactiviteiten op statenniveau in de Verenigde Staten; [www.cfr.org/publication/14765/candidates\\_on\\_climate\\_change.html?breadcrumb=%2Fcampaign2008-%2Ftrackers](http://www.cfr.org/publication/14765/candidates_on_climate_change.html?breadcrumb=%2Fcampaign2008-%2Ftrackers) in de klimaatplannen van presidentskandidaten; [www.us-cap.org/](http://www.us-cap.org/) van activiteiten van de industrie.
- 18 K. Mieszkowski, *TV News is too cool*, American Council on Foreign Relations, 2008 ([www.salon.com/news/feature/2008/01/28/global\\_warming\\_tv/](http://www.salon.com/news/feature/2008/01/28/global_warming_tv/)). Om dit cijfer in context te plaatsen: naast de zes vragen over *global warming*, gingen er drie over UFO's.
- 19 National Development and Reform Commission, *China's National Climate Change Programme*, juni 2007.
- 20 A.H. Maslov, 'A Theory of Human Motivation', in: *Psychological Review*, 50, 1943, blz. 370-396.
- 21 Maslov onderscheidde achtereenvolgens lichamelijke, veiligheids-, sociale, erkennings- en zelfontplooiingsbehoeften. Volgens zijn theorie moeten telkens eerst lichamelijke behoeften als eten en drinken vervuld worden, voordat de behoefte aan veiligheid en zekerheid, die samenhangt met het behoren tot een groep, aan de orde komt. Dit geldt analoog voor iedere volgende stap in behoeften.
- 22 Een scenario hiervoor wordt beschreven in: Energie: Meagan Linde (dochter van Coby van der Linde) - 2007 - in: Prof. dr. R.J. in 't Veld, Ir. J.H. van der Veen & Dr. F.M.R.C. Basten (red.), *Ijsberenplaag op de Veluwe; Essays over de Toekomst*.

Stephan Slingerland, Lucia van Geuns en Coby van der Linde zijn allen verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) resp. als senior wetenschappelijk medewerker, adjunct-hoofd en hoofd.

## Rotterdams klimaatinitiatief spil voor schoner milieu

Op de weg van Kyoto via Bali naar Kopenhagen speelt het Rotterdamse initiatief om in 2025 de uitstoot van CO<sub>2</sub> teruggebracht te hebben tot 50% van de CO<sub>2</sub>-emissies van 1990 een bijzondere rol. Het gaat hierbij om 34 megaton CO<sub>2</sub> per jaar. De Nederlandse regering heeft zich verplicht die 50%-reductie in 2050 bereikt te hebben. *Carbon Capture and Storage*, dat is de afvang, het transport en de ondergrondse opslag van koolstofdioxide, is een van de speerpunten van het *Rotterdam Climate Initiative*. Rotterdam, de stad en de haven, wil dus twee keer zo snel gaan. Dat is te meer bijzonder omdat het Rotterdamse haven- en industriële complex begonnen is aan een nieuwe ronde van expansie, die onder meer gepaard gaat met het project-Tweede Maasvlakte.

Niet alleen groeit de haven snel in de sector containers – in deze containeroverslag speelt ook China een grote rol – maar ook op energieterrein zijn er nieuwe ontwikkelingen. Zo zijn er in het kader van het transport van vloeibaar aardgas al vergunningen voor twee LNG-terminals; zijn er diverse initiatieven op het terrein van biomassa; en wordt er naast kolendoorvoer stevig gewerkt aan energiezuinige kolencentrales, al of niet met bijmenging van biomassa.

Toen de auteur van deze bijdrage najaar 2006 voorzitter werd van de door de gemeente Rotterdam in het leven geroepen *International Advisory Board*, werd hij geconfronteerd met deze mooie groei, maar ook met de bedreiging dat juist in Rotterdam de uitstoot van CO<sub>2</sub> sterk zou gaan stijgen. Besloten werd van deze nood een deugd te maken, d.w.z. nieuwe technologieën versneld te gaan toepassen. Vastgesteld werd dat een dergelijke inspanning alleen zou slagen, als die haven én stad zou betreffen; en zo kwam het tot een partnerschap tussen de gemeente Rotterdam, het havenbedrijf, de DCMR Milieudienst Rijnmond in Schiedam en Deltalinqs, de koepelorganisatie voor het bedrijfsleven in het haven- en industriegebied.

Rekensommen werden gemaakt met betrekking tot de te verwachten groei en CO<sub>2</sub>-emissie. Als men de uitstoot van CO<sub>2</sub> wil reduceren (in het Engels 'mitigation'), dienen zich vier mogelijkheden aan: besparingen, alternatieve vormen van energie

('renewables', in het bijzonder wind, zon en bio); 'schoon fossiel' en kernenergie. Vervolgens werd besloten tot een prioriteitsvolgorde: allereerst besparingen, vervolgens alternatieve vormen van energie, en ten slotte 'schoon fossiel'.

Tegelijk werd besloten geen 'energie' in nucleair te steken – althans niet in Rotterdam. Daarvoor was een praktische reden. Maatschappelijk, politiek en bestuurlijk vergt het toepassen van kernenergie nu eenmaal geweldige inspanningen. Dat, zo vond Rotterdam, kan beter aan anderen worden overgelaten. Dan is het overigens des te noodzakelijker met alle kracht naast besparingen en vernieuwbare energiebronnen ook schoon fossiel zo snel mogelijk metterdaad te gaan toepassen.

### Schoon fossiel

Het is noodzakelijk om zoveel mogelijk energie te besparen en duurzame energiebronnen te gebruiken, zoals bio, wind- en zonne-energie. Maar zelfs als je tot het uiterste gaat met besparingen en duurzame energie, is dit nog niet genoeg om de CO<sub>2</sub>-emissies voldoende te beperken. Daarom moeten we energie uit olie en kolen, de zogenaamde fossiele brandstoffen, zo snel mogelijk schoon toepassen. Dit heet 'schoon fossiel'. Het schoonmaken van deze fossiele brandstoffen kan door CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag.

Ervaringen, hier en elders in de wereld, leren dat CO<sub>2</sub> veilig vervoerd en opgeslagen kan worden. Nederland heeft jarenlang gas uit de bodem gehaald. Nu brengen we de resten van ons energieverbruik, de CO<sub>2</sub>, weer terug in de bodem. Dit is principieel duurzaam, omdat wij de fossiele brandstoffen winnen uit de ondergrond, slechts gebruiken wat wij kunnen benutten en datgene wat wij over hebben, weer terugbrengen in de ondergrond; daar waar het geen schade oplevert voor het klimaat. De verwachting is dat vanaf 2020 ondergrondse opslag grootschalig wordt toegepast; voor de bestaande industrie, maar ook bij nieuwe industrie en kolencentrales. In Rotterdam zijn er unieke voordelen aanwezig om dit te verwezenlijken.

*Allereerst* de mogelijkheid van het gebruik van *afvalwarmte* ofwel *restwarmte*. In het Rotterdamse

gaat als gevolg van de omvang van het industriële complex heel erg veel 'afvalwarmte' de lucht of het water in. Het ligt voor de hand daarvan zoveel mogelijk te gaan gebruiken via een warmtebedrijf; vooral voor ruimte-verwarming. Dat is natuurlijk pure winst en valt onder de eerste prioriteit: besparingen. Er blijft dan echter nog een grote hoeveelheid restwarmte over en die zal bij de te verwachten uitbreidingen nog fors toenemen.

Nu is voor de afvang van CO<sub>2</sub> veel energie nodig; juist dat maakt de afvang van CO<sub>2</sub> ('capture') zo duur. Bij het opschalen van de kleine *capture pilot projects*, zoals die nu plaatsvinden, is er dus het perspectief van die beschikbare restwarmte. Deze 'keten-mogelijkheid' zal kenmerkend zijn voor het Rotterdamse project. Bij nieuwe uitbreidingen zijn er ook weer nieuwe mogelijkheden; denk maar eens aan de energie die vrijkomt uit 'aangeland' LNG.

*Vervolgens* is er de faciliteit van een *transportsysteem*, waarvan het begin er al is. Rotterdam heeft een commercieel functionerende pijplijn om (schone) CO<sub>2</sub>, dat nu al beschikbaar is via de zg. OCAP-pijpleiding, naar de kassen in het naburige tuinbouwgebied het Westland te brengen, om die aldaar voor de groei van kasproducten te benutten. (OCAP = Organic Carbon dioxide for Assimilation of Plants.) Er is meer relatief zuivere CO<sub>2</sub> beschikbaar en door in een procesmatige keten met het Westland te werken, kan zo de 'duurzame kas' gekoppeld worden aan de overmaat aan CO<sub>2</sub> uit het haven- en industriële complex. Deze pijpleiding kan uitgebreid worden om zo'n 5 miljoen ton CO<sub>2</sub> per jaar uit het Rotterdamse te transporteren: OCAP+. Deze 5 miljoen ton is een veelvoud van wat in het Westland – de *green port* van Nederland – gebruikt kan worden. Het meerdere zal zijn weg moeten vinden in opslag ('storage').

Dit brengt mij tot de *derde dimensie* van het Rotterdamse vestigingsplaats-voordeel om CCS/schoon fossiel te gaan toepassen. Dat zijn de *leegrakende olie- en gasvelden* in de nabijheid. Met het oog daarop zal OCAP+ doorgetrokken worden naar Barendrecht en via Amsterdam naar Q8, een leegkomend veld voor de Noordzeekust. Zo is er het perspectief dat afgevangen kooldioxide metterdaad zijn weg zal vinden in transport en opslag. Aansluitend op OCAP+ zal er een nieuw transportsysteem, een nieuwe pijpleiding dus, komen om nog eens jaarlijks 15 miljoen ton CO<sub>2</sub> méér af te voeren. Dat wordt dus na OCAP+ de tweede fase van dit deelproject.

## Het Noorden (Green Valley) en de nationale dimensie

De drie hier behandelde voordelen gelden tot op zekere hoogte ook in Noord-Nederland. De twee regionale initiatieven, het *Rotterdam Climate Initiative* en de *Green Valley* in het Noorden, zijn al gaan samenwerken; en dat alles is gevat in een *national taskforce* onder voorzitterschap van Stan Dessens. Hierin hebben naast de regionale initiatieven ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van de milieubeweging zitting.

## Gas-rotonde en CO<sub>2</sub>-hub

Al enige jaren werkt Nederland, in het bijzonder de Gasunie, aan de mogelijkheid bij een geleidelijk verminderde eigen gasvoorraad (het Groningse Slochteren en de kleine velden) de in ons land bestaande gasinfrastructuur te benutten om gas in te voeren en als gas-rotonde voor Noordwest-Europa te gaan functioneren. Onlangs is daar de CO<sub>2</sub>-hub-gedachte bijgekomen. Een eerste inventarisatie leert namelijk dat de leegrakende onderaardse aardgasvelden, vooral die in de Noordzee, 'overmaat' hebben, zodat het mogelijk lijkt vanuit een groter gebied, de Antwerpse regio en het relatief nabije Ruhrgebied, CO<sub>2</sub> daarin op te slaan.

Zo tekenen zich de mogelijkheid en de noodzaak af van een geïntegreerde aanpak, zodat ons land na het tijdvak-Slochteren en na het kleine-veldenbeleid zich ontwikkelt tot Gas-rotonde en CO<sub>2</sub>-spil.

## De economische dimensie

Afgezien van nu reeds commercieel functionerende CO<sub>2</sub>-leveranties aan het Westland zal CCS moeten gaan functioneren op basis van het adagium 'de vervuiler betaalt'. Dat heeft in het kader van de Europese Unie vorm gekregen in het Europese Emissierechtensysteem (ETS); energiebedrijven moeten rechten kopen om CO<sub>2</sub> te mogen uitstoten. Dat systeem zal industriebreed moeten gaan functioneren. Er is intussen al een markt voor deze rechten ontstaan. De markt schat voor de middellange termijn een prijs van 25 euro per ton CO<sub>2</sub> in. Door stapsgewijs kortingen te gaan verlenen op de toegestane rechten, kortom, de hoeveelheid beschikbare emissierechten terug te brengen, zal de prijs gaan stijgen. Voor 2012 wordt voorzien deze rechten te gaan veilen.

Inmiddels heeft de Europese Commissie voorstellen voor richtlijnen gedaan ter zake

van *Carbon Capture and Storage* (CCS). In dat beleidsorgaan van de EU is er bewust voor gekozen dat bedrijven straks hun aandeel in de afvang en opslag van koolstofdioxide mogen meetellen, alsof zij geen CO<sub>2</sub> gaan uitstoten. Daarmee is een prijs gegeven aan het beginsel 'de vervuiler betaalt' en aan wat het bedrijfsleven zich bespaart door mee te doen aan CCS. Uit dit tarief van nu 25 euro per ton (maar de prijs zal ongetwijfeld gaan toenemen) zal de afvang (door het bedrijf zelf), het transport en de opslag betaald moeten worden.

### Institutionele opzet

Het ziet ernaar uit dat de emitterende bedrijven zelf voor de afvang van CO<sub>2</sub> zullen moeten zorgen, maar dat er vervolgens een onderneming voor transport en een bedrijf voor opslag zullen komen. Net als in Noorwegen zal ook in Nederland de staat veilig transport en opslag (in de velden die uiteindelijk staatseigendom zijn) moeten waarborgen.

### Europese dimensie

Europees Commissaris Piebalgs is inmiddels begonnen met de opbouw van een CCS-netwerk. Hij probeert bedrijven te activeren zich bij twaalf initiatieven aan te sluiten. Het Rotterdamse initiatief komt hem daarbij goed van pas. Aan de inspanning van Piebalgs ging het werk van het *Zero Emissions Power Plan* (ZEPP)-initiatief vooraf; en dat initiatief zal zeker met de Commissie blijven samenwerken. Intussen is de ontwerp-CCS-richtlijn van de Commissie natuurlijk ook van grote betekenis, alsmede het voorgenomen beleid terzake van de emissierechten en het veilen daarvan.

### Internationale dimensie

Over de hele wereld zal – ondanks alle besparingen, groei van alternatieve (en ook nucleaire) energie – ten minste tot 2050 de inzet van fossiele energiebronnen (vooral kolen) erg belangrijk blijven. Dat betekent dus dat het zo snel mogelijk tot CCS, tot 'schoon fossiel', moet komen. Slaagt Nederland daarin, dan is dat een bijdrage op wereldschaal en dan zullen de CCS-inspanningen hier te lande ook veel exportmogelijkheden van de opgedane kennis bieden.

### Vaart maken

CCS biedt Nederland dus een enorme kans. De kunst is nu de aanpak voortvarend waar te maken. Ik som vijf aandachtspunten op:

1 Er moet regulering komen omtrent *restwarmte*. Het kan niet zo zijn dat die zomaar in de lucht of het water verdwijnt. Restwarmte moet óf benut worden, óf tegen redelijke prijs ter beschikking worden gesteld.

2 Er is nader onderzoek nodig naar de *opslagcapaciteit* van de lege gasvelden *onshore* en *offshore*. Dit moet helder worden in 2008. Wanneer de opslagcapaciteit bekend is, kunnen de mogelijkheden van Nederland als CO<sub>2</sub>-hub voor Noordwest-Europa worden uitgewerkt.

3 Het is tijd voor een nationale CCS-nota van regeringszijde, waarin de juridische kaders rond CCS duidelijk worden. Hierin moet goed onderscheid gemaakt worden tussen afvang, transport en opslag van CO<sub>2</sub>.

4 Vanaf 2013 worden de CO<sub>2</sub>-emissierechten geveild. Opbrengsten daarvan gaan naar de nationale overheid. Deze opbrengsten moeten ten gunste van verdere investeringen in klimaataanpak komen, inclusief CCS. Hiervan kunnen *pilot*-projecten, ontwikkeling van infrastructuur en opslagcapaciteit worden ge(voor)financierd. Voor de financiering van de *pilot*-projecten voor afvang lijkt het nuttig te werken met een verdeelsleutel; bijvoorbeeld een derde CO<sub>2</sub>-emitterend bedrijf; een derde leverancier van apparatuur; en een derde de overheid. Voor transport en opslag zijn in het begin ook overheidsmiddelen nodig.

5 In aansluiting op de vorige vier agendapunten zal snel een systeem ontwikkeld dienen te worden waarbij de bedrijven de kans krijgen zich vooraf in te schrijven voor het CO<sub>2</sub>-netwerk. Hierbij geeft men aan hoeveel CO<sub>2</sub> men verwacht te kunnen aanleveren, en voor welke prijs. Dat gebeurt dus eerst voor OCAP+ en vervolgens voor fase 2 (Westland, Barendrecht, enz.). De kunst is dat in de toekomst zo snel mogelijk dichterbij te brengen. Nederland heeft als aardgasland en uitgerust met verreweg het grootste haven- en daarbij behorend industrieel complex in (Noordwest-)Europa een unieke mogelijkheid.

Drs R.F.M. Ruud Lubbers is oud-minister-president en thans o.m. voorzitter van de Raad van Toezicht van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) in Petten. Voorts fungeert hij als kwartiermaker van het *Rotterdam Climate Initiative*.

# Metamorfose van de kolensector

## *Van vies naar schoon?*

Terwijl in China en India het kolengebruik haast exponentieel toenam, was steenkool in West-Europa al een bijna vergeten energievorm. Kolen zijn echter terug van weggeweest. Alleen al in Nederland liggen er vijf plannen voor nieuwe kolencentrales op uitvoering te wachten. Op papier – en in beleidsstukken – bestaan er al oplossingen voor de daarmee gepaard gaande CO<sub>2</sub>-uitstoot. De praktijk blijkt echter weerbarstiger.

### Sluiting van kolenmijnen in West-Europa

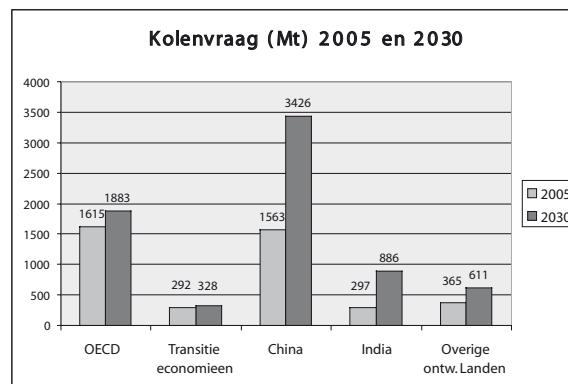
Bijna 70 jaar nadat de eerste steenkool uit de Staatsmijn Wilhelmina in Zuid-Limburg naar boven was gehaald, kwam er in december 1974 een einde aan de kolenwinning in Nederland. Zo'n 570 miljoen ton was er toen gedolven. De winning van grote hoeveelheden aardgas uit de Nederlandse bodem vanaf de jaren zestig verving kolen op energiestrategische gronden.<sup>1</sup> Kolenwinning was intussen al langere tijd economisch niet meer rendabel in Nederland. Moeilijke geologische omstandigheden en relatief hoge loonkosten waren hier debet aan.<sup>2</sup> Een grote klap voor de regio Zuid-Limburg, die een groot deel van zijn welvaart aan de kolenmijnen te danken had.

Toch paste deze ontwikkeling in de trend die ook zichtbaar was in de rest van West-Europa. Al sinds eind jaren vijftig gingen Italië, Frankrijk, Nederland en, in zekere mate, Duitsland over op een op olie en later ook op gas gebaseerde economie.<sup>3</sup> Na jarenlange subsidies sloot België zijn kolenmijnen in 1992 en Frankrijk in 2004. De kolenproductie in Groot-Britannië nam af van 90 duizend ton in 1990 tot 20 duizend ton in 2005.<sup>4</sup> En in Duitsland, waar het aantal steenkolenmijnen al was teruggebracht van 150 begin jaren zestig tot ongeveer 12 in 2000, lijkt een verdere sluiting nu ook onvermijdelijk. In januari 2007 nam de regering-Merkel het besluit de subsidies voor kolenmijnen (in 2007 goed voor zo'n 60% van de inkomsten van deze sector) in 2018 te beëindigen. Onder de marktomstandigheden van de afgelopen decennia staat dit praktisch gelijk aan sluiting.

### Paradox van het stijgend wereldverbruik van kolen

Dit alles wil niet zeggen dat de rol van steenkool in het wereldwijde energieverbruik is uitgespeeld. Integendeel, het gebruik van kolen is zelfs explosief gestegen: een toename van bijna 120% over de laatste 30 jaar, en in het afgelopen decennium een stijging van 44%.<sup>5</sup> Kolen blijven na olie tot na 2030 zelfs de belangrijkste energiebron en het mondiaal verbruik zal dan bijna 70% hoger liggen dan thans, zo verwacht het Internationaal Energie Agentschap. Verreweg het grootste deel (80%) van de toename in kolengebruik komt uit China en India (zie fig. 1).

**Figuur 1** Kolenvraag (Mt) in de hele wereld, per regio



Bron: International Energy Agency, *World Economic Outlook 2007*, Parijs: OECD, 2007

Een belangrijke oorzaak van de groei van het steenkoolverbruik ligt in de elektriciteitssector; driekwart van de groei komt daar vandaan. De rol die kolen spelen in de energiemix, verschilt aanzienlijk per land. Dit heeft te maken met de lokaal beschikbare grondstoffen en de geografische ligging. De grootste kolenproducenten zijn vaak ook de grootste verbruikers. Daarnaast heeft het aandeel dat kolen in de energiemix van een land hebben, ook te maken met politiek-strategische keuzen uit het verleden. Zo bestaat het Franse elektriciteitspark vooral uit kerncentrales die in de periode na de oliecrises van de jaren '70 zijn gebouwd om minder afhankelijk te worden

van olie-import. In Nederland is – vanwege de ruime beschikbaarheid van aardgas – tweederde van de centrales gasgestookt. China, zelf's werelds grootste kolenproducent, heeft een aandeel kolencentrales van bijna 90% (zie tabel 1).

**Tabel 1.** Aandeel kolen (incl. bruinkool) in de elektriciteitsproductie

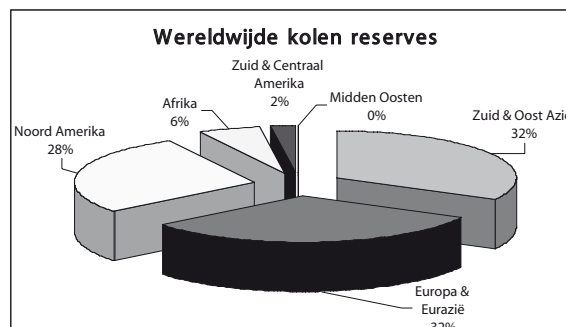
Land	Aandeel
Nederland	23%
Duitsland	45%
België	11%
Polen	92%
Europese Unie (EU25)	29%
Verenigde Staten	50%
China	89%

Bronnen: Euracoal, *Market Report 2007*; E.ON, *Annual Report 2006*; MIT, *The Future of Coal*, 2007; Zhang Qingyu, Tian Weili, Wei Yumei & Chen Yingxu, 'External costs from electricity generation of China up to 2030 in energy and abatement scenarios', in: *Energy Policy*, jrg. 35, nr. 8, 2007; IEA, *World Energy Outlook 2007*, Parijs: OECD, 2007.

De grote rol van kolen in de elektriciteitsproductie heeft te maken met de ruime beschikbaarheid van kolen, met de prijs en met de relatief goedkope technologie van kolencentrales. Anders dan olie en gas zijn steenkoolreserves geografisch redelijk verspreid. Dit heeft als voordelen een grote mate van voorzieningszekerheid (één van de drie pijlers van energiebeleid)<sup>6</sup> en een kleine kans op onverwachte onderbrekingen in de toevoer. Bovendien zijn er nog voldoende bewezen reserves om de komende 150 jaar het huidige productieniveau vast te houden. Aangezien een kolencentrale een levensduur van ongeveer 40 jaar heeft, is het voor een investeerder van belang ervan verzekerd te zijn dat er gedurende die periode voldoende grondstoffen beschikbaar zijn. Figuur 2 laat zien waar de reserves zich geografisch bevinden.

Een andere reden waarom steenkool een grote rol speelt in de elektriciteitsproductie, is dat de prijs van kolen lange tijd zeer stabiel en laag was in vergelijking met de prijs van olie en gas. De kolenprijs bleef

**Figuur 2** Kolenreserves

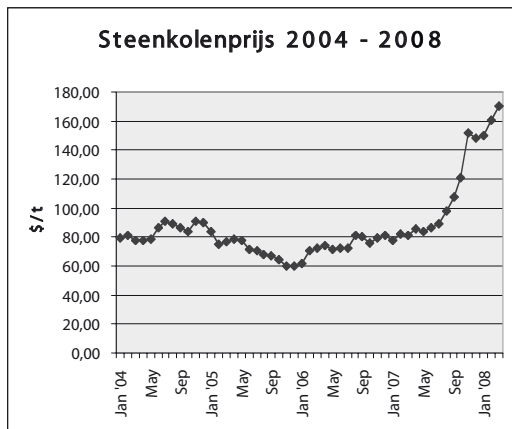


Bron: *BP Statistical Review of World Energy 2007* (www.BP.com)

decennia lang stabiel: rond de 50 dollar per ton. Eind 2003 steeg deze naar een niveau tussen de 60 en 80 dollar. In 2007 schoot de kolenprijs echter omhoog en steeg zij in een half jaar van 80 naar 170 dollar (zie fig. 3). Dit had te maken met de groei van de vraag in China en met inflexibiliteit in de waardeketen. In 2007 is China voor het eerst steenkool gaan importeren. Hoewel deze invoer nog maar een heel klein deel uitmaakt van China's totale verbruik, is het wel een belangrijk deel van de totale internationale kolenhandel, en China's tekort zal alleen maar toenemen. Daarnaast zal ook de import van India naar verwachting snel stijgen, hetgeen verdere druk legt op de internationale handel (zie fig. 4). De sterke prijsstijging heeft ook te maken met de reservecapaciteit van de productie. Wanneer deze laag is (zoals thans het geval), heeft een relatief geringe toename van de vraag of een relatief kleine afname in productie een groot prijseffect. Het verhogen van de productie gaat gepaard met vertragingselementen, doordat het veel tijd kost nieuwe reserves aan te boren en de gehele waardeketen en logistiek weer in balans te brengen. Bij zeer sterke toename in de vraag kan het dan ook een tijd duren, voordat vraag en aanbod weer in evenwicht zijn en de prijs weer zal dalen.

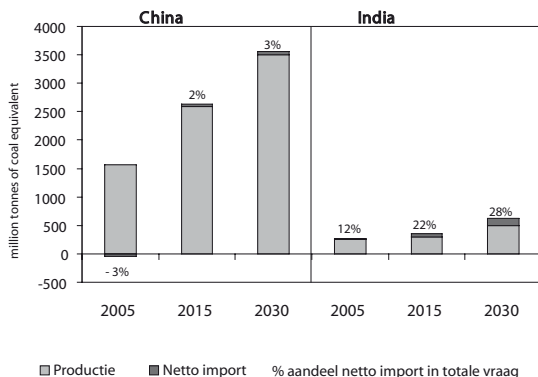
Bij de huidige prijs zou kolenwinning in West-Europa weer economisch aantrekkelijk kunnen worden. Het voormalige nationale steenkolenbedrijf DSM (*Dutch State Mines*) onderzoekt in hoeverre het technisch en economisch haalbaar is de mijnen opnieuw te gaan exploiteren. Bepaalde factoren maken zo'n heropening echter minder aannemelijk: de oude mijnschachten zijn afgesloten, de infrastructuur is verdwenen en op de plaats van de mijnen

**Figuur 3** Steenkolenprijsontwikkeling 2004-2008



Bron: Verein der Deutsche Kohlenimporteure

**Figuur 4** Kolenbalans India en China in het IEA-referentiescenario.



Bron: IEA, *World Energy Outlook 2007*

staan nu in veel gevallen huizen.<sup>7</sup> In Groot-Britannië lijkt de situatie enigszins anders. De kolenmijnbouw is daar blijven bestaan en gezien de snelle afname van de binnenlandse gasproductie (Groot-Britannië is inmiddels een netto importeur van gas) gaat het energiestrategische argument hier meer op dan in Nederland. In het Witboek dat de Britse overheid in mei 2007 publiceerde, staat dat omwille van de voorzieningszekerheid bij de productie van binnenlandse fossiele brandstoffen (olie, gas en kolen) gestreefd wordt naar het maximaliseren van de economische exploitatie.<sup>8</sup> Zo bestaan er beleidsplannen om tien nieuwe mijnen te openen; in Wales is metterdaad al een nieuwe mijn in gebruik genomen.<sup>9</sup>

### Plannen voor nieuwe kolencentrales in Europa

Er is de komende jaren in Europa een grote behoefte aan nieuwe elektriciteitscentrales. Enerzijds heeft dit te maken met oude centrales die vervangen moeten worden, want veel van de huidige centrales bereiken tussen nu en 2020 het einde van hun levensduur. Anderzijds is er gedurende de periode van liberalisering weinig extra capaciteit bijgekomen, terwijl de groei van de elektriciteitsvraag wel doorzette. In Duitsland komt bijna de helft van de geproduceerde elektriciteit uit kolen en ruim een kwart uit kernenergie. Onder het bestaande beleid moet kernenergie (met zéér lage CO<sub>2</sub>-uitstoot) 'uitgefaseerd' worden, terwijl kolencentrales omstreden zijn vanwege hun grote bijdrage aan het broeikas-effect. Bij gas speelt de kwestie van importafhankelijkheid en daarmee de angst voor verslechtering van de voorzieningszekerheid. En duurzame energie is in veel gevallen nog erg kostbaar en het is moeilijk, zo niet onmogelijk, daarmee in relatief korte tijd het gewenste productievolume te behalen. Hiermee staan de energiebedrijven voor een lastige keuze.

Ook in Nederland is er veel behoefte aan nieuwe elektriciteitscentrales en er zijn zowel gas- als (meer omstreden) kolencentrales gepland. Het gaat er steeds om een evenwicht te vinden tussen de drie pijlers: 'schoon', 'betaalbaar' en 'betrouwbaar'. Voor de economische ontwikkeling, en daarmee stilzwijgend ook voor het voorzien in voldoende werkgelegenheid, is een betaalbare en betrouwbare energievoorziening van groot belang. Het besef is echter doorgedrongen dat het huidige beleid met de grote CO<sub>2</sub>-emissies onhoudbaar is. Zeker nu bovenop de al bestaande vraag de explosief groeiende vraag van opkomende economieën zoals China en India komt, die naar eenzelfde welvaartsniveau streven. Naar verwachting blijft tot 2030 het overgrote deel (80%) van het energieverbruik afkomstig van fossiele brandstoffen.<sup>10</sup> Er moet daarom naar oplossingen gezocht worden die het energieverbruik en de daarmee gepaard gaande emissies terugdringen en tegelijkertijd de betrouwbaarheid en betaalbaarheid garanderen.

### Steenkool versus klimaat

Een aspect dat onlosmakelijk verbonden is met de toekomst van kolen en het energiebeleid, is het effect van de verbranding van kolen op het klimaat in de wereld. De verbranding van kolen gaat gepaard met bijna tweemaal zoveel uitstoot van CO<sub>2</sub> als de verbranding van gas. Gezien de invloed van de

groeïende concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer op het klimaat is dit een zeer ongewenst effect. Bovendien is het Europese beleid gericht op het radicaal terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, met als tussendoel een reductie van 20% in 2020 en als einddoel een reductie van 80% in 2050. Over de hele wereld te zamen moet de uitstoot van CO<sub>2</sub> met 60 tot 80% omlaag, om de kans te vergroten dat het klimaat enigszins stabiel blijft.<sup>11</sup> De projecties van het wereldverbruik van kolen richting 2030 geven in die zin een niet erg optimistisch beeld. Veel van de elektriciteitscentrales die in China en India gebouwd worden, maken gebruik van een verouderde technologie met een lage efficiëntie, hetgeen de milieuprestatie uiteraard verslechtert. Overdracht van moderne technologie aan de snel groeiende ontwikkelingslanden zou in dit geval een deel van de oplossing kunnen zijn. Het lijkt echter aannemelijk dat in veel gevallen – zelfs wanneer de nieuwe efficiëntere technologie beschikbaar is – uit *kostenoverwegingen* toch voor de oude en goedkopere technologie wordt gekozen.

### **Zijn schone kolen een optie?**

Er bestaat geen eenduidigheid over het begrip schone kolen. In landen met veel oude kolencentrales wordt een centrale met een hoge efficiëntie al als schoon gezien, terwijl in andere landen alleen een centrale die bijna géén uitstoot heeft, als schoon beschouwd wordt. De doelmatigheid van kolencentrales is de afgelopen jaren sterk verbeterd, maar de grootte van de centrales – en dus de absolute uitstoot – is tegelijkertijd ook geweldig toegenomen. Er zal dus meer moeten gebeuren om de uitstoot werkelijk terug te dringen.

Een technologie die mogelijk kan dienen als een brug tussen het huidige, op fossiele brandstoffen gebaseerde energiesysteem en een toekomstig duurzaam energiesysteem, is afvang en opslag van CO<sub>2</sub>. Hierbij wordt de CO<sub>2</sub> afgevangen (afhankelijk van de technologie, vóór of na verbranding) en getransporteerd naar ondergrondse opslag in geologische structuren. Dit kunnen lege olie- of gasvelden zijn, maar ook waterbekkens of zoutlagen. Deze opslag dient permanent te zijn en de CO<sub>2</sub> zal mogelijk na verloop van tijd mineraliseren (een vaste vorm aannemen).

Deze technologie is nog niet op grote schaal toegepast en bevindt zich nog in de demonstratiefase. Er zijn veel vragen die nog beantwoord moeten worden, zowel van technische, economische als van

organisatorische aard. Technische vragen hebben te maken met de afvangmethodiek, die nu nog erg duur is, en met de voorhanden zijnde ondergrondse opslagcapaciteit. Daarnaast is het de vraag of het niveau van de CO<sub>2</sub>-prijs in het Europese handelssysteem hoog genoeg – en stabiel genoeg – zal worden om bedrijven zover te krijgen ook metterdaad in deze technologie te gaan investeren. Deze onzekerheden moeten ook in ogenschouw worden genomen bij de vraag welke sector (overheid of bedrijfsleven) de leidende rol dient te nemen bij het opzetten van een eventueel 'broeikasafval-ophaalsysteem', inclusief pijpleidingen en voor de lange termijn beheerde bergingen.

### **Internationaal beleid**

De Europese Commissie heeft 23 januari jl. bij de presentatie van het 'groene pakket' aan energiemaatregelen een voorstel gedaan voor een richtlijn met betrekking tot CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag. Hierin wordt gepoogd een aantal juridische en economische onzekerheden weg te nemen, zoals lange-termijnaansprakelijkheid voor opslag en de wisselwerking met het emissiehandelsstelsel. Daarnaast heeft de Europese Commissie voorgesteld twaalf demonstratieprojecten voor het afvangen en opslaan van CO<sub>2</sub> op te zetten, zodat de technologie zo snel mogelijk kan 'doorontwikkelen'. Gezien de onzekerheden rondom deze technologie lijkt het noodzakelijk dat de overheid een trekkersrol vervult. Kolen zullen de komende decennia grootschalig gebruikt blijven worden om in de mondiale energievraag te voorzien. Gezien de gevolgen hiervan voor het klimaat in de hele wereld lijkt het onvermijdelijk de onzekere weg van afvang en opslag van CO<sub>2</sub> te bewandelen. Wellicht dat het slagen van deze technologie ook kan helpen landen die sterk afhankelijk zijn van kolen (zoals China en de Verenigde Staten) aan boord te krijgen bij een internationaal klimaatverdrag, omdat het deze landen aanknopingspunten geeft om emissies terug te dringen zonder hun energiesysteem heel drastisch te veranderen.<sup>12</sup>

### **Conclusies**

De ontwikkelingen op energie- en klimaatgebied en de rol die kolen daarin spelen, tonen dat er dringende behoefte is aan actie om de uitstoot van broeikasgasen als gevolg van kolenverbruik terug te dringen. Een aanpak die zich zou beperken tot Nederland of Europa, of zelfs de gehele OESO, is hierbij niet

voldoende, aangezien de groei elders plaatsvindt. Internationale samenwerking is dus onontbeerlijk. Dit kan gebeuren door het maken van – bindende – afspraken om emissies terug te dringen, door technologie-overdracht en door het gebruik van gas en duurzame bronnen verder te stimuleren. Aan het gebruik van gas kleeft echter het nadeel dat de vraag daarnaar al groot is, de reserves niet onbeperkt zijn en bovendien geografisch zeer geconcentreerd. De bevordering van schonere en doelmatiger centrales, toegerust met CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag, dit alles in het kader van internationale technologische samenwerking, lijkt daarom van uiterst groot belang. Dit zou vanuit klimaatoptiek een minimumeis voor de bouw van nieuwe kolencentrales moeten zijn.

Steenkool is dus hard toe aan een ‘extreme makeover’ van vies naar schoon. De moeilijkheid is echter dat een efficiëntere en schonere centrale ook duurder is en dat ook het afvangen en opslaan van CO<sub>2</sub> extra kosten meebrengt. In veel gevallen is er weinig bereidheid deze extra prijs te betalen, hetgeen dus tot meer spanning tussen de beleidsdoelen leidt. Het blijft daarom zoeken naar een evenwicht tussen – snelle – economische groei en welvaartsverbetering enerzijds en milieu en energiebelangen anderzijds. Steenkool bevindt zich precies op het kruispunt van deze thema’s en de inzet ervan voor energieproductie zal daarom in de toekomst een grote rol blijven spelen.

## Noten

- 1 Subsidie op kolenproductie ter stimulering van de binnenlandse energieproductie was niet meer nodig, aangezien gas de rol kon overnemen. Voor de ontwikkeling van de gassector was het beëindigen van die subsidie ook van belang.
- 2 TU Delft, ‘Toekomst voor Steenkool’ (op [www.citg.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=29afd53a-9b29-4c30-835e-94dadbd9943a&clang=nl](http://www.citg.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=29afd53a-9b29-4c30-835e-94dadbd9943a&clang=nl)).
- 3 J.H. van der Linde, ‘External energy policy: old fears and new dilemmas in a larger Union’, in: A. Sapir, *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Brussel: Bruyghel, 2007.
- 4 World Coal Institute, *Country Profile UK*; Dieter Helm, *Energy, the State and the Market. British Energy Policy Since 1979*, Oxford University Press, 2003.
- 5 World Coal Institute, *Coal Facts 2001 & 2007* ([www.worldcoal.org](http://www.worldcoal.org)).
- 6 De andere twee pijlers zijn ‘betaalbaar’ en ‘schoon’.
- 7 Tako de Jong, *Strategic assessment of coal fields in the Netherlands*, conference paper, TU Delft, 2007.

- 8 Department of Trade and Industry, *Meeting the Energy Challenge. A White Paper on Energy*, mei 2007.
- 9 ‘The new coal age’, in: *The Guardian*, 9 oktober 2007.
- 10 International Energy Agency, *World Economic Outlook 2007*, Parijs: OECD, 2007.
- 11 IPCC, *Fourth Assessment Report. Working Group III*, 2007.
- 12 J. Gibbins & H. Chalmers, ‘Preparing for global rollout: A “developed country first” demonstration programme for rapid CCS deployment’, in: *Energy Policy*, no. 36, 2008, blz. 501–507.

Stijn van den Heuvel is werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

## Rectificatie

Bij het artikel in het aprilnummer 2008 van Peter Bas-Backer, ‘Voorwaarden voor internationaal bestuur: terugkeerbeleid op de Balkan’ (blz. 202-207) is op blz. 207 een niet-correcte en onvolledige auteursnoot geplaatst.

De auteursnoot moet luiden:

‘Peter W.A. Bas-Backer is voormalig Hoofd van de Return and Reconstruction Task Force en (tot 2007) voormalig *Deputy High Representative* in Bosnië. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.’

# Noordelijke gaspijpleiding in Oostzeegebied betwist

## *Vitale energiebelangen en milieu als drogredenen*

De Russische president Poetin weet het zeker: de aanleg van de *North European Gas Pipeline* (NEGP), de 1.200 kilometer lange gaspijpleiding die van Vyborg in Noordwest-Rusland naar Greifswald in de Duitse deelstaat Mecklenburg-Vorpommern moet komen te lopen, dwars door de Oostzee heen, zal gewoon doorgaan.<sup>1</sup> De – gepasseerde – landen in de regio geven echter de voorkeur aan een alternatieve route over land. Hun verzet zwelt aan.

De klassieke *Geopolitik* is terug van weggeweest en daar kunnen de landen aan de Oostzee (*niet*: ‘Baltische Zee’) over meepraten. Het is hun, en dan in het bijzonder de ex-sovjetsatellieten Estland, Letland, Litouwen en Polen, beslist niet ontgaan dat Rusland zijn energiebonanza in toenemende mate aanwendt voor het vergroten van zijn politieke en economische invloed. De stijgende vraag naar Russisch gas in Europa – in het bijzonder in de Bondsrepubliek – biedt Moskou kansen die het kundig heeft weten te benutten.

De voorlopige climax van deze synthese van Russische assertiviteit en Europese gashonger wordt gevormd door het besluit een pijpleiding door de Golf van Finland en de Oostzee aan te leggen, waardoor Rusland zijn Siberisch gas direct aan Duitsland zal kunnen leveren (mogelijk volgt in de toekomst ook een aansluiting op het enorme *Shtokmann*-veld onder de Barentsz Zee). Van de bouw van de pijpleiding werd op 11 april 2005 voor het eerst officieel gewag gemaakt, toen Alexei Miller, het hoofd van *Gazprom*, in de marge van president Poetins bezoek aan Hannover een beginselovereenkomst tekende met de voorzitters van de Raden van Bestuur van de Duitse energiereuzen *E.ON Ruhrgas* en *BASF*. Eén en ander kristalliseerde zich verder uit in de op 8 september 2005 onder de goedkeurende blikken van Poetin en Schröder getekende basisovereenkomst inzake de bouw van de NEGP tussen *Gazprom*, *E.ON Ruhrgas* en *BASF*. De ondernemingen riepen daartoe in december 2005 een speciale *joint venture* in het leven, de *North European Gas Pipeline Company*, in oktober 2006 omgedoopt tot *Nord Stream*. *Gazprom* kreeg 51% van de aandelen, *E.ON Ruhrgas* en *BASF* ieder 24,5%.

Poetin zei in november 2005 in Den Haag dat bedrijven uit andere Europese landen, zoals Nederland, ook aan het project kunnen deelnemen.<sup>2</sup> Waarvan akte: op 6 november 2007 tekenden *Gazprom* en *Gasunie* in Moskou een akkoord – *Gasunie* zal een belang van 9% in de NEGP verwerven (*E.ON* en *BASF/Wintershall* zullen elk 4,5% van hun aandelen aan *Gasunie* overdragen). De eerste buis van de NEGP moet volgens plan eind 2010 operationeel zijn – en moet twee jaar later een capaciteit van 30 miljard m<sup>3</sup> hebben bereikt – te volgen door een tweede buis in 2012 of 2013. De totale capaciteit zal dan naar 55 miljard m<sup>3</sup> worden opgeschroefd.

Hoewel speculaties over de constructie van een Oostzee-gaspijpleiding al sedert 1997 de ronde deden – ook in de Brusselse burelen – en Sergei Ivanov, destijds Ruslands minister van defensie, begin 2004 zelfs hardop nadacht over deze mogelijkheid,<sup>3</sup> sloeg het nieuws van de ondertekening van het akkoord te Hannover in Estland, Letland, Litouwen en Polen in als een bom. Het uitbreken van het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne een paar maanden later en de benoeming van oud-kanselier Schröder tot voorzitter van de Raad van Toezicht van *Nord Stream* wakkerden de paniek over en de haat tegen het project in genoemde landen alleen maar aan. Ook in Zweden, Finland en Denemarken zou de onvrede weldra groeien.

De argumenten die Rusland van meet af aan heeft aangevoerd ter rechtvaardiging van de aanleg van de NEGP/*Nord Stream* – de aan Polen, Wit-Rusland (en Oekraïne) te betalen transitkosten zullen komen te vervallen; de politieke ontwikkelingen in deze landen hoeven niet langer te worden ingecalculiseerd; de pijpleiding geniet steun van de Europese Commissie, want ze heeft de status van Trans-European Energy Network (TEN-E); en een route door zee voorkomt slepende onteigeningsprocedures, pacht van land en de bouw van dure compressorstations<sup>4</sup> – hebben de Oostzee-landen niet overtuigd, integendeel. De door hen gebezigde bezwaren kunnen grofweg worden onderverdeeld in vier categorieën:

**Ecologische bezwaren.** Over het Russische milieu-

bewustzijn hebben de landen in de regio zich nimmer veel illusies gemaakt. Zij vrezen dat het drukke verkeer van olietankers die van en naar Ruslands havens varen, op een kwade dag wel op een milieuramp van ongekennde omvang móet uitlopen. Een veelgehoord argument tegen de aanleg van *Nord Stream* is dat er 300.000 ton aan chemische wapens van nazi-makelij, de meeste gevuld met mosterdgas of arsenicum, op de bodem van de Oostzee rust. De Amerikanen, Britten en Sovjets spraken in 1945 te Potsdam af deze wapens te ontmantelen. Zij kozen voor de gemakkelijkste oplossing en zouden in de jaren daarna (de Sovjets zelfs tot ver in de jaren zeventig) de bommen en andere projectielen, maar ook vaten met cyaniden, in de Oostzee dumpen. Verder zouden er nog conventionele wapens en zo'n 80.000 oude mijnen in de zee rondrijven en afgezonken vliegtuigen en fregatten op de bodem liggen weg te roesten. De rustplaatsen zijn lang niet allemaal gelokaliseerd. De kans op een ongeluk tijdens de bouwwerkzaamheden aan *Nord Stream* is dus niet denkbeeldig.

Hoe nauw zullen schimmige Russische onderaannemers het nemen met de internationale milieureggeving? Rusland heeft de Conventie van Espoo (1991), die onder meer voorziet in het aanmelden van mogelijke gevolgen van bouwactiviteiten voor het milieu, nog altijd niet geratificeerd. De gerenommeerde Estse natuurkundige en oud-minister Endel Lippmaa zei dat een ontploffing van *Nord Stream* vijftig maal krachtiger zal zijn dan de explosie van de atoombom op Hiroshima.<sup>5</sup> En is in Rusland zelf menige gaspijpleiding al niet eens de lucht ingevlogen?<sup>6</sup>

**Politiek-militaire bezwaren.** De pijpleiding zal volgens plan het Zweedse eiland Gotland passeren. *Nord Stream* wil daar een 'dienstplatform' bouwen. Zweedse politici en analisten van het *Totalförsvarets Forskningsinstitut* (FOI, Defensie Instituut) vrezen dat de Russische geheime dienst FSB er allerhande radar- en sonar-apparatuur zal installeren voor spionage-activiteiten.<sup>7</sup> Desnoods moet Zweden zijn maritieme defensie uitbreiden of aansluiting bij de NAVO zoeken, aldus een oud-diplomaat.<sup>8</sup> Estland wil geen informatie over de bodemschatten die zich onder zijn (Exclusieve) Economische Zone bevinden, aan 'derden' verstrekken. Het land gruwet van de gedachte dat Gazprom de assistentie van de Russische marine, dan wel van bedrijfstroepen kan inroepen.<sup>9</sup> Poetin gaf Gazprom en *Transneft* in juli 2007 permissie voor de oprichting van een particu-

liere gewapende macht en hij zou ook over gebruik van onderzeeboten hebben gesproken.<sup>10</sup>

**Economische bezwaren.** Estland, Letland en Litouwen zijn bang voor inkomstenderving als gevolg van een tanende overslag in hun havens. Polen vreest inkomsten mis te lopen door de degradatie/opheffing van de *Jamal*-pijpleiding, die over zijn grondgebied richting Duitsland loopt. Gazprom zal door de rechtstreekse aanvoer via de Oostzee veel meer invloed op de (West-)Europese energiemarkt krijgen, wat de vormgeving van het gemeenschappelijk energiebeleid van de EU bij voorbaat kan ondermijnen. Estland heeft houvast gezocht in de EU-mededingingsrichtlijnen. Endel Lippmaa zei in september 2007 in het TV-programma *Foorum* dat *Nord Stream* niet in overeenstemming is met (de geest van) de Europese regelgeving. De Europese Commissie streeft immers naar 'unbundling': productie, doorvoer en distributie van energie mogen niet langer worden beheerd door één en hetzelfde bedrijf, iets wat Gazprom (via *Nord Stream*) wél zal

### ***Kans op ongelukken tijdens bouwwerkzaamheden van de pijpleiding is niet denkbeeldig***

doen. *Nord Stream* geniet weliswaar de *TEN-E*-status van een voor het goed functioneren van de interne markt onontbeerlijk netwerk, maar volgens het Zweedse FOI overdrijven Rusland en *Nord Stream* de betekenis daarvan. Er bestaan meer pijpleidingprojecten met een dergelijke status (zoals *Nabucco*) en zij zijn zeker niet allemaal van doorslaggevend belang voor de EU als geheel – Ten-E is geen synoniem voor *carte blanche*.<sup>11</sup> Tot slot zou de aanleg van de gaspijpleiding de visserij kunnen schaden.

**Historisch-psychologische bezwaren.** Deze vorm van kritiek is vooral dominant in de ex-communistische republieken. De regelmatig terugkerende term 'Poetin-Schröder Pact' (toegeschreven aan zowel het Poolse weekblad *Wprost* als aan de toenmalige Poolse minister van defensie Sikorski) – een zinspeling op het verfoeide Molotov-Ribbentrop Pact uit 1939 – dekt de lading: doen Rusland en Duitsland *wederom* zaken achter onze ruggen om? Zoals onder meer de Estse Academie van Wetenschappen stelde: Rusland zal in staat zijn Estland, Letland, Litouwen en Polen te negeren en te isoleren, *zonder* dat zulks Duitsland

en de andere West-Europese landen wezenlijk zal raken.<sup>12</sup> Deze landen zullen dan minder snel geneigd zijn druk op Rusland uit te oefenen, met een *appeasement*-politiek als gevolg.

Estland, Letland en Litouwen stelden de NEGP meteen ter sprake tijdens een vergadering van de *Nordic Baltic Eight* in Reykjavik in oktober 2005. Een onderling overleg in Tallinn in november 2005 maakte duidelijk voor welke tactiek zij zouden kiezen: die van het onverbloemd accentueren van de *potentiële schade voor het milieu*. Waarnemers beweren evenwel dat alle bezorgdheid over het milieu niet meer dan façade is, waarachter de onvrede van politiek-militaire, economische en historisch-psychologische aard schuilgaat.<sup>13</sup> Zo zei een Russische zeebioloog geen problemen te verwachten. De stand van de techniek garandeerde volgens hem dat de gevaren ronduit verwaarloosbaar zouden zijn. Was de aanleg van de *Blue Stream*-gaspijpleiding van Rusland naar Turkije, over de seismologisch actieve bedding van de veel diepere Zwarte Zee, niet een veel riskanter aangelegenheid?<sup>14</sup> Een hoge functionaris van Gazprom zei dat de dumpplaatsen al waren ingecalculereerd bij het uitstippelen van de NEGP-route en dat de – stalen – pijpleiding zelf zal worden ingepakt in drie lagen van asfalt, email en beton.<sup>15</sup>

In Estland en de andere Oostzee-landen bestond de stille hoop dat de nieuwe Duitse bondskanselier Merkel van het pijpleidingproject zou afstappen, of hen in het gunstigste geval meer bij het besluitvormingstraject zou betrekken.<sup>16</sup> Maar hoewel de Duits-Russische relatie sinds Merkels aantreden in oktober 2005 danig is bekoeld, zou zij de gemaakte afspraken *niet* aanvechten, zoals ook bleek tijdens haar ontmoeting met Poetin op 8 maart jl. Voor zover zij die mogelijkheid al heeft – E.ON en BASF zijn immers particuliere ondernemingen. Bovendien waakt de SPD over de ‘erfenis’ van kanselier Schröder, die naast de bouw van de NEGP bestaat uit het geleidelijk aan sluiten van de Duitse kerncentrales, waardoor de afhankelijkheid van het Russisch gas navenant verder zal toenemen.

### 2007/2008: stroomversnelling

De ontwikkelingen zijn in 2007 en 2008 overigens in een stroomversnelling geraakt (om een toepasselijke beeldspraak te gebruiken). Achtereenvolgens deden Finland, Estland, Zweden en Polen van zich spreken, zodoende *Nord Stream* telkens meer hoofdbrekens bezorgend.

Het *Finse ministerie van milieu* eiste in februari 2007, op aandringen van milieu-organisaties en een aantal gemeenten, dat *Nord Stream* de effecten die de aanleg van de NEGP op het *leefmilieu* zou hebben, op meer minutieuze wijze zou onderzoeken. Het consortium had volgens de Finnen onvoldoende nagedacht over ‘alternatieve routes’. In mei ging Helsinki nog een stap verder: de gaspijpleiding kon schadelijk zijn voor de *visserijsector* en kon de *zeestromen* aantasten. Ze diende derhalve 15 km naar het zuiden te worden verplaatst, op grotere afstand van de kwetsbare Finse kust. Een opmerkelijke stap, als men bedenkt dat Finland in 1997 nog meewerkte aan een studie over de eventuele aanleg van een pijpleiding door de Oostzee.

Eén en ander zou betekenen dat de voorbereidende werkzaamheden (het onderzoeken van de zeebedding) zouden moeten worden verricht in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) van Estland. *Nord Stream* moet hier gemengde gevoelens over hebben gehad – enerzijds was er een praktisch voordeel: op de bodem van de Estse EEZ liggen *minder hinderlijke rotsen*, anderzijds waren de Estse donderpreken tegen de NEGP het bedrijf beslist niet ontgaan. Het had nochtans geen andere keuze dan een aanvraag in Tallinn in te dienen, wat het op 31 mei 2007 ook deed. De uitgangspositie van Estland, dat binnen vijf maanden uitsluitel moest geven, leek opeens een stuk sterker te zijn geworden. Er ontstond prompt een heftig debat in de kleine republiek, omdat een minderheid van *voorzitters* zich begon te roeren. Historicus Andres Kasekamp meende dat Estland de energiebelangen van zijn EU-partners niet mag desavoueren. Een ‘nee’ zal Rusland kansen bieden Estland wederom neer te zetten als een paranoïde land, dat volstrekt geen rekening houdt met zijn partners.<sup>17</sup> Minister van buitenlandse zaken Paet had ook laten doorschemeren naar een *Jah* te neigen – ‘rationele argumenten’ dienden de doorslag te geven, aldus de *Välisminister*.<sup>18</sup>

De verlossende woorden klonken op 20 september 2007. Premier Ansip maakte bekend dat Estland *Nord Stream* géén toestemming zal geven voor het uitvoeren van verkennende onderzoeken in zijn EEZ. De opgegeven redenen: de zone valt grotendeels samen met de territoriale wateren (de Golf van Finland is smal) en de regering is niet voornemens geheimen over de natuurlijke hulpbronnen die zich onder de zeebodem bevinden, prijs te geven.<sup>19</sup> De russofobe krachten rond oud-premier Laar – diens

conservatieve *IRL*-partij vormt een coalitie met Ansips liberale Hervormingspartij – hadden gezegevierd. Rusland en *Nord Stream* reageerden geprikkeld. Moskou meende dat de Esten het internationaal recht hadden geschonden door een 'politieke draai' aan het vraagstuk te geven.<sup>20</sup> *Nord Stream* klaagde dat de Estse autoriteiten nooit contact hadden opgenomen om de in de afwijzing opgesomde knelpunten te bespreken. Hun motivatie bevatte onjuistheden, lichtte een woordvoerder toe – het bedrijf had niet de intentie zich in de Estse territoriale wateren te begeven.<sup>21</sup>

Hoe het ook zij, Estland had de bal weer teruggekaatst naar Finland, hetgeen ook *Nord Stream* moest onderkennen: 'We zijn nu aangewezen op Finlands bereidheid om mee te werken.'<sup>22</sup> Maar die bereidheid is vooralsnog ver te zoeken. Op 21 januari 2008 herhaalde het Finse ministerie van milieu dat het Russisch-Duitse bedrijf nog immer te vaag is over het ecologische facet, om daar vervolgens een verrassende draai aan te geven: het ministerie eiste dat het *begindeel* van de gaspijpleiding ten zuiden van het Russische eilandje Gogland, dat op 40 km van de Finse zuidoostkust ligt, komt te lopen. *Nord Stream* had in december juist laten weten een dergelijke verlegging veel te duur te vinden. Verder hebben diverse Finse natuur- en milieuorganisaties bedreigd naar de rechter te stappen, indien de milieurapportage(s) van *Nord Stream* hen niet zullen weten te bekoren. Zulke juridische procedures duren in Finland lang en zouden zich in dit geval tot in 2010 kunnen voortslepen.<sup>23</sup>

Zweden, dat van oudsher een krachtig milieubewustzijn heeft, deelt de Finse bezwaren. Minister van milieu Carlgren kondigde op 12 februari aan dat het land geen toestemming voor oriënterende navorsingen in zijn EEZ zal geven, zolang er geen bevredigend additioneel milieu-onderzoek is overhandigd.<sup>24</sup> Eerder al had Carlgren zijn zorgen geuit over de grote hoeveelheden mijnen en chemische wapens op de bodem van de Oostzee.<sup>25</sup> De Zweedse opstelling kan evenwel niet los worden gezien van de kritische houding die de in oktober 2006 agetreden conservatieve regering-Reinfeldt ten aanzien van Ruslands binnen- en buitenlandse politiek aan de dag heeft gelegd. In die zin gaat Zweden een stap verder dan Finland, dat Rusland traditiegetrouw niet al te zeer voor het hoofd wil stoten.

Polen heeft na het aantreden van de liberale premier Tusk zijn kritiek op *Nord Stream* een nieuwe wending gegeven. De bij vlagen demagogische

retoriek van zijn voorganger Kaczyński is vervangen door een meer tactvol pragmatisme, maar Warschau's afwijzing als zodanig geldt nog steeds. Op 6 november 2007, de dag dat Gasunie en Gazprom hun overeenkomst tekenden, riep Tusk Duitsland en Rusland op het project stop te zetten.<sup>26</sup> De premier presenteerde in februari, aan de vooravond van een bezoek aan Moskou, een door Jerzy Rutkowski, economisch medewerker van de Poolse ambassade in Moskou, uitgewerkt plan dat voorziet in de aanleg van de *Amber Pipeline*, een alternatieve pijpleiding die via Estland, Letland, Litouwen en Polen zou moeten lopen. Volgens Rutkowski zou deze route zelfs 25% goedkoper uitvallen.<sup>27</sup> Rusland wees het idee van de hand, herhaalde zijn bekende argumenten en sprak de verwachting uit dat de winsten op *Nord Stream* de aanlegkosten snel zullen overtreffen.

### Blijvende verdeeldheid

Naar het zich laat aanzien zal Poetins voorspelling uitkomen, zij het ten dele. De omstreden gaspijpleiding zal waarschijnlijk gewoon tot stand komen. Maar de vertraging en de extra kosten zullen aanzienlijk zijn. De totale aanlegkosten zullen door de stijgende metaal- en cementprijzen, de wijzigingen van de route en de opgelegde onderzoeken vele malen hoger uitvallen, wat Rusland ook moge beweren – *Nord Stream*-boegbeeld Schröder sprak in december 2007 van acht miljard euro, in plaats van de aanvankelijk begrote vier à vijf miljard euro; Gazprom van zes miljard (september 2007) en 7,4 miljard euro (eind maart 2008).<sup>28</sup>

Ook in een ander opzicht is er echter sprake van 'hoge kosten'. Het verhaal van de NEGP/*Nord Stream* toont andermaal aan dat de Europese eendracht ver te zoeken is als het gaat om de invulling van de Rusland- en energiedimensies van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU. Voor *Old Europe* (en zelfs voor een aantal nieuwe lidstaten) doet de Unie even niet terzake, indien er vitale nationale energiebelangen op het spel staan. Deze constatering zal het Kremlin met vreugde vervullen.

### Noten

- 1 *RIA Novosti*, 8 maart 2008 (www.ria.ru).
- 2 *Ibid.*, 2 november 2005.
- 3 *Le Figaro*, 6 maart 2004.
- 4 Zie bijv. *RIA Novosti*, 31 maart 2006; 'Sweden to Join Forces against Nord Stream', in: *The Baltic Times*, vol. 10, nr. 596,

- 6-12 maart 2008, blz. 4.
- 5 Interview Endel Lippmaa, Tallinn, 8 maart 2008.
- 6 *Eesti Postimees*, 1 augustus 2007.
- 7 Robert L. Larsson, *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, Defence Analysis, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2007, blz. 35-38.
- 8 *Svenska Dagbladet*, 20 december 2007.
- 9 *Eesti Postimees*, 17 april 2007.
- 10 *The Guardian*, 5 juli 2007.
- 11 Larsson, *a.w. noot* 7, blz. 26-27.
- 12 *Eesti Postimees*, 1 augustus 2007.
- 13 *Svenska Dagbladet*, 27 november 2007.
- 14 *RIA Novosti*, 20 september 2005.
- 15 *Ibid.*, 13 juni 2006.
- 16 *Baltic News Service*, 30 maart 2006 (www.bns.ee).
- 17 *Eesti Postimees*, 10 september 2007.
- 18 'Estonia Wavers on Permission for Nord Stream's Geo-Survey', in: *The Baltic Times*, vol. 10, nr 574, 20-26 september 2007, blz. 6.
- 19 'The Government Did Not Agree to Issue A Permit for The Survey Application', in: *Eesti Vabariigi Valitsus*, 20 september 2007 (www.valitsus.ee); *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 september 2007.
- 20 *Financial Times Deutschland*, 17 oktober 2007.
- 21 Nord Stream AG, 'Statement Regarding the Estonian Decision to Refuse Nord Stream a Survey Permit', 19 oktober 2007 (www.nord-stream.com).
- 22 *Handelsblatt*, 21 september 2007.
- 23 *De Staatscourant*, 28 januari 2008.
- 24 *Svenska Dagbladet*, 13 februari 2008.
- 25 *International Herald Tribune*, 7 november 2007.
- 26 *Financial Times Deutschland*, 7 november 2007.
- 27 Reuters, 5 februari 2008 (www.reuters.com). De Letse president Zatlers sprak zijn steun uit, de Estse premier Ansip had zich al eerder voor een landroute uitgesproken.
- 28 *Der Spiegel-online*, 13 december 2007 (www.spiegel.de); *Interfax*, 31 maart 2008 (www.interfax.com). *Nord Stream* zag zich ook genoodzaakt de route rond het Deense eiland Bornholm aan te passen vanwege een geschil tussen Denemarken en Polen over het precieze verloop van hun zeegrens.

**Jeroen Bult** is historicus. Hij is verbonden aan het *Institute of International & Social Studies* in Tallinn en publiceert regelmatig over Estland, Letland en Litouwen.

## Nieuwe CESP-Publicatie

### **Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon**

door Mendeltje van Keulen, Bas Limonard en Jan Rood

Prijs: 10,- euro; ISBN: 978-90-5031-126-7; c. 60 p.

Met het stranden van de Europese grondwet, na de referenda in Frankrijk en Nederland, belandde de Europese Unie in een politieke impasse, die met het nieuwe hervormingsverdrag lijkt te zijn doorbroken. Als de nationale ratificatieprocedures niet voor verrassingen zorgen, zal het 'Verdrag van Lissabon' in de komende decennia de spelregels bepalen voor Europese samenwerking.

Deze CESP-publicatie bespreekt het nieuwe Europese verdrag vanuit een drietal invalshoeken. Wat voor verdrag is 'Lissabon', en welke veranderingen brengt het teweeg ten opzichte van de bestaande afspraken? Wat zeggen deze vernieuwingen over het evenwicht tussen 'Brussel' en de lidstaten en over de verdere ontwikkeling van de Europese Unie als politiek project? En wat kan het Verdrag van Lissabon betekenen voor de positie van Nederland binnen de EU en voor de mogelijkheden het nationale draagvlak voor het Europebeleid te versterken?

De auteurs zijn allen verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme (CESP)*.

Informatie en/of bestellingen via het secretariaat *Clingendael European Studies Programme* van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*, tel. 070-3746622; e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

# De terugkeer van kernenergie in Europa

## *Is klimaatverandering doorslaggevend?*

Nauwelijks vijf jaar nadat ze kernenergie als onaantrekkelijk had omschreven, besloot de Britse regering begin dit jaar de bouw van nieuwe kerncentrales toe te staan. Het illustreert de snelheid waarmee het denken over kernenergie is veranderd in Europa. Nucleaire energie zit niet langer in de verdomhoek, maar herrijst als een volwaardig alternatief voor conventionele energiebronnen. Nagenoeg alle Europese lidstaten heroverwegen hun kernenergiebeleid. Diverse landen bouwen inmiddels nieuwe kerncentrales of hebben plannen in die richting. De lang aangekondigde nucleaire *renaissance* is een feit.

### **Verklarende factoren voor de nucleaire renaissance**

Drie factoren spelen een rol in de hernieuwde belangstelling voor kernenergie: de onzekere energievoorziening in Europa; de instabiliteit van de olie- en gasmarkten; en de strijd tegen de klimaatverandering.

Ten *eerste* is er de behoefte aan het waarborgen van de Europese energievoorziening. Het vooruitzicht dat de Unie over zo'n twintig jaar voor 70% van haar energiebevoorrading van het buitenland zal afhangen, en het risico dat die afhankelijkheid politiek wordt uitgebuit, verhogen de behoefte aan een alternatief voor steenkool, olie en gas. Kernenergie is een van de mogelijke alternatieven. Uraniumerts, de benodigde grondstof voor kernenergie, is immers zonder veel problemen beschikbaar, kent een relatief brede geopolitieke spreiding en is afkomstig uit politiek stabiele regio's.

De sterk stijgende en schommelende prijzen van olie en gas vormen de *tweede* factor. Zeker nu de olieprijs recordhoogten bereikt, lijkt de nucleaire optie aantrekkelijker dan ooit. Kernenergie wordt immers gezien als de goedkoopste vorm van energie, die bovendien het minst afhankelijk is van internationale prijschommelingen dank zij de relatief lage en stabiele prijs van uranium.

De bezorgdheid over de klimaatverandering is de *derde* en wellicht meest doorslaggevende reden die de hernieuwde aandacht voor kernenergie verklaart. Europa ziet een voortrekkersrol voor zichzelf weggelegd in de strijd tegen de opwarming van de

aarde. Tegen 2020 wil de EU de broeikasgasemissies in Europa met 20% doen dalen. Kernenergie, die in tegenstelling tot conventionele energiebronnen amper CO<sub>2</sub> uitstoot bij de opwekking van elektriciteit, heeft daarin een belangrijke rol te spelen, zo luidt het argument. Volgens schattingen wordt elk jaar de uitstoot van zo'n 300 miljoen ton CO<sub>2</sub> in Europa vermeden dank zij nucleaire energie.<sup>1</sup>

### **Historische achtergrond**

Het verhaal van kernenergie in Europa begint in 1957, wanneer de zes stichtende lidstaten van de EG het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) ondertekenen. Het Euratom-verdrag moest de voorwaarden creëren voor een gemeenschappelijk Europees kernenergiebeleid, om op die manier de nucleaire industrie in Europa snel tot ontwikkeling te brengen. Met zijn ongebreideld geloof in de toekomst van atoomenergie als motor van de Europese economie, ademt het Euratom-verdrag voluit de geest van de jaren vijftig.

De werkelijkheid bleek geheel anders. De ramp met de reactor in Tsjernobyl in 1986 deed het geloof in kernenergie flink krimpen. De *fall-out* van de tragedie was ook bij ons voelbaar. Milieubewegingen mobiliseerden hun krachten en de publieke opinie stelde zich openlijk vragen bij de veiligheid van kerncentrales en het probleem van radioactief afval. De bouw van nieuwe kerncentrales kwam stil te liggen.

In die context kon het Euratom-verdrag de hoge verwachtingen nooit inlossen. Lidstaten interpreteerden het toepassingsgebied ervan systematisch op een restrictieve manier. De praktische werking van het verdrag werd aldus herleid tot het stimuleren van nucleair *onderzoek*. Bovendien kwamen sommige aspecten, zoals de veiligheid van kerncentrales of de opslag van radioactief afval, nauwelijks aan bod, waardoor nationale autoriteiten hun eigen regels terzake uitwerkten.

Tsjernobyl en het beperkte succes van Euratom maakten van kernenergie een heel controversiële kwestie in Europa. In plaats van een gemeenschappelijk kernenergiebeleid ontwikkelden nationale regeringen hun eigen visie op kernenergie. Dit heeft

uiteindelijk geleid tot de huidige situatie, waarin Europese landen de fundamentele keuzen inzake nucleaire energie als hun monopolie beschouwen.

### **Europa door de bocht**

Het amalgaam aan nucleaire visies in Europa verklaart waarom het debat rond kernenergie op Europees niveau tot voor kort angstvallig werd vermeden. Tijdens de voorbereidingen van het Grondwettelijk Verdrag – dat alle bestaande Europese verdragsteksten zou integreren – besloten de Europese leiders om het Euratom-verdrag uit de onderhandelingen te houden. Het risico dat de nucleaire kwestie een onoverkomelijk struikelblok zou vormen, werd te groot geacht.

Die struisvogelpolitiek lijkt echter voorbij. In maart 2007 riep de *Europese Raad* op tot een breed debat tussen alle belanghebbende partijen over de *mogelijkheden* en *risico's* van kernenergie. Tsjechië en Slowakije gaven inmiddels gehoor aan die oproep en organiseerden in november 2007 het eerste *European Nuclear Energy Forum* in Bratislava. Dat forum moet een permanent overleg mogelijk maken tussen

positieve eigenschappen van kernenergie.<sup>3</sup> Kernenergie draagt bij tot het waarborgen van de energievoorziening, is economisch concurrerend met fossiele brandstoffen en speelt als CO<sub>2</sub>-vrije energiebron een belangrijke rol bij de matiging van klimaatverandering, aldus het document. De Letse Europees Commissaris voor energie Andris Piebalgs verklaarde zelfs onomwonden dat kernenergie 'here to stay' is.<sup>4</sup> Het meest sprekende voorbeeld van de mentaliteitswijziging is wellicht de recente beslissing van de Commissie om, tot grote consternatie van milieubewegingen, een gunstig advies te verlenen voor de bouw van een nieuwe kerncentrale in Bulgarije.

Ook het *Europees Parlement* toont zich voorstander van meer kernenergie. In een recent rapport, dat met overweldigende meerderheid werd aangenomen, beklemtoont het Parlement dat kernenergie onmisbaar is voor de waarborging van de basisvoorziening op de middellange termijn in Europa.<sup>5</sup> Het rapport wijst er eveneens op dat zonder kernenergie de Europese *klimaatdoelstellingen* niet haalbaar zijn.

Het nucleair beleid van de Europese Unie concentreert zich thans vooral op de veiligheid van kerncentrales en het nucleair onderzoek. De veiligheidskwestie kwam al aan bod in het kader van de uitbreiding in 2004, toen sommige kandidaat-lidstaten nog kerncentrales van verouderde sovjetmakelij hadden. Tijdens de toetredingsonderhandelingen verplichtte de EU Bulgarije, Litouwen en Slowakije in totaal acht centrales te sluiten. Maar de Commissie wil meer en wenst de veiligheidsnormen van kerncentrales op Europees niveau vast te leggen. Na een uitspraak van het Hof van Justitie, dat de wetgevende bevoegdheid van de Commissie ter zake bevestigde, lanceerde de Commissie begin 2003 diverse voorstellen tot het vaststellen van richtlijnen. Die voorstellen, beter bekend onder de term 'nucleair pakket', hebben tot doel een gemeenschappelijk Europees kader tot stand te brengen inzake de veiligheid van nucleaire installaties, het beheer van het radioactief afval en de ontmanteling van stilgelegde centrales. Het *nucleair pakket* blijft echter vooralsnog een dode letter, omdat verscheidene lidstaten zich in de Raad blijven verzetten. Om de impasse te doorbreken, richtte de Commissie in oktober 2007 de *High Level Group on Safety and Waste* op, een groep nationale experts die de Commissie moet adviseren over gemeenschappelijke regels inzake veiligheid en afvalbeheer.

Europa investeert ook fors in nucleair onderzoek.

## **Europees nucleair beleid richt zich op veiligheid van kerncentrales en op nucleair onderzoek**

nationale overheden, de nucleaire industrie en het maatschappelijk middenveld.

Maar er is meer. Europa heeft niet alleen het debat heropend, het heeft ook zijn houding tegenover kernenergie drastisch gewijzigd. Tot voor kort was die houding betrekkelijk antinucleair te noemen. Zo wees de Unie op een klimaatconferentie in Bonn in 1999 het gebruik van kernenergie als mogelijke oplossing in de strijd tegen klimaatverandering resoluut af. Een jaar later omschreef de Europese Commissie de kans dat kernenergie een belangrijker rol zou gaan vervullen in de energievoorziening als 'onwaarschijnlijk'.<sup>2</sup> Thans blijft het uitgangspunt van het Europees beleid dat de beslissing al dan niet gebruik te maken van kernenergie een soevereine beslissing van de lidstaten is, zonder inmenging van Brussel. Toch valt niet te ontkennen dat de *Europese Commissie* steeds openlijker voor gebruik van kernenergie is gaan pleiten. In een *Mededeling* in 2007 onderstreepte zij op een wel heel uitdrukkelijke manier de

Het Zevende Kaderprogramma van Euratom verdubbelt het daartoe voorziene budget. In de periode 2007-2011 wordt meer dan 2,7 miljard euro vrijgemaakt voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten inzake kernenergie. Het leeuwendeel van dat budget is bestemd voor onderzoek naar *kernfusie*.<sup>6</sup> Europa neemt in dat verband ook deel aan ITER, een internationaal project op wereldschaal dat de haalbaarheid van kernfusie wil aantonen.<sup>7</sup> De experimentele fusiereactor die in het kader van dat project wordt gebouwd, zal trouwens, na zware Europese druk, in Frankrijk (Cadarache) komen te staan. Naast kernfusie-onderzoek investeert Europa ook in het verdere onderzoek naar *kernsplijting*. Euratom is een partner in het *Generation IV International Forum*, dat onderzoek verricht naar de vierde generatie kernreactoren. Voorts richtte de Europese Commissie onlangs het *Sustainable Nuclear Energy Technology Forum* op, om de toekomstige prioriteiten van het kernonderzoek vast te stellen.

### Verdeelde lidstaten

In de EU zijn er thans in totaal 152 kerncentrales in vijftien lidstaten. Ze nemen ongeveer een derde van de elektriciteitsproductie en 15% van de primaire energie (het totale verbruik van energiegrondstoffen in hun natuurlijke vorm vóór enige technische omzetting) in de EU voor hun rekening. Het aandeel van kernenergie in de energiemix verschilt aanzienlijk van land tot land. Frankrijk is het kernenergie-land bij uitstek: 59 kerncentrales leveren liefst 78% van de binnenlandse elektriciteitsproductie. Ook in Litouwen (72%), België en Slowakije (beide 56%) is het belang van nucleaire elektriciteit aanzienlijk.

Het kernenergiebeleid van de Europese lidstaten is op zijn minst divers te noemen. Oostenrijk, Denemarken en Griekenland zijn traditionele tegenstanders van kernenergie. Zo protesteren de Oostenrijkers geregeld tegen de volgens hen onveilige Temelin-reactor in Tsjechië, op amper 60 kilometer van de grens. Bij de houding van deze lidstaten moet wel een kanttekening gemaakt worden. Sommige onder hen importeren immers elektriciteit die is opgewekt door kerncentrales in andere landen.

Tegenover de antinucleaire lidstaten staat een groep landen die zonder schroom de nucleaire kaart trekken en nieuwe kerncentrales bouwen of plannen in die richting hebben. Frankrijk en Finland zijn bezig aan de constructie van nieuwe reactoren. Om de afhankelijkheid van de Russische buur te vermin-

deren onderhandelen Polen en de Baltische staten al geruime tijd over de bouw van een gemeenschappelijke kerncentrale. Andere landen zijn inmiddels overgegaan tot verlenging van de levensduur van de bestaande centrales. Zo besloot de Nederlandse regering de enige kerncentrale in Borssele tot in 2033 open te houden.

Tot slot zijn er drie landen (België, Duitsland en Zweden) die vooralsnog vasthouden aan de beslissing om hun kerncentrales op termijn te *sluiten*. In elk van deze landen staat die zogenaamde uitfasing echter opnieuw ter discussie. In België lijkt de nieuwe regering een herziening van het besluit tot afscheid van kernenergie niet langer uit te sluiten. Ook in Zweden en Duitsland gaan er stemmen op om het kernenergiebeleid te heroverwegen.

### Ook de controverse herleeft

Met de hernieuwde aandacht voor kernenergie flakert ook de controverse weer op. Milieubewegingen verzetten zich tegen de idee dat kernenergie een oplossing biedt voor het energie- en klimaatprobleem. Ze argumenteren in het bijzonder dat kernenergie niet duurzaam (uranium zal over enkele decennia uitgeput zijn), te duur (want zwaar gesubsidieerd) en fundamenteel onveilig is. Het risico dat nucleaire technologieën voor militaire doeleinden worden gebruikt, wakkert de controverse verder aan. Naast dit proliferatierisico bestaat de vrees dat kerncentrales het voorwerp worden van een terroristische aanslag.

Ook relativeren milieuoorganisaties de klimaatvriendelijkheid van kernenergie, aangezien het volledige nucleaire proces – van het ontginnen en transporteren van uranium tot de bouw en het onderhoud van reactoren – verre van CO<sub>2</sub>-neutraal is. Nieuw is wel dat kernenergie nu ook binnen de milieubeweging voor een controverse zorgt, getuige de ‘bekeering’ van beroemde ecologen als James Lovelock en Patrick Moore, medestichter van *Greenpeace*, die in kernenergie de enige manier zien om de opwarming van de aarde een halt toe te roepen.

Kernenergie blijft ook een omstreden kwestie in de publieke opinie. Uit een *Eurobarometer*-enquête van 2006 blijkt dat de meerderheid van de Europese burgers kernenergie niet als een oplossing voor het energieprobleem beschouwt.<sup>8</sup> Slechts 14% vindt dat het huidige aandeel van kernenergie in de Europese energievoorziening moet worden vergroot, terwijl bijna 40% dat aandeel juist wil zien afnemen. De maatschappelijke aanvaarding van kernenergie wordt



de komende jaren ongetwijfeld een van de grootste uitdagingen.

### Conclusie

De Europese Unie is opmerkelijk door de bocht gegaan en onderkent nu uitdrukkelijk het potentieel van kernenergie. Die omslag is niet zozeer het resultaat van een principiële waardeoordeel over kernenergie, maar eerder een logisch gevolg van een pragmatische benadering van het huidige klimaat- en energieprobleem in Europa. Kortom, nucleaire energie als een noodzakelijk kwaad.

Of nucleaire energie 'here to stay' is, valt moeilijk te voorspellen. Op korte en middellange termijn lijkt dat het geval, zeker als de energieconflicten met Rusland toenemen en de olie- en gasmarkten onzeker blijven. Maar de belangrijkste factor is wellicht de uitkomst van de klimaatconferentie in Kopenhagen eind 2009. Indien daar een internationaal klimaatakkoord wordt bereikt en de Europese reductiedoelstelling op 30% wordt gebracht, dan kan kernenergie de belangrijkste energiebron van Europa worden. Toch moge duidelijk zijn dat één nucleair incident voldoende is om die boude voorspelling te fnuiken.

### Noten

- 1 Europese Commissie, *Nuclear energy in Europe – How the Euratom Treaty protects Europe's citizens*, 2005, blz. 13.
- 2 Groenboek – *Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening*, COM(2000)769, 29 november 2000.
- 3 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Ontwerpprogramma van indicatieve aard inzake kernenergie, COM(2007)565, 4 oktober 2007.
- 4 'Piebalgs: nuclear here to stay', 15 oktober 2007 ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)).
- 5 Europees Parlement, *Verslag over conventionele energiebronnen en energietechnologie*, 2007/2091(INI), 26 september 2007.
- 6 Kernfusie verwijst naar het vrijkomen van energie bij het samensmelten van atoomkernen en is het proces dat plaatsvindt in de zon. Wetenschapslieden proberen kernfusie op aarde te ontwikkelen als mogelijke energiebron.
- 7 De andere partners in het ITER-project zijn Japan, China, India, Zuid-Korea, Rusland en de Verenigde Staten.
- 8 'Europeans and Nuclear Safety', *Special Eurobarometer 271*, februari 2007.

Karel van Hecke is onderzoeker bij het departement Europese Studies van het Egmontinstituut te Brussel.

# Europa in de versnelling voor klimaat- en energiepakket

De Europese Unie was de stuwende kracht achter het Kyoto Protocol en heeft nu al haar diplomatieke pijlen gericht op de internationale onderhandelingen over een klimaatverdrag voor de periode na 2012, wanneer het Kyoto Protocol afloopt. Om broeikasgassen te reduceren in de Europese Unie zijn reeds diverse beleidsmaatregelen aangenomen. Een voorbeeld is de inwerkingstelling van het emissiehandelsysteem (ETS)<sup>1</sup> voor de grote industrie. Tot op heden was het beleid nog bescheiden van aard en omvang. De huidige doelstelling – 8% minder uitstoot in 2012 ten opzichte van 1990 – is dan ook niet echt ambitieus te noemen. Economische herstructurering in Oost-Duitsland en de nieuwe EU-lidstaten en omschakeling van kolen naar gas in Groot-Britannië zorgden al voor aanzienlijke reducties, zonder dat hiervoor pijnlijke beleidsmaatregelen hoefden te worden genomen. Tevens mag een significant aandeel van de reductie buiten de grenzen van de EU worden gerealiseerd via projecten.<sup>2</sup> Deze tendens – van een EU van grote woorden maar uiteindelijk beperkte daadkracht – zie je ook bij ander EU-beleid, zoals de Europese Veiligheid Strategie en de Lissabon Doelstellingen.

Onlangs lijkt zich op het gebied van EU-klimaatbeleid echter een kleine revolutie te hebben voltrokken met de presentatie van een pakket van vérgaande klimaat- en energievoorstellen door de Europese Commissie op 23 januari 2008 ('climate action and renewable energy package'). In dit artikel analyseren wij het pakket en geven wij aan waarom het qua doelstellingen en internationale implicaties baanbrekend kan worden genoemd. Vervolgens geven we aan waarom het van belang is dat het snel wordt aangenomen door de Raad van Ministers en het Europees Parlement, en welke punten moeilijk liggen in de onderhandelingen.

## Het klimaat- en energiepakket

Het pakket moet ervoor zorgen dat ambitieuze doelstellingen, die de Europese regeringsleiders hebben afgesproken tijdens de zitting van de Europese Raad in het voorjaar van 2007, ook metterdaad worden verwezenlijkt. De EU zou de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 20% dienen terug te brengen in 2020. In dat jaar zou 20% van het energieverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig moeten zijn.

Onderdeel van de hernieuwbare-energiedoelstelling is een specifiek streven naar een bijmenging van 10% biobrandstoffen in de transportsector. Als een internationaal akkoord omtrent klimaat tot stand zou komen waarin andere geïndustrialiseerde landen een vergelijkbare verplichting op zich zouden nemen, dan zou de doelstelling van de uitstootreductie zelfs worden verhoogd naar 30%.

Het nieuwe pakket bevat de volgende voorstellen: een herziening van de huidige emissiehandel-richtlijn (ETS); een beschikking over de verdeling van nationale broeikasgasreducties in de sectoren die niet onder emissiehandel vallen (niet-ETS); een richtlijn voor bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie; maatregelen omtrent koolstofafvang en -opslag; en herziene reglementen omtrent 'groene' staatssteun. De reductiedoelstelling van 20% in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990 is vertaald in een doelstelling van 14% ten opzichte van 2005. Wij richten ons in dit artikel op de voorstellen op het gebied van het ETS, de niet-ETS-sectoren en de hernieuwbare energie, die het meest besproken zijn.

**Emissiehandel.** Voor de ETS-sectoren, kortweg de industrie, bedraagt de doelstelling een vermindering van 21% in vergelijking met wat de bedrijven in 2005 uitstootten. Nieuw aan het ETS-beleid is dat niet langer de EU-lidstaten het emissieplafond van hun industrie mogen vaststellen, maar dat vanaf 2013 een algehele limiet zal gelden, die een EU-brede reductie ten opzichte van de uitstoot in 2005 voorschrijft, en waarin wordt toegewerkt naar een vermindering van 21% in 2020. Ook vallen meer broeikasgassen en een groter aantal sectoren onder het nieuwe ETS.<sup>3</sup> Rechten voor broeikasgasuitstoot zullen niet meer gratis worden weggeven aan bedrijven, maar zullen door de lidstaten worden geveild. Zodoende moet worden voorkomen dat bedrijven geld verdienen door gratis verkregen rechten te verkopen, terwijl zij de kosten van de broeikasgasreducties doorberekenen aan de consument. Een andere aanscherping betreft de hoogte van de boete die zal worden opgelegd, wanneer bedrijven in gebreke blijven. Deze is fors hoger geworden: van 40 euro naar 100 euro Mton CO<sub>2</sub>; zij zal naar boven worden bijgesteld aan de hand van toekomstige inflatiecijfers.

Bedrijven mogen in de periode vanaf 2013 gebruik blijven maken van reeds toegekende kredietruimte voor projecten in het buitenland. Toestemming voor nieuwe projecten zal echter afhankelijk worden van de totstandkoming van een mondiaal klimaatverdrag. De huidige toegestane hoeveelheid kredieten uit buitenlandse projecten beslaat overigens al ongeveer één derde van de reductiedoelstelling tot 2020. De mogelijkheid reducties in het buitenland te bewerkstelligen drukt de kosten, maar zij wordt gezien als afkopen van vervuiling. Het leidt bovendien niet tot innovatie en omschakeling naar andere energiebronnen in Europa. De limitering lijkt tevens een boodschap aan de internationale onderhandelingspartners, in het bijzonder die uit ontwikkelingslanden, waar het merendeel van de projecten tot stand komt. Als zij een nieuw internationaal verdrag onderschrijven en zich daarin verplichten tot een broeikasgasreductie,<sup>4</sup> zullen Europese bedrijven weer opnieuw investeren in projecten. De EU heeft in dat geval de projecten ook nodig om de kosten die gepaard gaan met de hogere EU-reductiedoelstelling van 30%, te kunnen beheersen.

In het voorstel wordt rekening gehouden met mogelijk negatieve gevolgen voor de Europese concurrentiepositie. Het risico bestaat dat industriële sectoren uit Europa zullen wegtrekken naar landen waar de uitstoot niet hoeft te worden teruggebracht. Dit risico kan worden ingedamd als andere landen óók klimaatbeleid voeren. In het licht van de onderhandelingen hierover op wereldniveau zijn besluiten over opties om de Europese concurrentiepositie te beschermen, vooruitgeschoven in de tijd. Bepaalde opties zijn al wel genoemd. Sommige sectoren zouden nog gratis emissierechten kunnen ontvangen, in plaats van dat zij deze dienen te kopen op de veilingen. De Europese Commissie zal in 2010 een lijst van in aanmerking komende sectoren presenteren. Een andere optie is geïmporteerde producten die in Europa onder de ETS-sectoren vallen, een vergelijkbare heffing op te leggen. In het voorstel staat dat de Commissie deze mogelijkheden vóór 2011 zal onderzoeken. Belangrijke handelspartners, zoals de Verenigde Staten, China en India hebben meteen verontrust gereageerd op deze vermeende protectionistische maatregel. Op de voorjaarsstop van 2008 bleek echter dat de Europese Raad de maatregelen nu al verder wil uitwerken. Verwacht wordt dat de Europese Raad in juni 2008 hierover concrete uitspraken zal doen. Hiermee wordt de druk op de internationale partners om toch vooral in te stemmen

met klimaatdoelstellingen in een mondiaal verdrag, verder opgevoerd.

**Lastenverdeling overige sectoren.** Voor de 'niet ETS'-sectoren geldt een reductiedoelstelling van 10%, die verdeeld is tussen de lidstaten. Armere lidstaten mogen tot 2020 nog extra broeikasgassen uitstoten, terwijl de rijkere lidstaten een relatief grotere reductiedoelstelling hebben. De bandbreedte voor de verdeling van de doelstellingen tussen de lidstaten loopt hierbij van -20% tot +20%. De verdeling lijkt op de huidige 'burden sharing agreement' waarmee de lidstaten de Kyoto-doelstelling hebben verdeeld. Deze doelstellingen beslaan echter alle sectoren, waardoor lidstaten meer vrijheid hadden om hun doelstelling naar eigen inzicht te behalen. In de praktijk waren er al wel de nodige spelregels die in acht moesten worden genomen, zoals bij toewijzing van emissierechten aan de eigen industrie. Daarnaast waren lidstaten voor beleid in sectoren als de bouw en het transport doorgaans afhankelijk van het voor de gehele interne markt geldend EU-beleid. Het lijkt echter alsof de bandbreedte voor nationaal beleid nu nog kleiner is geworden. Vooral de nieuwe lidstaten maken zich zorgen dat zij extra uitstoot door hogere groeicijfers in specifieke sectoren moeilijk kunnen corrigeren zonder de economische groei schade toe te brengen.

**Hernieuwbare energie.** De voorgestelde regelgeving voor hernieuwbare energie is vooral nieuw in die zin dat 'Guarantees of Origin' (certificaten die aangeven dat de geleverde energie is geproduceerd met hernieuwbare energiebronnen) gestandaardiseerd worden. Tevens wordt de mogelijkheid voor interne EU-handel in deze certificaten geschapen, hoewel landen waarin veel hernieuwbare energie wordt gesubsidieerd hun markt nog mogen afschermen. Zij hebben een hogere doelstelling gekregen en willen niet het risico lopen dat de gesubsidieerde hernieuwbare energie wordt opgekocht door andere lidstaten en dat zij hierdoor hun eigen doelstelling niet halen. Er wordt aan getwijfeld of er genoeg aanbod van 'Guarantees of Origin' op de markt zal komen en of dit al bij de aanvang van het systeem zal gebeuren. Als lidstaten de hernieuwbare-energiedoelstelling niet halen, kan de Europese Commissie een inbreukprocedure ahangig maken bij het Europese Hof van Justitie. Hier kunnen forse boetes voor de desbetreffende lidstaten op volgen (de hoogte is afhankelijk van omvang en duur van de overtreding). Het gaat hier dus, net als bij de doelstelling voor de niet-ETS-sectoren, om wettelijk afdwingbare doelstellingen.

**Welvaart als verdeelsleutel voor de lastenverdeling tussen de lidstaten.** De 12 nieuwe, minder welvarende, EU-lidstaten worden niet alleen gecompenseerd door de verdeling van de doelstellingen in de niet-ETS-sector. Ook wordt de hoogte van het bruto binnenlands product (BBP) gebruikt als (gedeeltelijke) verdeelsleutel voor de doelstellingen voor hernieuwbare energie. Ook wordt het BBP gebruikt voor een deel van de emissierechten die de lidstaten bij opbod zullen verkopen aan bedrijven in het kader van het ETS, waardoor de overheidsinkomsten voor de nieuwe lidstaten hoger zullen uitvallen. Dit biedt deze lidstaten meer ruimte voor het compenseren van hogere kosten die voortkomen uit een hoger energiegebruik als gevolg van een te verwachten hogere economische groei. Het is ook een teken van solidariteit tussen de EU-lidstaten. Daarnaast leek het in politiek opzicht noodzakelijk de nieuwe lidstaten tegemoet te komen, omdat 2005 het nieuwe ijkjaar is geworden. Het oude ijkjaar was 1990, en in sommige gevallen formeel zelfs 1986 of 1988,<sup>5</sup> hetgeen gunstiger was voor het meten van de reductie van de nieuwe lidstaten. De bereikte reducties tot 2005 waren echter niet het gevolg van klimaatbeleid, maar van andere factoren. Desalniettemin betekent het nieuw gekozen ijkjaar dat reeds bereikte reducties in de periode tot 2005 niet langer meetellen en daarom is het niet vreemd dat de Commissie een extra handreiking aan de nieuwe lidstaten heeft gedaan bij het verdelen van de doelstellingen. De keuze voor het nieuwe ijkjaar wordt over het algemeen geaccepteerd, omdat data uit 2005 een actueel beeld geven van de broeikasgasuitstoot en er sinds 2005 gegevens beschikbaar zijn over de uitstoot van afzonderlijke bedrijven.

### **Baanbrekend?**

Het nieuwe pakket is in verscheidende opzichten baanbrekend. Ten *eerste* is het een prestatie van formaat dat de Europese Commissie de ambitieuze doelstellingen heeft vertaald in concrete beleidsvoorstellen, met concrete verplichtingen op lidstaatniveau. Waar in het verleden de verdeling van lasten door de lidstaten werd 'uitonderhandeld', is het nu de Commissie die de verdeelsleutels vaststelt. Via een biechtstoelprocedure zijn de lidstaten door de Commissie gedwongen nationale doelstellingen te accepteren of met echt heel overtuigende argumenten te komen, die een extra criterium voor de verdeling tussen de lidstaten zou rechtvaardigen.

Ten *tweede* is de Commissie erin geslaagd een

geïntegreerd pakket te presenteren voor zowel klimaat als energie, en om dit pakket ook nog eens af te stemmen met ander EU-beleid en met de voorkeuren van de lidstaten. In de voorbereidingen hebben het Secretariaat-Generaal van de Commissie en voorzitter Barroso een grote rol gespeeld. Hierdoor werden DG Milieu en DG Energie en Transport, waar de voorstellen werden geschreven, gedwongen niet alleen de eigen milieu- danwel energievisie te laten prevaleren. Het Secretariaat-Generaal heeft ook de consultaties met de lidstaten geregisseerd. Het heeft er tevens voor gezorgd dat de andere DG's metterdaad nauw betrokken waren in een uitgebreide consultatie tussen de diensten van de Europese Commissie. De totstandkoming is dan ook een schoolvoorbeeld van een coherente aanpak van een beleidsonderwerp dat veel raakvlakken met andere beleidsterreinen heeft. Deze aanpak komt overigens ook naar voren in de Raad, waar de Europese Raad met regeringsleiders duidelijk als scheidsrechter optreedt tussen de milieuraad, de energie- en transportraad en andere raden, zoals de raad van economische en financiële aangelegenheden (Ecofin). In het Europees Parlement is een vergelijk-

### **De nieuwe doelstellingen zijn ambitieus; de kosten worden geschat op 60 miljard euro**

bare rol weggelegd voor de tijdelijke klimaatcommissie, die de werkzaamheden van de milieucommissie en de energie- en industriecommissie op de voet volgt.

Ten *derde* zijn de nieuwe doelstellingen echt ambitieus in vergelijking tot de huidige doelstellingen, wat onder andere tot uiting komt in de kosten en de uitdagingen die te verwachten zijn bij de implementatie. De kosten van het pakket worden ingeschat op 0,45% van het Europese BBP in 2020, oftewel 60 miljard euro netto. De kosten verschillen per lidstaat, waarbij een maximum van 0,7% wordt gehanteerd (lidstaten die dit maximum overschrijden, zijn gecompenseerd met extra veilingrechten binnen het ETS). Voor Nederland zijn de doelstellingen een reductie van 16% in de niet-ETS-sectoren en een aandeel van 14% hernieuwbare energie in de energieconsumptie. De kosten worden geschat op 0,32% BBP in 2020. De reductiedoelstelling is beduidend minder ambitieus dan de doelstelling die het kabinet zichzelf heeft gesteld in het plan 'Schoon en Zuinig' (-30%, maar dan ten opzichte van 1990).

Voor de doelstelling voor hernieuwbare energie, die overigens zeer belangrijk is om de broeikasgas-reductie-doelstelling te kunnen halen, wordt echter toch als serieuze uitdaging gezien. Er wordt aan getwijfeld of er in ons dichtbevolkte land genoeg ruimte is voor een omvangrijke opschaling van hernieuwbare energie (windmolens, biomassa, enz.). Er zouden nog te veel administratieve barrières zijn, ook op lokaal niveau, om mogelijkheden voor hernieuwbare energie optimaal te benutten. Denk hierbij aan procedures van burgers tegen de bouw van nieuwe windmolens. Daarnaast is Nederland voor het behalen van de doelstelling voor de niet-ETS-sectoren in behoorlijke mate afhankelijk van ander EU-beleid, bijvoorbeeld strengere voorschriften voor energie-efficiëntie van auto's, elektronische apparatuur en de gebouwde omgeving. Er ligt dus nog een grote uitdaging te wachten met betrekking tot de implementatie van dit pakket.

Ten vierde is het pakket baanbrekend, omdat er precedentes zijn geschapen voor de internationale onderhandelingspositie van de Europese Unie. De erkenning van het BBP als verdeelsleutel kan door de EU nu niet langer, op geloofwaardige wijze, afgewezen worden op internationaal niveau. Het inkomen per hoofd van de bevolking in landen als China en India is nog steeds slechts een fractie van dat in de Westerse landen. Deze landen beargumenteren daarom dat zij nog 'recht' hebben op een groei van broeikasgassen. Gezien de bevolkingsomvang en de snelle economische groei is hun uitstoot echter nu al zó groot dat hun bijdrage onontbeerlijk is om de reducties te verwezenlijken die volgens klimaatdeskundigen noodzakelijk zijn om klimaatverandering tegen te gaan. Daarnaast zou hun energie-infrastructuur, die nog volop in ontwikkeling is, meer mogelijkheden bieden voor invoering van nieuwe technologieën.

Ook het gebruik van 2005 als nieuw ijkjaar zou vertaald kunnen worden naar de internationale onderhandelingen. Dit zou gunstig zijn voor de Verenigde Staten, waar in de jaren '90 een enorme uitstoot heeft plaatsgevonden, maar weer minder voor bovengenoemde ontwikkelingslanden, voor wie 1990 een gunstiger ijkjaar is. De mogelijkheid voor extra projecten in het buitenland en de dreiging handelsmaatregelen te treffen als internationale partners de EU niet actief zullen steunen in de strijd tegen de klimaatverandering, zijn andere duidelijke signalen. Ten slotte zijn de voorstellen zelf een absolute voorwaarde voor de EU om haar leiderschapsrol in de internationale onderhandelingen waar te kunnen maken. Haar geloofwaardigheid zou ernstig in het geding komen

als zij er niet in slaagt broeikasgasreducties te bewerkstelligen in de EU zelf.

### **De tijd dringt**

Dit jaar is doorslaggevend voor het 'uitonderhandelen' van het pakket. Tijdens de voorjaarszitting heeft de Europese Raad een eerste, essentieel positief signaal afgegeven op politiek niveau. Het pakket zal ook weer op de agenda staan in juni, waarbij het Sloveens voorzitterschap op zoveel mogelijk onderwerpen overeenstemming hoopt te bereiken. Het is de bedoeling dat het Frans voorzitterschap in de tweede helft van dit jaar de onderhandelingen over het pakket tot een conclusie zal brengen. Het is van groot belang de onderhandelingen snel af te ronden, omdat er in juni 2009 verkiezingen zullen worden gehouden voor het Europees Parlement. De maanden hieraan voorafgaand zullen vooral in het teken staan van de campagne voor deze verkiezingen. Ook zal in de herfst van 2009 een nieuwe Europese Commissie worden geïnstalleerd.

Daarnaast is snelle aanname van het pakket van doorslaggevend belang met het oog op de onderhandelingen over een mondiaal klimaatverdrag. Op basis van het Bali-mandaat, dat op de VN-top van december 2007 tot stand is gekomen, zijn deze onderhandelingen nu van start gegaan. Ze moeten eind 2009 in Kopenhagen resulteren in een internationaal akkoord dat het Kyoto Protocol zal opvolgen. Gezien de complexiteit van de materie en de implicaties van het pakket voor de Europese geloofwaardigheid en positie in deze onderhandelingen, is haast geboden.

De voorstellen zullen moeten worden aangenomen via de medebeslissingsprocedure, waarin zowel amenderingen door de Raad van Ministers als door het Europees Parlement kunnen worden gemaakt en waarbij hun beider instemming noodzakelijk is voor aanname van de voorstellen. Normaliter zijn in de procedure twee lezingen voorzien, maar als er vóór het einde van dit jaar een politiek akkoord moet zijn, zal er slechts tijd zijn voor één lezing. Dit vereist een grote mate van flexibiliteit van beide onderhandelingspartijen.

### **Heikele punten in de onderhandelingen**

De meeste lidstaten beschouwen de doelstellingen als ambitieus en lijken ieder een bijzondere omstandigheid te kunnen aanvoeren waarom hun doelstellingen minder zwaar hadden moeten zijn. Vooral de nieuwe lidstaten vrezen dat hun industrieën, waar nog een relatief hoog groeipotentieel verwacht wordt, onevenredig zwaar zullen worden getroffen door de EU-brede reductiedoelstelling van 21% ten opzichte

van 2005. Er zijn echter ook landen als Nederland, die duidelijk hebben aangegeven de verdeling van lasten in het pakket evenwichtig te vinden en menen dat er dus niet meer aan getornd moet worden.

Geleidelijk aan is een lijst ontstaan van andere onderwerpen waarover nog verder zal worden onderhandeld. De belangrijkste zijn de voorzieningen om de concurrentiepositie van de Europese industrie te beschermen en de doelstelling in 2020 een 10%-bijmenging van biobrandstoffen te verwezenlijken. Deze biobrandstoffen zouden op duurzame wijze moeten worden geproduceerd.

Met betrekking tot de *concurrentiepositie* gaat het er vooral om of handelsmaatregelen een serieuze optie moeten zijn. Enerzijds vinden landen als Frankrijk, alsmede een aanzienlijk aantal Europarlementariërs, dat de economische macht van de EU best gebruikt mag worden om internationale partners over de streep te trekken. Zij achten het risico reëel dat de industrie uit Europa wegtrekt als er geen beschermende maatregelen worden getroffen. Anderzijds zijn er spelers die menen dat het gevaarlijk is een handelsoorlog uit te lokken en dat handelsmaatregelen getuigen van een steeds protectionistischer wordende EU, terwijl de Unie juist bij vrijhandel gebaat is.

Hieraan gerelateerd is de discussie welke bedrijven in de toekomst nog gratis rechten zullen mogen ontvangen. Het is duidelijk dat elektriciteitsbedrijven in 2013 al hun rechten zullen moeten kopen. Bedrijven die zelf veel elektriciteit gebruiken en die op mondiale schaal opereren, bijvoorbeeld de aluminium-, staal-, cement- en papierindustrie, claimen echter voor gratis rechten in aanmerking te komen. Zij stellen bovendien dat ze met het oog op nieuwe investeringen niet tot 2010 in onzekerheid kunnen blijven. Onder andere Frankrijk en Duitsland hebben voor dit standpunt begrip getoond; verwacht wordt dan ook dat hierover op de Europese Raad in juni concretere afspraken worden gemaakt. Het is nog de vraag of de Europese Commissie dit zal accepteren. Het weggeven van te veel gratis rechten zou de prijs van emissierechten onder druk kunnen zetten, met nadelige gevolgen voor prikkels om te innoveren, bijvoorbeeld in technologieën voor CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag.

De doelstelling voor biobrandstoffen is steeds meer onder druk komen te staan. Het gaat vooral om vermeende negatieve gevolgen voor de voedselproductie en om negatieve gevolgen voor het milieu (biodiversiteit) in ontwikkelingslanden.<sup>6</sup> Verwacht wordt dat de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen, zoals voorgesteld door de Commissie, verder zullen

worden aangescherpt. Mogelijk zal er ook worden gezocht naar een manier om de door de regeringsleiders in 2007 vastgestelde 10%-doelstelling toch minder hard te maken. Dit betekent echter wel dat de doelstelling voor hernieuwbare energie dan met andere middelen zal moeten worden gehaald.

### Tot slot

Al met al zal het nog spannend worden om vóór het einde van het jaar een akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement te bewerkstelligen. Er bestaan behoorlijke strijdpunten met betrekking tot de Europese concurrentiepositie en de diplomatieke verhoudingen met de internationale onderhandelingspartners. Wellicht zullen ook effecten op nationale economieën, zoals een hogere elektriciteitsprijs, een grotere rol gaan spelen als meer economische analyses beschikbaar komen. De Europese Unie kan het zich echter niet veroorloven de onderhandelingen over dit pakket te laten mislukken. Dit zou desastreuze gevolgen hebben voor haar imago als wereldspeler en als bestuurslaag die effectief en voortvarend omvangrijke beleidsproblemen kan aanpakken.

### Noten

- 1 In navolging van Nederlandse beleidsdocumenten gebruiken wij de Engelstalige afkorting 'Emissions Trading Scheme' (ETS).
- 2 Het betreft hier projecten die worden uitgevoerd onder het Kyoto Protocol, de 'Clean Development Mechanism' voor ontwikkelingslanden, en 'Joint Implementation' voor landen met economieën in transitie (het voormalige Oostblok).
- 3 Emissies van petrochemicaliën, ammoniak en aluminium, evenals emissies van de productie van o.a. salpeterzuur en PFC-emissies van de aluminiumsector zullen nu ook onder het ETS vallen. Dat zal waarschijnlijk ook het geval zijn voor de luchtvaartsector.
- 4 Een verplichting betekent niet een harde kwantitatieve reductiedoelstelling, maar kan ook een verplichting inhouden voor het voeren van klimaatbeleid waarvan de resultaten meetbaar zijn.
- 5 Het basisjaar is voor verscheidene nieuwe lidstaten eerder dan 1990. Voor Hongarije ligt het tussen 1985 en 1987, voor Slovenië is het 1986, voor Bulgarije en Polen 1988, voor Roemenië 1989. Alleen voor Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen en Slowakije is het basisjaar 1990.
- 6 Recent onderzoekrapporten van het *Joint Research Centre* en *Science* gaan in op de negatieve gevolgen van biobrandstoffen.

Louise van Schaik en Evelyn van Kampen zijn beiden verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

# Klimaatleiderschap: kaskraker in Europese Unie

De Europese lentetop van *maart 2007* ging de geschiedenis in als 'de klimaatop'. Met veel rumoer werden de 20-20-20-doelstellingen aangekondigd en de Commissie kreeg de opdracht deze om te zetten in beleid. Als volleerd regisseur tekende de Commissie-Barroso het script uit van een nieuw klimaat- en energiepakket; dit werd gepresenteerd aan de pers op *23 januari 2008* als 'de meest ambitieuze voorstellen die de Commissie de voorbije jaren heeft gepresenteerd'. De Commissie dacht al aan het applaus en de eeuwige roem, maar moest nog op zoek naar geldschieters. De kosten van de plannen werden immers geschat op 90 miljard euro anno 2020. Tegen wil en dank moet de regisseur zich steeds aanpassen aan de criteria van de geldschieters, en dat zijn de lidstaten en hun inwoners en industrieën. Om de onderhandelingsruimte van de lidstaten zoveel mogelijk te beperken, stelde de Commissie haar nieuwe wetgeving voor als een *package deal*; zij wilde geen enkele lidstaat te veel concessies doen, omdat anders het gehele pakket op de helling zou komen te staan.<sup>1</sup>

Het pakket omvat een grondige herziening van de richtlijn emissiehandel; bindende nationale CO<sub>2</sub>-doelstellingen voor sectoren die niet onder het systeem van emissiehandel vallen, zoals landbouw, transport, gebouwen en afval; een nieuwe regeling voor hernieuwbare energie; een richtlijn omtrent afvang en opslag van CO<sub>2</sub>; en nieuwe regels inzake staatssubsidies.

Met veel zelfvertrouwen legde de Commissie haar plan voor aan de lidstaten. Iedereen kon zich min of meer vinden in de algemene opzet van het pakket, op voorwaarde dat hier en daar concessies werden gedaan – dit tegen de zin van de Commissie. Na wat gekonkelefoes achter de schermen toonde iedereen zich eensgezind enthousiast op de Europese Raad van maart 2008, al was het maar voor de show. Net zoals een jaar geleden feliciteerden de regeringsleiders zichzelf met hun groene en sociale ambities.

Maar door sommigen werd de veelgeprezen 'klimaatop II' maar lauw onthaald; een aantal milieu-NGO's, zoals Greenpeace en het Wereldnatuurfonds, noemde het een 'non-top', een koolstof-kopie van de vorige lentetop, en ook de Groenen in het

Europees Parlement bekritiseerden de top als een flauw aftreksel van de klimaatop I. De meningen over de klimaatop II zijn dus verdeeld; er is de retoriek van de kaskraker en die van de flop, maar in de EU blijft klimaat een succesverhaal.

Het Europees klimaatbeleid is wel degelijk voortstrevend en de EU neemt nog steeds het initiatief in de internationale klimaatonderhandelingen. Klimaatleiderschap werd ook een symbool voor de normatieve macht van de EU op het wereldtoneel. Men zou zelfs kunnen stellen dat, ondanks de tegenstellingen en controverses in het klimaatdossier, er een algemene consensus is over de ambitie van de EU om de opwarming van het klimaat te bestrijden. Binnen de Unie zijn er partijen die veel belang hechten aan een leiderschapspositie van de EU in het klimaatvraagstuk; uit eigenbelang, onder druk van bepaalde belangengroepen of gewoon om zichzelf populair te maken. Bovendien is de macht in de EU als specifieke organisatie uitermate verdeeld; diverse partijen willen hun stempel drukken op het Europees klimaatbeleid. Sommige lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie nemen deel aan een wedloop om het leiderschap te eisen over de retoriek in het klimaatdossier.

Er zijn dus verscheidene regisseurs en dit leidt af en toe tot spanningen. Maar die onderlinge rivaliteit creëert een versterkende spiraal, waardoor het klimaatdossier steeds verder geïntegreerd wordt in de EU als institutie. Er zijn *vier verhaallijnen* die uiteindelijk allemaal samen komen in één plot; het milieu; meer groei en banen dank zij het Europees klimaatbeleid; continuïteit van de energievoorziening; en burgers willen een ambitieus klimaatbeleid.

## Klimaatbeleid is goed voor het milieu

De Europese Unie heeft de verdragsrechtelijke plicht te ijveren voor een hoog niveau van milieubescherming. Milieu is al jaren een politieke prioriteit en wordt vaak omschreven als het succesverhaal van de EU. Vanwege het grensoverschrijdend karakter van milieuproblemen is de toegevoegde waarde van het Europees milieubeleid onmiskenbaar. Het lijkt evident dat een voortstrevend klimaatbeleid bijdraagt tot bescherming van het milieu.

Toch zijn er breuken in het verhaal; er gaan stemmen op voor herziening van de doelstelling om tegen 2020 10% van het aandeel van brandstoffen voor transport uit biobrandstoffen te halen. Teelt van producten voor biobrandstof zou het verlies aan biodiversiteit versnellen, leidt tot ontbossing en veroorzaakt massale watertekorten, met desastreuze gevolgen voor bepaalde ecosystemen. Verder concurreert de productie van biobrandstoffen met de productie van voedsel, wat zou leiden tot een geweldige stijging van de voedselprijzen. Ook de haalbaarheid van de 10%-doelstelling wordt zeer laag ingeschat. Een rapport van het *EU Joint Research Centre*<sup>2</sup> is zeer kritisch; volgens de kosten-batenanalyse kost de doelstelling immens veel en is de bijdrage tot emissiereductie en werkgelegenheid verwaarloosbaar. De Commissie blijft zeer vaag over dit rapport en heeft nog niet formeel haar steun geuit.

Ondanks de negatieve berichtgeving rond biobrandstof blijft de Commissie voorlopig vasthouden aan de 10%-doelstelling. Volgens de Commissie hebben biobrandstoffen immers niet noodzakelijk een negatief effect op het milieu, zolang de EU strenge duurzaamheidscriteria vooropstelt voor de certificering van deze categorie. Het Directoraat-Generaal (DG) Energie en Transport beweert dat de negatieve bijdrage van de EU verwaarloosbaar is en wijst met een beschuldigende vinger naar de Verenigde Staten.

Toch begint de afwijzende retoriek over biobrandstof ook door te sijpelen binnen de gelederen van de Commissie; vooral DG Milieu laat zich kritisch maar nog zeer voorzichtig uit over de bijdrage van de productie van bioethanol tot de ontbossing in Brazilië. Maar de negatieve berichtgeving rond biobrandstof zwelt aan; talrijke *impact*-rapporten slaan alarm, zowel milieu-NGO's als ontwikkelingsorganisaties zijn gestart met anti-campagnes en ook de VN uiten zich zeer sceptisch over biobrandstoffen. De argumenten inzake biobrandstoffen en stijgende voedselprijzen vinden ook breed gehoor bij de publieke opinie. Het Europees Parlement en de lidstaten zijn gevoeliger voor de publieke opinie dan de Commissie. Groene Europarlementariërs verwijten de Commissie gebrek aan lef om de doelstelling te laten varen. Ook op de Europese Raad werd deze toon voortgezet; volgens het Sloveense voorzitterschap 'mogen we een herziening van onze doelstellingen niet uitsluiten'.

Het tij is dus aan het keren en naar verwachting

zal er nog een felle discussie losbarsten over biobrandstoffen. Uiteindelijk zal ook de Commissie de geloofwaardigheid van haar retoriek dat 'klimaatbeleid goed moet zijn voor het milieu' substantie moeten geven.

### **Groei en banen dank zij Europees klimaatbeleid**

'Meer groei en banen' – ook met deze slogan stelde de Commissie haar pakket voor aan de pers. Met het klimaat- en energiepakket moet de EU op weg gaan naar de derde industriële revolutie. Investeren in hernieuwbare energie en biobrandstoffen zijn noodzakelijk om de eerste te zijn op de markt. Zo kan de EU profiteren van het 'first mover advantage'. Dit past binnen het *Lead Markets Initiative*,<sup>3</sup> dat de Commissie eind 2007 presenteerde. Hierin wordt hernieuwbare energie gekozen als één van de sectoren waarvoor maatregelen genomen moeten worden om de vraag te stimuleren. Volgens de Commissie is de verwezenlijking van een lage-koolstofeconomie een economisch voordeel en geen nadeel voor de EU.

Hoewel velen zich kunnen vinden in de missie om de eerste te zijn, schudden ze de Commissie wakker uit haar droom. Het discours van *koolstoflekken* dook op: als vervuilende bedrijven zich zouden verplaatsen naar regio's met een minder streng regime, zou er globaal genomen niet minder koolstof in omloop zijn, maar zou de Europese industrie wel het slachtoffer worden. Energie-intensieve industrieën, zoals de staal-, aluminium-, cement- en papiersector, verspreiden dan ook de boodschap dat door de nieuwe klimaat-maatregelen de druk tot verplaatsing van de productie naar andere landen zou toenemen. Terwijl in het oude systeem de emissierechten gratis werden toegekend door de lidstaten en onder nationale limieten vielen, zouden ze onder het nieuwe systeem geveild moeten worden, onder een EU-brede limiet van 21% tegen 2020, met 2005 als referentiejaar.

In de discussie rond koolstoflekken reageert de Commissie nogal afwachtend; de eerste prioriteit is het sluiten van een nieuw internationaal klimaatakkoord. Het besluit verdere uitzonderingen toe te kennen en compensatiemaatregelen te nemen, zoals een milieuheffing op invoer, de verplichte deelname van producenten uit derde landen aan emissiehandel of de gratis toekenning van emissierechten, wordt uitgesteld, in afwachting van een internationale klimaatovereenkomst in 2010.

Het verlies aan concurrentievermogen van de EU door toedoen van koolstoflekken is een verhaal

dat de industriële lobby verspreidde en dat geleidelijk enige aanhangers vond bij de lidstaten. In een brief aan de Commissie, die officieel verstuurd werd op 15 februari 2008 naar aanleiding van de ECOFIN-raad, uitten de ministers van economische zaken van Oostenrijk, Frankrijk, Finland, Duitsland, Hongarije, Luxemburg en Tsjechië, informeel gesteund door Estland en Slowakije, hun vrees voor koolstoflekken. Het besluit vooruitschuiven naar 2010 zou desastreus zijn voor de investeringsplanning voor de middellange en lange termijn. Bovendien riepen de ministers op om voor de energie-intensieve industrie akkoorden per sector te sluiten. Zo worden im- en exporteurs in één systeem gebracht en krijgt men een gelijkwaardig economisch speelveld.

Bij het naderen van de EU-top van maart 2008 werd de vrees voor koolstoflekken door enige lidstaten nog verder uitgespeeld. Bij het opstellen van de Europese Raads- annex Voorzitterschapsconclusies voerde Duitsland, toch een lidstaat die zich onder kanselier Merkel profileert als klimaatleider, een in-

### **Het bedrijfsleven verspreidt het verhaal over verlies aan Europees concurrentievermogen door koolstoflekken**

tensieve diplomatieke campagne over het gevaar van koolstoflekken. Totdat er een internationaal akkoord is, zou veiling niet moeten gelden voor sectoren met een hoog risico op koolstoflekken. Bovendien moet er rekening gehouden worden met het effect van stijgende elektriciteitsprijzen voor deze sectoren als gevolg van emissiehandel. Het verzet van Duitsland is geen grote verrassing; als het aankomt op concrete maatregelen, trekt Merkel wel vaker de kaart van de grote industrie.

Vanuit het Europees Parlement, in het bijzonder de groene partijen, kwam felle kritiek op de *hype* rond koolstoflekken en eventuele verplaatsing van bedrijven. De Luxemburger Claude Turmes, rapporteur van de richtlijn over hernieuwbare energie, bracht een *paper* uit over de mythe van koolstoflekken. Volgens Turmes is de industrie erin geslaagd een *hype* te creëren rond koolstoflekken en laten de lidstaten zich daarin meeslepen. In dit rapport gaat het onder andere over de beperkte blootstelling van

de energie-intensieve industrie aan internationale concurrentie en de hoge mate van energie-efficiëntie van buitenlandse bedrijven, die zelfs als voorbeeld kunnen dienen voor de Europese industrie. Turmes verwijt de industrie zich te verschuilen achter de *hype* rond koolstoflekken om zodoende aan elke inspanning te ontsnappen.

Uiteindelijk blijven de Europese Raadsconclusies zeer vaag; het probleem van koolstoflekken wordt erkend en hoewel de voorkeur wordt gegeven aan een internationaal akkoord, moeten er passende maatregelen worden genomen wanneer de internationale onderhandelingen mislukken. In principe staan nog twee soorten passende maatregelen op de agenda: gratis emissierechten, gekoppeld aan technologische criteria; en de deelname van buitenlandse producenten aan het Europees emissiehandelsstelsel. Het invoeren van een koolstofaks op import lijkt weinig waarschijnlijk, gezien de felle tegenstand van het Verenigd Koninkrijk, dat zich gesteund weet door de Verenigde Staten als belangrijke handelspartner. Uiteindelijk heeft de industrie, gesteund door een aantal lidstaten, haar zin gekregen door haar discours rond koolstoflekken dominant te maken. Onder druk deed de Commissie dus een concessie door een preferentiële behandeling toe te staan aan bepaalde, later te definiëren energie-intensieve sectoren tot 2010. Als volleerd regisseur wil de Commissie de touwtjes in handen houden en weigert zij nog steeds een concrete lijst op te stellen van sectoren die mogelijke uitzonderingen kunnen verkrijgen.

Een *tweede argument* dat ingaat tegen de positieve boodschap 'meer groei en banen', is het kostenplaatje van het totale energie- en klimaatpakket. De kosten worden geschat op 0,45% van het BNP in 2020, maar door de stijgende gas- en olieprijs zal de mogelijke winst van klimaatbeleid wel veel groter zijn dan volgens de berekeningen van de Commissie. *Business Europe*, de koepelorganisatie van het Europese bedrijfsleven, is echter vooral bang voor de kosten van het klimaatpakket. Bovendien worden maatregelen omtrent energie-efficiëntie aangestipt als goedkoopste optie om uitstoot te verminderen; dit is ook een argument dat gesteund werd door ECOFIN en de Energieraad in de voorbereiding van de Europese Raad.

Het luik *energie-efficiëntie* is de grote afwezige in het voorstel van de Europese Commissie. In het wetgevend kader voor energie-efficiëntie is een beperkte rol weggelegd voor de Commissie. Bijgevolg heeft

energie-efficiëntie gering politiek belang voor de Commissie. In de EU is er al een wetgevend kader voor; ook emissiehandel en de nationale reductiedoelstellingen vereisen een verhoging van de energie-efficiëntie. Bovendien vreesde de Commissie dat een herziening van wetgeving inzake energie-efficiëntie de onderhandelingen over het pakket verder zou verlammen. Ook op de Europese Raad werd er alleen in de marge over gesproken.

Het argument van de industrie vond gehoor bij de economie- en energieministers van de lidstaten, maar het werd door de staats- en regeringsleiders niet opgepikt als belangrijk argument; dus verdwijnt het voorlopig naar de achtergrond. Het verhaal over de vrees voor de kosten op zich zelf had wel een grotere invloed op de verwoording van de Europese Raadsconclusies; 'de weg van kostenefficiëntie en soepelheid dient te worden gevolgd, om de lidstaten buitensporige kosten te besparen.'

De slogan 'Meer groei en banen dankzij het Europees klimaatbeleid' klinkt wel aantrekkelijk, tot de details en het kostenplaatje van het totale pakket worden onderhandeld. Toch is er een ontluikende algemene consensus over de economische opportuniteit van een vooruitstrevend klimaatbeleid. Energie en klimaat worden gezien als een integrerend onderdeel van de Lissabon-strategie, met een gunstig effect op de doelstellingen voor groei en werkgelegenheid.

### **Continuïteit van de energievoorziening**

Rapporten van de Europese Commissie voorspellen dat tegen 2030 de EU tot 70% van haar energie zal importeren. Ongeveer 80% van de gas- en oliereserves in de wereld is in handen van staatsbedrijven die een monopolie bezitten op de aanboring van nieuwe reserves. Buitenlandse investeerders worden ófwel geweerd, ófwel is het risico veel te groot om kapitaal te investeren. Het aanhouden van de *status quo* is volgens de Commissie dus alleen voordelig voor externe leveranciers.

Klimaatbeleid is een zachte methode om de geopolitieke spanningen over grondstoffen te beheersen en is ook met dat doel opgenomen in de Europese Veiligheidsstrategie. Interne verdeeldheid over de externe dimensie van het Europees Energiebeleid leidt ertoe dat een klassiek hard buitenlands energiebeleid maar moeilijk van de grond komt. Klimaatbeleid is instrumenteel om de externe energieafhankelijkheid terug te dringen. Door het stimuleren van hernieuwbare

energie en energie-efficiëntie kan de EU haar energie-veiligheid vergroten. Toch zijn er twee alternatieve verhalen die de dominantie van het discours 'klimaatbeleid verhoogt de energie-veiligheid' bedreigen.

Ten *eerste* wordt steeds meer belang gehecht aan de noodzaak met één stem te spreken over energievraagstukken. Op zich zelf is daar niets mis mee, maar toch gaan er stemmen op dat hierdoor een aantal lidstaten probeert terug te krabbelen en hun klimaatverplichtingen wil uithollen. Bij het debat over de Europese Raad maakte een Europarlementslid de opmerking dat sommigen de NAVO verkiezen als instrument om energie-veiligheid te waarborgen in plaats van een ambitieus klimaatplan.

Ten *tweede* groeit de aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering voor internationale veiligheid. Juist vóór de klimaatop II verscheen een gezamenlijk rapport van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid over klimaatverandering en internationale veiligheid. Concreet doet het rapport twee aanbevelingen: vergroten van de capaciteit van de EU om te reageren op klimaatgerelateerde veiligheidsrisico's; en intensiveren van samenwerking met derde landen en regio's inzake klimaatverandering, inclusief de veiligheidsdimensie.<sup>4</sup> Hoewel het rapport geen duidelijke oproep doet om meer militaire uitgaven te spenderen aan de strijd tegen (de gevolgen van) klimaatverandering, waarschuwen milieu-NGO's dat zelfs een suggestieve verwijzing naar militaire capaciteit tijdverlies is in de strijd tegen klimaatverandering.

'Zachte macht' wordt ontoereikend geacht om de toekomstige energiegerelateerde spanningen te beheersen. Toch blijft de retoriek 'klimaatbeleid verhoogt de energie-veiligheid' relatief dominant. Het gebrek aan eensgezindheid en instrumenten verlamt de EU om op te treden als militaire grote mogendheid. In de internationale klimaatonderhandelingen slaagt de EU er wél in als één front op te treden en bovendien steunt klimaatbeleid op uitgebreide communautaire beleidsmaatregelen. Op zijn beurt versterkt dit heersend discours de macht van de Commissie als regisseur.

### **Burgers willen een ambitieus klimaatbeleid**

'Klimaatverandering is het product van vele generaties, klimaatbestrijding is de opdracht van deze generatie' – met deze slogan probeert de Commissie de publieke opinie achter zich te scharen in haar strijd tegen klimaatverandering. In haar eigen film

ziet de Commissie voor zichzelf een rol weggelegd als groene Robin Hood; een held die de vervuilende industrie streng aanpakt en de voordelen verdeelt onder de bevolking. Opiniepeilingen van *Eurobarometer* tonen aan dat Europees klimaatbeleid een breed maatschappelijk draagvlak heeft. Maar opnieuw doen zich twee uitdagingen voor.

Ten *eerste* staat in de Europese Raadsconclusies dat 'klimaatverandering ook een zaak is van waardenvorming en gedragsverandering bij de burger'. De eis tot gedragsverandering van consumenten kan als impopulair ervaren worden door de publieke opinie. Bovendien hebben veel energie-efficiëntie maatregelen een beperkte aantrekkingskracht (de spaarlamp is niet sexy). Vandaar dat de Commissie zich niet profileert met energie-efficiëntie; het wordt gezien als een onaantrekkelijk project.

Ten *tweede* is de manier waarop de boodschap gecommuniceerd wordt, uiterst belangrijk. Als het publiek de indruk krijgt dat dit pakket maatregelen zal leiden tot massale prijsstijgingen, zoals van elektriciteit en voedsel, zal het moeilijk verkoopbaar worden.

Klimaatbeleid blijft het symbool bij uitstek voor het verzet van de EU tegen onbeheerste 'globalisering'. Verzet tegen globalisering was ook een van de belangrijkste verklarende factoren voor het 'Nee' in de referenda over de Europese Grondwet in Nederland en vooral in Frankrijk. Het originele legitimatieconcept van de Europese Unie, namelijk de belofte op economische vooruitgang en vrede, heeft veel van haar glans verloren. Met een vooruitstrevend klimaatbeleid hoopt de Commissie een antwoord te bieden op de bredere legitimiteitscrisis. Door zich te profileren als regisseur wenst de Commissie ook haar eigen legitimiteit te vergroten.

### Op tijd in première?

In 2008 en 2009 komt het erop aan de ambities waar te maken. Men wil de besprekingen in de Raad en het Europees Parlement afronden tegen eind 2008, onder Frans voorzitterschap. Uiteindelijk moet het pakket tegen 2009 goedgekeurd zijn, vóór het eind van de huidige zittingsperiode van de Commissie en het Europees Parlement en net op tijd voor de beslissende mondiale klimaatbijeenkoms in Kopenhagen eind 2009. Het is de vraag of die *deadline* wordt gehaald, maar de Commissie-Barroso zal kosten noch moeite besparen om de première onder haar regie te laten doorgaan.

### Noten

- 1 Zie Edith Vanden Brande, Yoko Eeckhout & Ulrik Lenaerts, 'Energie- en klimaatakkoord op Brusselse lentetop: op klimaatop warmt Europese Unie zich op', in: *Internationale Spectator*, juni 2007, blz. 313-316; Louise van Schaik, 'EU leaders should not be afraid to already embrace the climate change and energy package', in: *CEPS Commentary*, 5 maart 2008.
- 2 Het *EU Joint Research Centre* (JRC) is een dienst van de Europese Commissie die onafhankelijke technische en wetenschappelijke ondersteuning biedt bij het uitstippelen en volgen van het EU-beleid. Het JRC is nauw betrokken bij het beleidsvormingsproces en dient de gemeenschappelijke belangen van de lidstaten, en is onafhankelijk van bepaalde specifieke nationale of privé-belangen. Het JRC telt zeven wetenschappelijke instituten en werkt voor het vergaren van kennis samen met publieke en private organisaties.
- 3 Met het *Lead Markets Initiative for Europe* (LMI) doet de Europese Commissie een voorstel om het Europese en mondiale marktpotentieel beter te benutten door knelpunten op te lossen die innovatie belemmeren, en wel in de volgende zes Europese markten: eHealth, beschermende textielproducten, duurzame bouw, *recycling*, *bio-based* producten en hernieuwbare energie. Deze markten zijn door de Commissie bestempeld als zg. 'lead markets'. Waar het bij *lead markets* om gaat, is dat op een lokale (in dit geval Europese) markt doorbraakinnovaties zijn verwezenlijkt, waar een sterke koopkrachtige vraag buiten de lokale markt voor bestaat. Verspreiding naar en aanpassing aan nieuwe (buitenlokale) markten kan leiden tot een groeispurt van de koploper. Essentie is dat markten worden uitgebreid voor reeds succesvol gebleken innovaties. Het LMI onderscheidt zich van ander innovatie-stimulerend beleid door beleidscoördinatie (het consistent en strategisch gebruik van beleidsinstrumenten) en een vraagzijdebenadering.
- 4 Het rapport is het resultaat van de Europese Raad van juni 2007, waar staatschoufden en regeringsleiders de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger verzochten een rapport op te stellen voor de lentetop van 2008.

Edith Vanden Brande en Petra Huyst zijn verbonden aan de faculteit Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. De auteurs danken Louise van Schaik (*Clingendael European Studies Programme*) voor kritisch commentaar bij de voorbereiding van dit artikel.

## Lichten op groen in de Amerikaanse klimaatdiscussie?

De Verenigde Staten zijn de belangrijkste speler in de internationale klimaatdiscussie, die in december 2007 op Bali haar voorlopig hoogtepunt kreeg met het vaststellen van een routekaart tot eind 2009. Hoewel de Europese Unie en haar lidstaten met hun voorgenomen klimaatdoelstellingen uit het 'green package' de lat op Bali hoog hadden gelegd, bleek de gezamenlijke oppositie van ontwikkelingslanden en de Verenigde Staten te groot om tot harde internationale doelstellingen te komen. Pas in het laatste uur van de conferentie bleken de Verenigde Staten, na een publieke terechtwijzing van vertegenwoordiger Kevin Conrad van Papua-Nieuw-Guinea, bereid verder te gaan met de onderhandelingen voor een opvolger van het Kyoto-protocol, dat in 2012 zal aflopen.

### Internationaal leiderschap zonder Washington?

Kevin Conrad, en met hem de rest van de conferentie, verweten de Verenigde Staten een gebrek aan leiderschap, die zij in de aanloop naar Bali wel beloofd hadden te tonen. De Amerikanen zijn, als grootste verbruiker van energie ter wereld en als natuurlijk leider van de geïndustrialiseerde landen, onontbeerlijk voor het stellen van het goede voorbeeld, om ook grote ontwikkelende landen als China en India te bewegen tot het leveren van een bijdrage. Hoewel op internationaal niveau het leiderschap van Washington al jaren node wordt gemist, is ook nationaal een aanzwellende roep om meer leiderschap hoorbaar. Regeringen van de Amerikaanse deelstaten ontwikkelen steeds meer regionale klimaatinitiatieven, die aansluiting proberen te zoeken bij de internationale initiatieven, in het bijzonder het Europese 'Emission Trading Scheme' (ETS).

In de aanloop naar de internationale klimaatconferentie op Bali werd op 29 oktober 2007 het *International Carbon Action Partnership* (ICAP) gelanceerd. Naast verscheidene lidstaten van de Europese Unie, Noorwegen, Nieuw-Zeeland en Canadese provincies hebben ook zestien afzonderlijke staten van de Verenigde Staten zich bij het partnerschap aangesloten.<sup>1</sup> Het ICAP biedt een podium voor uitwisseling van expertise op het gebied van handels-systemen, waardoor het op termijn mogelijk moet

worden deze systemen aan elkaar te koppelen. Het ICAP wil hiermee een bijdrage leveren aan de Bali-routekaart, om zo tot een mondiaal emissiehandels-systeem te komen.<sup>2</sup>

Staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans bestempelde de ondertekening van ICAP als een mijlpaal: 'Voor het eerst maken we concrete afspraken over de oceaan heen. Je hebt "Washington" niet nodig om met de Amerikaanse Staten verregaande afspraken te maken.'<sup>3</sup> Hoewel de noodzaak de overheid van de Verenigde Staten op elk mogelijk niveau actief te blijven betrekken bij de internationale klimaatdialoog zeer helder is, had de staatssecretaris ongelijk toen hij verklaarde dat er concrete klimaatafspraken gemaakt kunnen worden zonder 'Washington'.

Het Amerikaans debat over hoe om te gaan met de klimaatgevolgen van het eigen energieverbruik en welke maatregelen er moeten worden getroffen, wordt op vele niveaus gevoerd. Waar de regering-Bush de afgelopen jaren de bliksemafleider was voor het gebrek aan Amerikaans leiderschap, is er meer nodig dan een nieuwe 'groene' regering om een maatschappelijk breed gedragen klimaatbeleid te ontwikkelen dat 'internationaal leiderschap' ook kan uitvoeren. In de Verenigde Staten zullen allerlei sectoren van de samenleving (publiek bewust, academische sectoren en het bedrijfsleven) en op diverse politieke niveaus lichten op groen moeten staan om leiderschap in de internationale klimaatdialoog mogelijk te maken.

### Publiek besef in de Verenigde Staten

De afgelopen jaren heeft in de Verenigde Staten het klimaat een steeds prominenter plaats gekregen op de nationale agenda. Afgezien van de 'traditionele' klimaatlobby door milieuorganisaties hebben ook andere groepen aandacht opgeëist voor de gevolgen van klimaatverandering en aangedrongen op actie vanuit de federale regering. Voorbeeld hiervan is Al Gore met zijn Oscar en Nobelprijs voor de Vrede winnende documentaire *An Inconvenient Truth*, die (niet alleen in de Verenigde Staten) het klimaat stevig op de politieke agenda wist te zetten. Daarnaast zijn er ook uit het militaire kamp gezaghebbende

stemmen te horen die met nadruk de nationale veiligheid in verband brengen met het bestrijden van klimaatverandering.<sup>4</sup> Deze veiligheidsdiscussie is een direct gevolg van de orkaan *Katrina* die, naast het platleggen van belangrijke energie-infrastructuur, een grote golf van binnenlandse vluchtelingen meebracht.

Voorts speelt het bedrijfsleven een toenemende rol bij pogingen de federale regering te bewegen tot invoering van een emissiehandelssysteem voor alle economische sectoren. Het *United States Climate Action Partnership* (US-CAP) wordt gesteund door grote autofabrikanten, energiebedrijven en NGO's – een samenwerking die vijf jaar geleden nog ondenkbaar zou zijn geweest.<sup>5</sup> De private partijen in de US-CAP komen samen vanuit het besef dat een emissiesysteem op termijn onafwendbaar zal zijn en dat een versnipperd systeem schadelijk zal zijn voor de economie.

De grootste omslag kwam echter van voormalig CEO van ExxonMobil, Lee Raymond, die als voorzitter van de *National Petroleum Council*, vorig jaar in een advies actie op klimaatgebied (via een internationaal emissiehandelssysteem) centraal stelde voor de toekomst van de Amerikaanse energievoorziening. Raymond en ExxonMobil stonden al jaren bekend als grote klimaatsceptici en zijn er vaak van beschuldigd de klimaatdiscussie moedwillig tegen te werken. Een verandering van geluid uit deze hoek is dus een teken aan de wand dat in de nationale discussie steeds meer lichten op groen gaan om werk te maken van emissiereductie.

### **Bottom-up: klimaatinitiatieven op lokaal en statelijk niveau**

Naast toenemende druk op de federale regering in Washington blijkt dat ook lokale overheden, zoals gemeenten, steden en staten, door de publieke opinie gedwongen worden, waar het hun mogelijk is, actie te ondernemen. De staten Oregon en Vermont stelden in 1989 al doelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Ten minste 170 lokale overheden en 35 staten participeren in *Cities for Climate Protection*, waarin ze beloven hun uitstoot te verminderen. Sinds februari 2005 hebben bijna 800 burgemeesters het *U.S. Conference of Mayors Climate Protection Agreement* getekend. Hierin spraken zij af ernaar te streven dat hun steden in 2012 een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 7% ten opzichte van 1990 bewerkstelligen.<sup>6</sup> Hoewel deze ini-

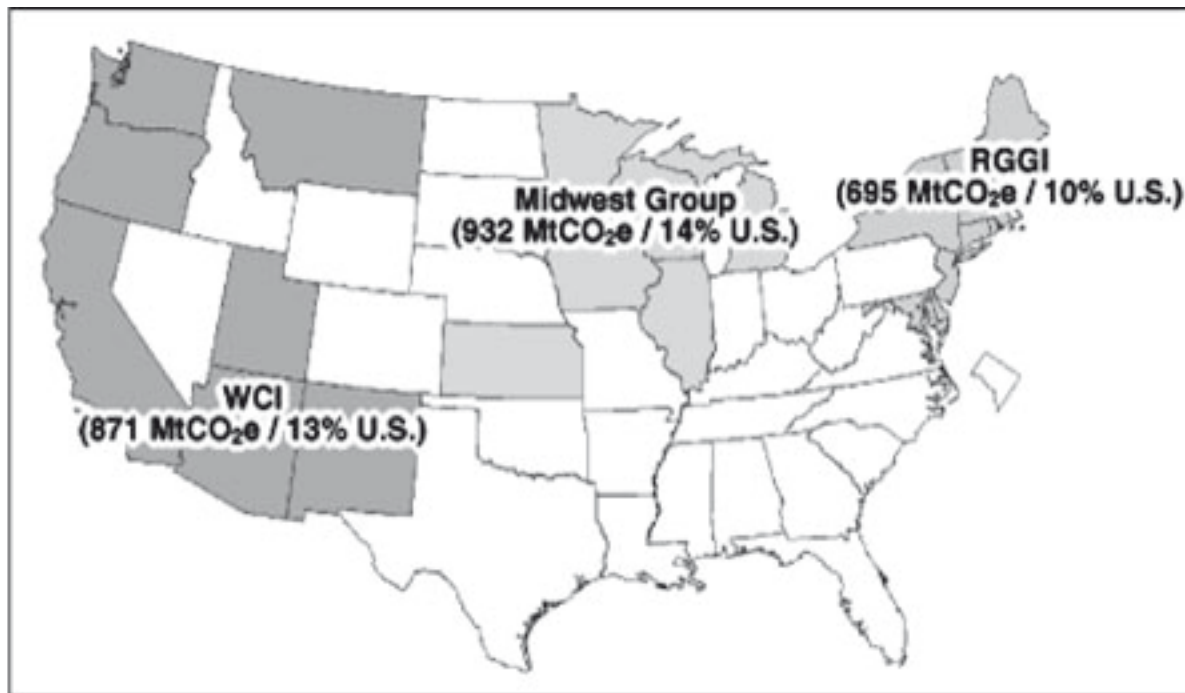
tiatieven in het verleden vaak holle retoriek bleken, tonen ze wel aan dat er in de Verenigde Staten een tendens zichtbaar is van lokale klimaatinitiatieven die politiek breed gedragen worden.

De meest in het oog springende 'advocaat van klimaatbeleid' is gouverneur Arnold Schwarzenegger van Californië. Hij kondigde, na het lanceren van vérgaande klimaatwetgeving in zijn staat, af dat de klimaatinspanningen van Californië moeten aansluiten bij andere regionale en internationale initiatieven, zoals het ETS. De prioriteit van het door Schwarzenegger afgekondigde besluit lag bij het vestigen van een regionaal emissiehandelssysteem, aangezien een deel van de uitstoot van CO<sub>2</sub> ten gevolge van energieverbruik in Californië in andere staten 'opgewekt' worden (o.a. door het importeren van elektriciteit uit buurstaten). Deze inspanningen mondden in februari 2007 uit in het *Western Climate Initiative* (WCI), dat staten aan de Amerikaanse westkust omvat, alsmede enkele Canadese provincies.<sup>7</sup> Het WCI zoekt ook aansluiting bij een in 2003 gelanceerd initiatief aan de oostkust, het *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), dat tien staten onder een emissiehandelssysteem probeert samen te brengen, en ook aangrenzende Canadese provincies als waarnemer heeft.<sup>8</sup>

Beide initiatieven komen nadrukkelijk voort uit gebrek aan nationale wetgeving, dat de staten tot actie deed overgaan; zo ook het meest recent gelanceerde initiatief van de *Midwestern Governors Association* (MGA), getiteld *Midwestern Greenhouse Gas Accord* (MGGA).<sup>9</sup> Ook dit akkoord moet leiden tot een regionaal emissiehandelssysteem van tien staten in het midden-westen, en wel in 2010 (zie fig.1 op blz 293). Als de regionale plannen voor emissiehandelssystemen doorgang zullen vinden, betekent dit dat zo'n 37% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (in 2004) van de Verenigde Staten gelimiteerd en teruggedrongen zal worden.

Al zijn de drie initiatieven volop in ontwikkeling, ze verschillen aanzienlijk in opzet. Dat komt voort uit het verschil in ambitie en in de samenstelling van de energiemix.<sup>11</sup> Dit maakt het moeilijk emissiehandelssystemen aan elkaar te koppelen; het betekent wél dat handelssystemen op de specifieke energiesituatie van de regio's worden afgestemd en hierdoor eerder geaccepteerd kunnen worden door lokale volksvertegenwoordigers en de lokale industrie. Ondanks de geboekte voortgang in het interstatelijk overleg over het ontwerp van de emissiehandels-

**Figuur 1** Regionale emissiehandelssystemen in de Verenigde Staten<sup>10</sup>



systemen lijkt het moeilijk voor te stellen dat 37% van de totale Amerikaanse CO<sub>2</sub>-uitstoot binnen afzienbare tijd onder regionale emissieregimes valt. Twee obstakels maken het voorlopig zeer onzeker dat de regionale initiatieven ook metterdaad uitgevoerd kunnen worden: *marktverstoringen* en *internationale verbintenissen*.

Allereerst leidt het creëren van verschillende marktmechanismen binnen de Verenigde Staten tot het risico van interne marktbelemmering, hetgeen de federale regering kan gebruiken om de regionale initiatieven te verbieden. Voorbeeld hierbij is de recente afwijzing van het verzoek van Californië eigen uitstootnormen voor auto's aan te scherpen. Californië heeft een unieke rechtspositie, doordat het eigen uitstootnormen kan stellen, waarna andere staten deze normen kunnen overnemen. Zo hebben 16 staten (met bijna de helft van de Amerikaanse bevolking) aangegeven de voorgestelde Californische regelgeving te willen overnemen, mocht Californië de vereiste toestemming van de federale *Environmental Protection Agency* (EPA) verkrijgen. De EPA weigerde vervolgens toestemming te verlenen op grond van belemmering van marktwerking en het gebrek aan noodzaak voor de normstelling, aangezien in december 2007 ook al nationale wetgeving

was aangenomen (die overigens minder ver gaat).

De regering in Washington heeft hier laten zien dat ze een actieve rol kan blijven spelen bij het tegenhouden van regionale emissiehandelssystemen, ook al vormt de eigen passiviteit aanleiding deze te ontwikkelen. Een andere hinderpaal is de voorgestelde 'koppeling' van de regionale emissiehandelssystemen aan internationale partijen (zoals de Canadese provincies) of handelssystemen, zoals het Europese ETS. Het afsluiten van handelsverdragen met andere staten is exclusief voorbehouden aan de federale regering. De Amerikaanse Grondwet zegt hierover: 'No State shall, without the consent of Congress, [...] enter into any agreement or compact with another State or with a foreign power...' (Art. I, sect. 10, claus. 3). Hier ligt een duidelijke grondwettelijk barrière en gezien de instelling van de regering-Bush is het voorstelbaar dat zij deze hinderpaal zal gebruiken om de statelijke initiatieven met grensoverschrijdende verbintenissen te dwarsbomen.

Hoewel in afzonderlijke staten steeds meer lichten op groen springen voor een regionaal of nationaal emissiehandelssysteem, blijft het licht in Washington op rood, vanwege de marktversturende potentie van regionale handelssystemen en een eventueel constitutioneel conflict over het aangaan van ver-

bintenissen met andere staten. Het lijkt erop dat de functie van de regionale emissiesystemen hierdoor wordt beperkt tot een intellectuele exercitie. Daarom kijken regio's naar de mogelijkheden een handelsstelsel te ontwikkelen dat op hun specifieke situatie is toegepast, zodat dit op een later tijdstip kan worden ingevoerd bij de ontwikkeling van een nationaal stelsel.

### **Top-down: federale initiatieven**

Hoewel de in december 2007 aangenomen *Energy Independence and Security Act of 2007* enige maatregelen aankondigt die de uitstoot van CO<sub>2</sub> op termijn zullen reduceren, stelde de Democratische meerderheid in het Congres al op voorhand dat de wet niet compleet zou zijn zonder uitgebreide klimaatwetgeving die een emissiehandelssysteem zou inhouden. Dit principe werd in 2005 al onderkend door een zogeheten *Sense of the Senate*, een niet-bindende resolutie die aan de *Energy Policy Act of 2005* werd toegevoegd. Deze resolutie stelde dat de Verenigde Staten een op de markt gebaseerd handelssysteem zullen moeten ontwikkelen, dat ervoor moet zorgen dat de mondiale toename van CO<sub>2</sub>-uitstoot in de atmosfeer op termijn vermindert.

Sindsdien zijn er in het Huis van Afgevaardigden

## **De meest in het oog springende 'advocaat van klimaatbeleid' is gouverneur Schwarzenegger van Californië**

en in het bijzonder in de Senaat diverse voorstellen gedaan, gesteund door zowel Democraten als Republikeinen, ter verwezenlijking van een nationaal emissiehandelssysteem. Geen van deze voorstellen heeft het tot nu toe tot wet gebracht, omdat het ófwel niet ging om een tweepartijenvoorstel (gebrek aan politieke draagkracht), ófwel op weerstand kon rekenen van individuele afgevaardigden/senatoren die de economische ontwikkeling van de eigen staat in het geding zagen komen. Het belang van de democratische 'kolen'-staten (kolen zorgen voor 80% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot uit elektriciteitopwekking) is hierbij een vaak onderschatte bron van weerstand om tot CO<sub>2</sub>-reducties te komen.<sup>12</sup>

De twee voornaamste voorstellen die in de Senaat

op tafel liggen, zijn de *Low Carbon Economy Act of 2007*<sup>13</sup> van de senatoren Bingaman (Democraat) en Specter (Republikein) en de *Lieberman-Warner Climate Security Act of 2008*<sup>14</sup> van de senatoren Warner (Republikein) en Lieberman (Onafhankelijk). Beide voorstellen hebben een emissiehandelssysteem ter vermindering van uitstoot als basis. Het voorstel van Bingaman/Specter streeft ernaar in 2020 het niveau van emissies van 2006 te bereiken, en in 2030 het niveau van 1990, waarna verdere reducties mogelijk zijn. Het voorstel van Warner/Lieberman mikt op een lange-termijndoelstelling van 70% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2050 ten opzichte van 2005. Beide voorstellen dekken ongeveer 80% van de nationale CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Opmerkelijk is dat de Senaatsvoorstellen tevens de president het mandaat geven emissieheffingen te leggen op producten uit landen die geen of weinig initiatief tonen ten aanzien van vermindering van uitstoot. Dit beschermt de Amerikaanse industrie tegen concurrentie, doordat daarmee het verplaatsen van CO<sub>2</sub>-intensieve productie naar het buitenland wordt tegengegaan. Bovendien zou dit helpen bij de verwezenlijking van reductiedoelstellingen, doordat CO<sub>2</sub>-uitstoot ook in het buitenland belast wordt. Deze voorstellen roepen hiermee vragen op over het gebruik van *handelsrelaties* als bron van conflict, in plaats van internationale samenwerking, in de strijd tegen klimaatverandering.

De voorstellen vertonen belangrijke verschillen wat betreft verdeling van de effecten van een emissiehandelssysteem op de economie. Het voorstel van Bingaman/Specter wil hiervoor een maximumprijs voor emissierechten instellen van 12 USD; dit komt niet voor in het voorstel van Lieberman/Warner.<sup>15</sup> De twee voorstellen zijn behandeld in de Senaatscommissie van milieu en publieke werken. Dit betekent dat de wetsvoorstellen zich in het begin van het wetgevingsproces bevinden en nog een lange weg te gaan hebben voordat een president één van de twee voorstellen tot wet zal tekenen. Hoewel het voorstel-Lieberman/Warner veel media-aandacht heeft gekregen en publieke verwachtingen heeft gecreëerd, zal vóór 2009 géén substantiële uitstootwetgeving worden aangenomen.<sup>16</sup> Voorlopig zal in de federale besluitvorming het licht van het Congres op rood blijven staan voor een emissiehandelssysteem.

### **Nationale verkiezingen 2008**

De verwachting dat er vóór 2009 geen substantiële

klimaatwetgeving zal worden aangenomen, heeft alles te maken met de komende presidentsverkiezingen. De huidige voorkeur van de regering-Bush om ten aanzien van klimaatverandering vooral in te zetten op technologische ontwikkelingen, kernenergie, energie-efficiëntie en vooral géén verplichtende doelstellingen inzake CO<sub>2</sub>-uitstoot, leidt ertoe dat er geen spectaculaire wendingen in het klimaatbeleid mogen worden gevestigd. Alle hoop van milieugroeperingen is hiermee gevestigd op de nieuwe president, die in 2009 zal aantreden.

Opmerkelijk is dat alle huidige presidentskandidaten (Clinton, Obama en McCain) verder gaan in hun voornemens de Amerikaanse CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen dan de voorstellen in de Amerikaanse Senaat en de regionale initiatieven. De Democratische senatoren Clinton en Obama hebben beiden nagenoeg identieke voorstellen gedaan, die de uitstoot in 2050 met 80% ten opzichte van het niveau van 1990 moeten verminderen, waarbij een emissiehandelssysteem centraal staat en alle emissierechten geveild dienen te worden. De senatoren Clinton en Obama zetten dan ook duidelijk in op het internationale proces om een opvolger voor het Kyoto-protocol te ontwikkelen.

Het standpunt van de Republikeinse senator McCain is gezien zijn politieke achtergrond een spectaculaire breuk met het beleid van de huidige regering. In het verleden heeft senator McCain een wetsvoorstel ingediend (samen met senator Lieberman en gesteund door senator Obama) dat ervoor moest zorgen dat de Amerikaanse CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2050 met 65% werd gereduceerd (ten opzichte van 2010). McCain had in dit voorstel ook een emissiehandelssysteem voor ogen dat voor een economisch zo verantwoord mogelijke CO<sub>2</sub>-reductie moet zorgen. De doelen van presidentskandidaat McCain zijn hiermee niet zo drastisch als die van de Democratische kandidaten, maar liggen wel het meest in lijn met de wetsvoorstellen die in de Senaat behandeld worden.

Het is duidelijk dat de strijd om het presidentschap geen keuze vóór of tégen het klimaatbeleid wordt, zoals dat in 2000 en 2004 het geval was. Toch zal de nieuwe president, om tot een volwaardige aansluiting bij de internationale klimaatdialoog te komen, de breed gedragen steun van de bevolking en het Congres moeten verwerven. Voor een Republikeinse president betekent dit voornamelijk rekening houden met de wensen van een (hoogstwaarschijnlijk) Democratisch Congres, zonder de eigen partijgenoten

van zich te vervreemden door het aangaan van vérgaande, bindende internationale klimaatafspraken. Een Democratische president zal rekening moeten houden met Democratische Congresleden die de eigen agenda laten prevaleren en zo (met een minimale Democratische meerderheid in het Congres) wetgeving kunnen blokkeren. Duidelijk is wel dat in het politieke bestel van de Verenigde Staten met het wisselen van de presidentiële wacht in 2008 een belangrijk licht van rood op groen zal springen.

### **Conclusie**

De ontwikkelingen in het klimaatdebat dat in de Verenigde Staten wordt gevoerd, zijn niet onaanzienlijk. In tegenstelling tot Europa moeten de veranderingen van beneden naar boven worden doorgevoerd, wil er een breed gedragen klimaatbeleid ontstaan. Hoewel er drie regionale emissiehandelssystemen worden ontwikkeld, zullen deze toch beschouwd moeten worden als proeftuinen voor een eventueel nationaal emissiehandelssysteem. Een nationaal klimaatbeleid gericht op het vestigen van één handelsstelsel voor de gehele Verenigde Staten, zal met een nieuwe president hoogstwaarschijnlijk een nieuwe impuls kunnen verwachten. De vervanging van de huidige president zal de oppositie tegen klimaatbeleid in het Congres niet fundamenteel verminderen. Om deze vertegenwoordigers, met vaak hele specifieke lokale belangen, ook over de streep te trekken (Republikeinen én Democraten), zal een beweging vanuit de staten van groot belang blijven.

Het primaat van het afsluiten van verplichtende internationale verdragen ligt uiteindelijk in Washington; daar kunnen goedbedoelde initiatieven, zoals het ICAP, weinig aan veranderen. Zaken doen met 'Washington' blijft een grondwettelijke voorwaarde om internationaal tot een serieuze opvolger van het Kyoto-protocol te komen. Het stimuleren of helpen van statelijke initiatieven van onderop mag desalniettemin niet zomaar worden afgeschreven. Het is voor de Verenigde Staten van groot belang te blijven schaven aan een systeem dat werkt voor de Amerikaanse energiemix; daarnaast zal een lokaal gesteund handelssysteem dat is toegesneden op de Verenigde Staten, helpen sceptici in het Congres te overtuigen van het nut een daaraan gekoppelde opvolger van het Kyoto-protocol te ratificeren.

De lichten voor een leidende rol in de internationale klimaatdiscussie gaan in de Verenigde Staten langzaam op groen. Toch zullen specifiek statelijke

belangen in het Amerikaanse Congres het antwoord bepalen op de vraag hoe leidend deze rol kan worden.

### Noten

- 1 Lid van het ICAP zijn: Duitsland, Portugal, Groot-Britannië, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, Griekenland, Ierland, Nieuw-Zeeland, de Europese Commissie; de Amerikaanse staten Arizona, California, New Mexico, Oregon, Washington, Maine, Maryland, Massachusetts, New Jersey en New York; en de Canadese provincies British Columbia en Manitoba.
- 2 'International Climate Action Partnership Political Declaration', Lissabon, 29 oktober 2007 (beschikbaar op: [www.icapcarbonaction.com/docs/icap\\_declaration.pdf](http://www.icapcarbonaction.com/docs/icap_declaration.pdf)).
- 3 'EU wil emissiehandelsmarkt integreren met Amerika, Canada en Australië', in: *Energieia*, 29 oktober 2007.
- 4 *National security and the threat of climate change*, Alexandria: The CNA corporation, 2007 ([www.securityandclimate.cna.org](http://www.securityandclimate.cna.org)).
- 5 Zie: [www.us-cap.org](http://www.us-cap.org)
- 6 Dit zijn de oorspronkelijke Kyoto-doelstellingen (zie: [www.usmayors.org/climateprotection/agreement.htm](http://www.usmayors.org/climateprotection/agreement.htm)).
- 7 Zie: [www.westernclimateinitiative.org/Index.cfm](http://www.westernclimateinitiative.org/Index.cfm).
- 8 Zie: [www.rggi.org/index.htm](http://www.rggi.org/index.htm).
- 9 Zie: [www.midwesterngovernors.org/Publications/Greenhouse%20gas%20accord\\_Layout%201.pdf](http://www.midwesterngovernors.org/Publications/Greenhouse%20gas%20accord_Layout%201.pdf)
- 10 World Resource Institute: [www.wri.org/stories/2007/11/midwest-greenhouse-gas-accord-numbers#](http://www.wri.org/stories/2007/11/midwest-greenhouse-gas-accord-numbers#). MtCO<sub>2</sub>e staat voor miljoen ton CO<sub>2</sub>-equivalent en daarnaast de respectievelijke percentages van de totale uitstoot van de Verenigde Staten in 2004.
- 11 Verschil in o.a. startdatum, plafond van de uitstoot, gewenste reductie, economische reikwijdte van het systeem, maatregelen om het 'lekker' van emissies tegen te gaan, allocatie van emissies en prijsplafond voor emissies.
- 12 De grote kolenproducerende staten hebben alle 1 of 2 Democratische senatoren: West-Virginia (2), Montana (2), Illinois (2), Virginia (1), North Dakota (2), Colorado (1), Indiana (1), New Mexico (1) en Ohio (1).
- 13 Zie: [www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:S.1766](http://www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:S.1766)
- 14 Zie: [www.lieberman.senate.gov/documents/lwcsa.pdf](http://www.lieberman.senate.gov/documents/lwcsa.pdf).
- 15 Deze lage maximumprijs beperkt in zeer belangrijke mate de effectiviteit van het handelsregime bij het halen van doelstellingen op de lange termijn.
- 16 Zie: Bill Loveless, Jean Chemnick & Alexander Duncan, 'US Congress to hold off on energy, emissions until 2009: analyst', in: *Platts*, 7 januari 2008.

Warner ten Kate is werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

# Mondiale kwetsbaarheid voor grensoverschrijdende overstromingen

Overstromingen behoren tot de meest voorkomende en destructieve natuurrampen in de wereld. Veertig procent van de dodelijke slachtoffers door natuurrampen is te wijten aan overstromingen; daarnaast leiden ze van alle natuurrampen jaarlijks tot de meeste materiële schade. We zijn erin geslaagd overstromingen steeds beter te voorspellen, hun gevolgen te verzachten en overlevingskansen te vergroten. Desondanks hebben bevolkingsgroei, klimaatveranderingen, urbanisatie, sociale, economische en politieke ontwikkelingen en processen de mensheid steeds kwetsbaarder voor overstromingen gemaakt. Deze kwetsbaarheid zal de komende decennia alleen maar toenemen.

## Nationale vs grensoverschrijdende overstromingen

Zowel tot het grondgebied van één land beperkte als internationale overstromingen hebben geweldige mondiale effecten gesorteerd: de afgelopen twintig jaar hebben 1.760 overstromingen over de hele wereld 112.000 dodelijke slachtoffers veroorzaakt, 354 miljoen mensen materiële schade berokkend en een kostenpost van \$ 687 miljard schade geboekt. Bijna 10% van die overstromingen was grensoverschrijdend; deze categorie leidde tot meer dan 30% van het dodental, bijna 60% van de getroffen bevolking en 14% van de financiële schade. Aldus blijken grensoverschrijdende overstromingen heviger in hun omvang.<sup>1</sup> Kortom, redenen genoeg om het fenomeen grensoverschrijdende overstromingen niet langer te negeren. Hoe kwetsbaar zijn samenlevingen voor dit zeer destructieve natuurverschijnsel? Wat valt er met internationale instellingen aan te doen?

## Gebrek aan institutionele capaciteit en verdragen

Waterbeheer, overstromingsbeleid niet uitgezonderd, is per definitie *conflict management*. Water wordt immers gebruikt in alle sectoren van de samenleving, fluctueert naar belang in tijd en ruimte, wordt doorgaans op verbrokkelde wijze beheerd, terwijl de regels en wetten rondom water vaak vaag en obscuur zijn en bovendien tegenstrijdig.<sup>2</sup> Aan waterbeheer

liggen altijd concurrerende belangen ten grondslag. Hoe meer partijen er zijn, hoe moeilijker het wordt een voor iedereen aanvaardbare oplossing voor de waterproblematiek te vinden. Overstromingsbeleid is al moeilijk genoeg in een nationaal stroomgebied, gecontroleerd door één nationaal overheidsorgaan, maar het wordt een veel grotere uitdaging wanneer het om grensoverschrijdende overstromingen gaat.

De ervaring heeft geleerd dat bestaande instituten in staat moeten zijn elke vorm van verandering binnen een stroomgebied, fysisch, sociaal-economisch of politiek, te absorberen en hanteren.<sup>3</sup> Niet alleen moet dit soort instellingen al flexibel genoeg zijn om zich aan te passen aan onzekerheid. Het risico van conflicten over gedeelde watersystemen neemt toe naarmate veranderingen in stroomgebieden de institutionele capaciteit om deze veranderingen te absorberen, overschrijden. Abrupte veranderingen binnen stroomgebieden, zoals een overstroming, gaan de institutionele capaciteit om deze verandering aan te kunnen, vaak te boven. Ze kunnen daardoor aanleiding vormen tot een verlamdend conflict.

Het is dus belangrijk dat binnen een internationaal stroomgebied de veerkracht vergroot wordt door de aanwezigheid van uitgebreide en flexibele internationale instituten om de grootschalige veranderingen die grensoverschrijdende overstromingen veroorzaken, te kunnen hanteren. Er is echter een verontwaardigend groot gebrek aan institutionele capaciteit in internationale stroomgebieden. Van de 279 internationale stroomgebieden over de hele wereld hebben er slechts 78 een instelling die zich bezighoudt met gezamenlijk waterbeheer van de desbetreffende rivieren – en maar acht daarvan houden zich bezig met de aanpak van grensoverschrijdende overstromingen.

Opmerkelijk is voorts dat er over de hele wereld slechts elf stroomgebieden zijn waarvoor internationale waterverdragen gelden die uitdrukkelijk voorzien in het gevaar van overstromingen. De allerwegen voorspelde klimaatverandering zal echter niet alleen de frequentie van extreme weersomstandigheden en overstromingen laten toenemen, maar ook over de hele wereld het gemiddelde afvoervolume van rivieren verhogen.<sup>4</sup> De huidige waterverdra-

gen zijn vaak geschreven zonder hiermee rekening te houden. Wanneer er helemaal geen verdragen of overeenkomsten zijn getekend tussen landen die een stroomgebied delen, zullen hun onderlinge betrekkingen op de proef gesteld kunnen worden, indien een natuurramp dit gebied treft. Hierdoor kunnen nieuwe conflictsituaties ontstaan en/of oude conflicten verergerd worden.

### **Meest kwetsbare internationale stroomgebieden**

Globaal gezien zijn er 43 internationale stroomgebieden waar grensoverschrijdende overstromingen hebben plaatsgevonden, maar waar men geen enkele vorm van institutionele capaciteit heeft opgezet voor gedeelde rivierbekkens, laat staan voor het fenomeen grensoverschrijdende overstromingen. De meest kwetsbare van deze stroomgebieden zijn de internationale stroomgebieden die meer dan één grensoverschrijdende overstroming hebben meegeemaakt, maar waarvoor geen institutionele capaciteit voor dit verschijnsel is opgezet, noch internationale waterverdragen zijn getekend, d.w.z. de Juba-Shibeli in Afrika; the Han, Kura-Araks en Ma in Azië; de Maritsa en de Po in Europa; alsmede zes basins in Zuid-Amerika: de Coco/Segovia, Grijalva, Artibonite, Changuinola, Coatan Achute en de Orinoco.

### **Aanbevelingen**

Overstromingen komen voor in zowel ontwikkelde als minder ontwikkelde landen; mensen die in de overstromingsgevoelige gebieden wonen, worden in theorie blootgesteld aan hetzelfde risico. Kwetsbaarheid voor natuurrampen komt echter mede voort uit het gebrek aan economische ontwikkeling en uit sociaal-politieke omstandigheden. Mensen zijn niet altijd overal even kwetsbaar en vergelijkbare overstromingen hebben niet altijd dezelfde gevolgen. Zo heeft in Nederland de hoge kwetsbaarheid voor overstromingen geleid tot een beleid dat watersnood probeert te voorkomen door de aanleg van dijken. Dit beleid heeft de Nederlandse overstromingsrisico's aanzienlijk verlaagd en daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de evolutie van de maatschappij die Nederland vandaag de dag is.

Voor de minder ontwikkelde landen is het verleidelijk eenzelfde pad te volgen, zodat ook zij minder kwetsbaar zullen zijn voor overstromingen en zich economisch kunnen ontwikkelen. De laatste jaren is echter duidelijk geworden dat het volledig con-

troleren van water, zoals in ontwikkelde landen als Nederland, niet de meest optimale strategie is. Water heeft ruimte nodig, te meer waar de verwachte klimaatverandering ook tot veranderingen in de neerslagintensiteit en overstromingsfrequenties zal leiden. Voor deze toekomstbeelden past een minder rigide manier van kanaliseren en bedijking. Investeren in het onderzoeken van de mogelijkheden meer flexibel beleid tegen overstromingen te ontwikkelen, is zowel in de ontwikkelde wereld als in ontwikkelingslanden dan ook zinvol. Een goede optie is het integreren van overstromingen in de ruimtelijke ordening en ze zo onderdeel te maken van de wisselvalligheden van het dagelijks bestaan. Een dergelijk post-modern overstromingsbeleid zal de veerkracht van de samenleving vergroten.

### **Conclusies**

Veerkracht in internationale stroomgebieden wordt vergroot door internationale waterverdragen en instituten. De afwezigheid van dergelijke institutionele capaciteit vergroot de kansen op geschillen in internationale stroomgebieden. Het voorkomen van watergerelateerde conflicten is essentieel. Conflicten zijn duur en belemmeren het verminderen van milieudegradatie, het verzachten van menselijk lijden en het bereiken van economische groei. Teneinde de menselijke en milieuveiligheid te bevorderen, het internationale waterbeheer te optimaliseren en de kansen op conflicten te verkleinen, is het van belang de relaties tussen de samenlevingen in de internationale stroomgebieden te institutionaliseren.

In de twaalf in mijn onderzoek vastgestelde meest kwetsbare stroomgebieden zijn grensoverschrijdende overstromingen frequent genoeg om het oprichten van internationale rivierinstituten te rechtvaardigen. De afwezigheid van institutionele capaciteit, hetzij in de vorm van organisaties of verdragen inzake waterbeheer, hetzij in de vorm van positieve internationale relaties, zal de kwetsbaarheid van internationale stroomgebieden alleen maar vergroten. Institutionele capaciteit speelt bovendien een rol in de vermindering van overstromingsgerelateerde slachtoffers. Daarom verdient het aanbeveling niet alleen in de twaalf geïdentificeerde maar in alle internationale stroomgebieden het probleem van grensoverschrijdende overstromingen op de agenda te zetten. In stroomgebieden waar wél instituten zijn opgezet voor samenwerking wat betreft gedeelde rivierbekkens, maar waar nog geen noemenswaar-

dige aandacht is besteed aan grensoverschrijdende overstromingen, zou men serieus moeten overwegen met overstromingen verband houdende kwesties in hun mandaat op te nemen.

Ten slotte is het aan te bevelen alle watergerelateerde verdragen te herzien en, indien nodig, aan te passen aan de veranderende omstandigheden die het broeikaseffect en de daaruit resulterende klimaatverandering veroorzaken. Dit zal de institutionele capaciteit over de hele wereld vergroten en daarmee de kans op waterconflicten doen afnemen.

### Noten

- 1 De omvang van een overstroming wordt berekend aan de hand van de duur van de overstroming, de grootte van het getroffen gebied en de intensiteit van de overstroming.
- 2 Zie S. Postel, *Pillar of Sand: Can the Irrigation Miracle Last?*, Londen/New York: W.W. Norton & Co., 1999.

- 3 A.T. Wolf, S. Yoffe & M. Giordano, 'International Waters: Identifying Basins at Risk', in: *Water Policy*, no. 5, 2003, blz. 31-62.
- 4 M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden & C.E. Hanson (red.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

**Marloes Bakker** is geografe. Dit artikel is gebaseerd op haar proefschrift *Transboundary river floods: vulnerability of continents, international river basins and countries* (verdedigd aan de Oregon State University, onder begeleiding van professor Aaron T. Wolf). Het proefschrift is te vinden op: [www.transboundarywaters.orst.edu/publications/](http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/) en [www.ir.library.oregonstate.edu/dspace/handle/1957/3821](http://www.ir.library.oregonstate.edu/dspace/handle/1957/3821)

## New publication Discussion Papers in Diplomacy

### ***Bilateral Diplomacy in the European Union;***

### ***Towards 'post-modern' patterns?***

*by Jozef Bátora and Brian Hocking*

No. 111, 37 pp, April 2008

Just as the European Union (EU) poses questions regarding the nature of political organisation 'beyond the state' similarly it raises issues as to the changing character of diplomacy where this is determined by developments at several interrelated levels, from the global to the subnational. This paper explores one aspect of this issue by examining the role of a traditional mode of diplomacy, namely bilateralism, as expressed in the continued presence of bilateral missions in EU member state capitals. The aim is not to provide a detailed empirical survey of the activities of these missions but, rather, to set out a framework within which such an investigation might be conducted. Against this background, we welcome comments and suggestions. Having briefly considered where bilateralism fits into the complex EU milieu, its changing character is analysed within two contrasting orders - that of a 'modern' and 'post-modern' diplomatic order. This is done in terms of the juxtaposition of three variables: function, access and presence. The article then addresses the role of bilateralism in the EU, proposing three possible developmental patterns. It is suggested that intra-EU bilateral diplomacy is characterised by a dialogue between a form of 'ceremonial modernity' and 'practiced post-modernity.'

#### **About the Authors**

Brian Hocking is Professor of International Relations at Loughborough University, United Kingdom and a Senior Visiting Fellow in Clingendael's Diplomatic Studies Programme. He has taught and held visiting research positions at universities in Australia, the USA and Europe. His research is concerned with the interaction between domestic and international forces in the conduct of foreign and foreign economic policy and the impact of globalisation on the nature and organisation of diplomacy. Email: [b.l.hocking@lboro.ac.uk](mailto:b.l.hocking@lboro.ac.uk).

Jozef Bátora is Research Fellow at the Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences in Vienna. He holds a PhD in political science from the University of Oslo, MPhil in public administration from the University of Bergen and BA in political science from Comenius University, Bratislava. His current work focuses on the EU's CFSP and the changing nature of diplomacy in the context of European integration. Email: [jbatora@oeaw.ac.at](mailto:jbatora@oeaw.ac.at).

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl) or can be downloaded from the Clingendael website: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).

# Naar een menswaardig bestaan!

N.a.v. Hilde Reiding, 'Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen', in: *Internationale Spectator*, april 2008, blz. 208-213.

Ik heb de bijdrage van Hilde Reiding aan het aprilnummer van de *Internationale Spectator* met veel belangstelling gelezen. Reiding reageert hierin op de verschijning van de nieuwe mensenrechtenstrategie 'Naar een Menswaardig Bestaan'. Zij plaatst de strategie in historisch perspectief, schetst de belangrijkste uitgangspunten en voorziet het beleid hier en daar van een kritische kanttekening. Aan de vooravond van het debat dat ik met de Tweede Kamer zal voeren over de mensenrechtenstrategie,<sup>1</sup> reageer ik graag op haar artikel.

## Aanleiding voor nieuwe strategie

Reiding plaatst de huidige strategie in een lange traditie van Nederlandse betrokkenheid bij de mensenrechten, te beginnen bij de nota van het kabinet-Van Agt uit 1979. Ik ontken die traditie niet. Het is zeker waar dat het mensenrechtenbeleid vandaag de dag voortbouwt op de funderingen die eerder zijn gelegd. Het was mij er dan ook niet om te doen *per se* iets 'nieuws' te presenteren, hoewel thema's als godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting in de huidige tijdgeest wel in een ander daglicht zijn komen te staan, net als het verbod op marteling. De aanslagen van 11 september en de gebeurtenissen die daarop volgden, zijn echter zeker niet de enige reden geweest voor het schrijven van de nieuwe mensenrechtenstrategie, zoals Reiding suggereert.

Mijn belangrijkste drijfveer om de Nederlandse inspanningen op het gebied van mensenrechten te intensiveren, en mensenrechten een centrale plaats te geven in het buitenlands beleid, is dat ik zie dat mensenrechten de laatste jaren steeds meer onder druk zijn komen te staan. In 1993 bevestigden 171 VN-leden in Wenen nog zwart op wit dat mensenrechten universeel zijn, al ging daar ook de nodige discussie aan vooraf.<sup>2</sup> Vijftien jaar later lijkt het ter discussie stellen van de universaliteit van mensenrechten echter gemeengoed geworden. Er wordt steeds vaker een beroep gedaan op traditie, cultuur, godsdienst of andere omstandigheden (zoals de strijd tegen het terrorisme, maar dat is dus slechts één voorbeeld)

om de schending van mensenrechten goed te praten. De constatering dat de universaliteit van mensenrechten steeds verder dreigt te worden uitgehold, is voor mij leidend geweest. Met deze strategie heb ik me willen verzetten tegen cultuurrelativisten, die menen dat mensenrechten een Westers concept zijn, waarmee zij geen rekening hoeven te houden. Ik wil juist wél die universele waarden hooghouden, en het buitenlands beleid hiervoor inzetten. Het doel is niet nieuw, maar de aandacht ervoor moest wel worden hernieuwd, want die was toch een beetje weggezaakt. De mensenrechtenstrategie is een flinke druk op de *refresh button*, als het ware.

## Effectiviteit

De vraag is hoe we het mensenrechtenbeleid vormgeven. Ook Reiding stelt die vraag. Ik zal mijn aanpak laten afhangen van de resultaten die we kunnen verwachten, zonder de principes uit het oog te verliezen. Of te wel: een morele oriëntatie, en een realistische koers. Als het op de uitvoering van beleid aankomt, bekijken we per geval wat de meest effectieve instrumenten zijn die we kunnen inzetten. Er zijn vele wegen die naar Rome leiden. In het ene geval bewandelen we het pad van een resolutie, in het andere geval kiezen we voor een harde verklaring of laten we de ambassadeurs ter plaatse aan de bel trekken. Soms geven we ruchtbaarheid aan een zaak, andere keren beroepen we ons op stille diplomatie. Elke situatie, elk land, vraagt om een eigen benadering.

Ik begrijp dat dit antwoord niet voor iedereen bevredigend is. Sommigen prefereren altijd megafoon-diplomatie boven stille diplomatie. Mijn insteek is dat het middel niet moet verworden tot het doel: het doel is de mensenrechtensituatie van mensen te verbeteren. Om dat te bereiken, moeten we doen wat het meeste effect sorteert, en dat zal nu eenmaal van geval tot geval verschillen. En overigens werp ik de kritiek dat de mensenrechtenstrategie 'te vaag' zou zijn – kritiek die deels door Reiding wordt onderschreven – verre van mij. De strategie is juist geschreven met in het achterhoofd de vraag: hoe komen we van woord naar daad? Ieder hoofdstuk van de mensenrechtenstrategie wordt afgesloten met een strategische inzet. De strategie bevat 102 concrete initiatieven of doelstellingen, waarop ik kan worden

afgerekend. En nog los van die concrete doelstellingen is er een intensivering van beleid over de gehele linie ingezet: mensenrechten zijn een integraal onderdeel van onze relatie met andere landen. Dat betekent dat ik er overal, altijd en tegen iedereen over zal beginnen, net zolang tot onze boodschap effect heeft.

### **Nadruk op naleving**

Moeten er méér normen en toezichtmechanismen worden ontwikkeld, of verdient het prioriteit ervoor te zorgen dat bestaande normen worden nageleefd en bestaande toezichtmechanismen zo effectief mogelijk kunnen functioneren?, vraagt Reiding mij. Het antwoord is gelegen in de mensenrechtenstrategie: ik leg de nadruk op de naleving van bestaande normen. Ik ben het met Reiding eens dat we niet *per se* méér normen nodig hebben. Ik zou vooral graag zien dat wat we hebben, goed werkt. Dat betekent dat we ervoor moeten zorgen dat zoveel mogelijk landen de bestaande mensenrechtenverdragen tekenen en uitvoeren. Daarvoor hebben we effectief toezicht nodig, vooral door de VN, want dat geeft legitimiteit aan het internationale mensenrechtensysteem. Ook hier geldt dus: van woord naar daad!

### **Landenspecifiek beleid**

Ik ben géén voorstander van het uitschrijven van het mensenrechtenbeleid voor ieder land afzonderlijk, zoals Reiding voorstelt – een suggestie die eerder ook werd gedaan door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).<sup>3</sup> Onze ambassades nemen mensenrechten als aandachtsveld integraal mee in hun beleidsplannen, die ieder jaar worden opgesteld. Die samenhang in beleid is belangrijk, en die zou ik niet willen loslaten. Bovendien kunnen mensen en middelen beter zoveel mogelijk in het veld worden ingezet: er gaat al genoeg papier rond. Een belangrijk deel van de werkzaamheden bestaat uit het reageren op actuele ontwikkelingen, waardoor zo'n landenspecifiek plan een beetje een 'virtueel' karakter zou krijgen. Neem het voorbeeld van de vrouw die in Saoedi-Arabië tot steniging werd veroordeeld omdat ze in de auto zat met een man met wie ze niet getrouwd was. Er is, met alle respect, geen uitgebreide strategie voor nodig om te bedenken dat we daar snel op moeten reageren, door via het EU-voorzitterschap, en zelf, te protesteren. Dat reactieve aspect is een essentieel kenmerk van mensenrechtenwerk, dat zich moeilijk

vooraf laat beschrijven. Daarnaast ben ik het met Reiding eens dat het vanuit strategisch oogpunt lang niet altijd verstandig is al je kaarten op tafel te leggen. Mijn pleidooi tijdens het eerste debat met de Tweede Kamer over de mensenrechtenstrategie was dan ook: geef me een jaar de tijd om een begin te maken met de uitvoering van de mensenrechtenstrategie en laten we daarna, op basis van een verslag van dat jaar, kijken of het de goede kant opgaat. Je moet eerst zaaien voordat je kunt oogsten. Met dat zaaien zijn we volop bezig, en daar gaan we de komende periode gestaag mee door. Met dank aan Hilde Reiding voor haar suggesties!

### **Noten**

- 1 Het Algemeen Overleg Mensenrechten met de Tweede Kamer is voorzien voor 8 april 2008.
- 2 *Vienna Declaration and Programme of Action*, World Conference on Human Rights, Wenen, 25 juni 1993.
- 3 IOB, *Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen*, no. 302, juni 2006.

Drs M.J.M. Verhagen is minister van Buitenlandse Zaken.

# Vredesmissies en oorlogsstrategieën

N.a.v. Chris van der Borgh & Jaïr van der Lijn, 'Democratisering en staatsopbouw in vredesoperaties: onmogelijke missie?', in: *Internationale Spectator*, april 2008, blz. 237-240, respons op Duco Hellema, 'Problematische ambities van vredesopbouw: naar een rehabilitatie van de staat', in: *Internationale Spectator*, december 2007, blz. 607-611.

In het aprilnummer van *Internationale Spectator* reageerden Chris van der Borgh en Jaïr van der Lijn op mijn artikel 'Problematische ambities van vredesopbouw', dat werd gepubliceerd in december 2007. Mijn artikel hield zich bezig met het veel bediscussieerde fenomeen van zogeheten vredesoperaties. Het behandelde in het bijzonder de opvattingen van auteurs als Roland Paris, die menen dat vroegtijdige liberalisering en democratisering bij processen van *peace-building* kunnen verklaren waarom er op dit terrein zoveel misgaat. *Peace builders* zouden eerst een stevige statelijke structuur moeten creëren alvorens over te gaan tot politieke en economische liberalisering. Staatsvorming is evenwel geen gemakkelijke opgave. Daarom zouden *peace builders*, zo meent Paris, bereid moeten zijn zich langdurig te committeren. Een vroegtijdig vertrek kan alle behaalde resultaten weer op het spel zetten.

Aan het einde van het artikel stelde ik de vraag of de kritiek van auteurs als Paris niet veeleer tot de conclusie zou moeten leiden dat de ambities van vredesoperaties zouden moeten worden gereduceerd. Zou het niet verstandig zijn de inzet van militaire middelen wat dit betreft in beginsel te beperken tot 'supreme humanitarian emergencies' en tot vredeshandhavende missies die het doel hebben een door strijdende partijen of staten zelf overeengekomen vredesregeling te bewaken of deels uit te voeren? Met militaire middelen extern opgelegde staatsvorming lijkt immers om uiteenlopende redenen een onmogelijke opgave. De *peace builders* raken betrokken bij alle geweld die aan staatsvorming eigen is; zij kunnen de pretentie van onpartijdigheid en humaniteit niet waarmaken; en zij zijn binnen afzienbare tijd mede daarom geneigd zich terug te trekken.

Van der Borgh en Van der Lijn zijn optimistischer als het gaat om de vorming van statelijke structuren in conflictgebieden. Zij menen dat 'de internationale gemeenschap op dit gebied wel degelijk een rol kan spelen'. Er zijn in sommige gevallen, zo menen zij, successen geboekt (die ze overigens niet noemen). Door

ons te veel te concentreren op de drama's in Irak en Afghanistan zien we deze successen over het hoofd. De acties in Irak en Afghanistan zijn geen vredesoperaties, zo onderstrepen zij, maar 'oorlogsstrategieën'. Zij tellen dus eigenlijk niet mee als het gaat om een discussie over de mogelijkheden en onmogelijkheden van *peace-building*. Vredesoperaties moeten, zo menen Van der Borgh en Van der Lijn, noodzakelijkerwijs ambitieus zijn. Een vredesoperatie zonder 'politieke agenda van enige staatsopbouw' kan zelfs beter niet worden overwogen. Zij zijn het ook niet eens met de kritiek van Paris. De 'uitdaging van deze tijd', zo menen zij, 'ligt in het zoeken naar vormen van gelijktijdige democratisering en hervorming van het staatsapparaat'.

Het probleem van de redenering van Van der Borgh en Van der Lijn is naar mijn mening vooral het gemak waarmee wordt aangenomen dat de soevereiniteit en zelfstandigheid van een samenleving langdurig kunnen en mogen worden opgeschort, ook al is dat niet op de instemming van de betrokken staat of van de belangrijkste politieke bewegingen ter plekke gebaseerd. Bovendien nemen zij ook aan dat de *peace builders* het recht hebben een samenleving desnoods met de inzet van geweld een bepaalde politieke en economische ordening op te leggen. De *peace builders* moeten deze taken natuurlijk onpartijdig en altruïstisch uitvoeren, zo onderstrepen zij. 'Onpartijdigheid' zal altijd een 'doorslaggevend element' van vredesoperaties moeten zijn.

Maar wat is onpartijdigheid? De hervorming van politieke en economische systemen veronderstelt ingrijpende politieke keuzen. Staatsvorming ofwel 'een politieke agenda van enige staatsopbouw', kan nooit onpartijdig zijn en impliceert keuzen, tussen in- en uitsluiting, consensus en confrontatie. En dan hebben we het nog niet over de vraag hoe 'onpartijdig' het is op westerse opvattingen en de westerse praktijk gebaseerde, liberale hervormingen door te voeren. Laat staan dat we het hebben over de vraag in hoeverre de belangen van de interveniërende staten bij dergelijke hervormingsprogramma's in het geding zijn.

In dit verband verwijzen Van der Borgh en Van der Lijn naar het vage, en soms misleidende, begrip 'de internationale gemeenschap'. Maar wie vormen eigenlijk de internationale gemeenschap? Hebben we het over de Verenigde Naties? Of mogen ook anderen zich met deze titel tooien? Welke staten of instellingen hebben

het recht een bepaald type staatkundige en economische ordening in door conflicten beheerste samenlevingen te introduceren? Let wel, we hebben het over situaties waarin 'de internationale gemeenschap' de soevereiniteit van een samenleving langdurig opschort om een bepaalde 'politieke agenda', een bepaald project van politieke en economische hervorming, uit te voeren.

Auteurs zoals Paris bepleiten een verdere uitbreiding van de doelstellingen van vredesoperaties. Zij zijn van mening dat *peace builders* zich langer zouden moeten committeren. Deze pleidooien ondergraven de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging. En die staan toch al onder sterke druk. Zo zijn de leidende westerse mogendheden, en ook de Nederlandse regering, van mening dat het rechtmatig is landen omwille van humanitaire of veiligheidspolitieke redenen binnen te vallen, ook als de VN-Veiligheidsraad daartoe geen uitdrukkelijk mandaat heeft verleend. Dit zijn verontrustende ontwikkelingen, die de grondslagen van de internationale rechtsorde eerder lijken te verzwakken dan te versterken. Het door Van der Borgh en Van der Lijn gemaakte onderscheid tussen 'oorlogsstrategieën' en 'vredesoperaties' is in dit opzicht zeer betrekkelijk. We kunnen de gebeurtenissen in Irak en Afghanistan wel definiëren als andere gevallen, maar zij maken toch deel uit van het geheel aan ervaringen op het terrein van extern opgelegde staatsvorming. Het zijn inmiddels *peace-building*-operaties geworden. De deelname aan de bezetting van Irak en Afghanistan wordt door de Nederlandse regering ook in dergelijke termen ('wederopbouw') gerechtvaardigd.

Tegen deze achtergrond blijft het de vraag of het nu wel zo verstandig is de doelstellingen van vredesoperaties, zeker van operaties met een dwingend karakter, nog verder uit te breiden, om samenlevingen nog ingrijpender te willen hervormen en daartoe nog langer te blijven. Ik bepleit zeker geen isolationistische geest. Maar er zijn uiteenlopende middelen om zich internationaal te engageren. Ook de inzet van militaire middelen maakt daarvan deel uit, zij het onder stringente voorwaarden. In het geval van een acute humanitaire catastrofe zouden de VN moeten kunnen ingrijpen. Bovendien hebben de VN, alsmede andere internationale instanties, de plicht naar vermogen bij te dragen aan de handhaving en uitvoering van vredesregelingen die een einde moeten maken aan oorlog en geweld. Maar de primaire verantwoordelijkheid voor de politieke ordening van een samenleving dient altijd bij de desbetreffende samenleving zelf te liggen. In het geval van ernstige conflicten moeten andere staten en instellingen met diplomatieke middelen, politieke druk en economische stimulering tot een oplossing zien te komen.

Het is wat dit aangaat interessant een vergelijking te

maken tussen de menings- en beleidsvorming op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en die op het terrein van vredesoperaties. In de achter ons liggende vijftien jaar is het vertrouwen in de politieke effecten van ontwikkelingssamenwerking afgenomen. Midden jaren negentig werd in Den Haag in dit verband soms gesproken over 'ontpronken'. Ontwikkelingssamenwerking zou geen vehikel mogen zijn om politieke en culturele veranderingen te bewerkstelligen die, zo werd soms geoordeeld, in Nederland (of het Westen) zelf niet altijd volledig waren gerealiseerd. In de achter ons liggende periode kwam de nadruk in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking weer sterker te liggen op de verantwoordelijkheid en de leiding van de lokale autoriteiten en instanties.

De meningsvorming op het terrein van vredesoperaties is in een geheel andere richting gegaan. Terwijl ons vertrouwen in de politieke werking van ontwikkelingssamenwerking is afgenomen, richten we heden ten dage al onze humanitaire ambities op militaire operaties. Samenlevingen zijn klaarblijkelijk nog steeds maakbaar, zij het dat het nu – merkwaardig genoeg – militairen zijn die de gewenste maatschappelijke hervormingen moeten bewerkstelligen. De primaire verantwoordelijkheid voor deze vredesoperaties ligt bovendien bij de *peace builders* of de 'internationale gemeenschap'. Die bepalen bijvoorbeeld wanneer de tijd rijp is om weg te gaan.

De panelen zijn op een curieuze manier verschoven. De hedendaagse discussies over de oplossing van maatschappelijke problemen en conflicten in de niet-westerse wereld richten zich sterk op de inzet van militaire middelen, op vredesoperaties, humanitaire interventies en dergelijke. De aandacht voor ontwikkelingssamenwerking is in vergelijking daarmee verflauwd. Van der Borgh en Van der Lijn hebben natuurlijk volkomen gelijk dat het er voor onderzoekers om gaat nauwkeurig te kijken naar de wijze waarop vredesoperaties verlopen, op welke manier militaire en civiele activiteiten op elkaar aansluiten, welke combinatie succes oplevert en welke niet. Het zou goed zijn als wij daarbij het voor deze tijd zo kenmerkende vertrouwen in de politieke werking van militaire middelen kritisch tegen het licht houden. Het is immers bepaald niet uitgesloten dat die werking daarvan om allerlei redenen wordt overschat, net zoals in het verleden de verwachte effecten van ontwikkelingshulp wel werden overschat.

Prof dr D.A. Hellema is als hoogleraar in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen verbonden aan het Instituut Geschiedenis van de Universiteit Utrecht

# Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006

In februari dit jaar kreeg de Tweede Kamer een evaluatierapport van de Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over het *Nederlandse Afrikabeleid in de periode 1998-2006* toegestuurd. De Kamerleden kregen heel wat te lezen: het rapport zelf telt meer dan 600 bladzijden, de samenvatting verscheen afzonderlijk als een boekje van ruim 100 bladzijden en ook de beleidsreactie van de minister was uitvoerig: 13 bladzijden.

Het valt zeer te prijzen dat IOB dit grote onderwerp heeft aangepakt: de diepte en hardnekkigheid van de armoede in Afrika vormen immers één van de belangrijkste problemen van onze tijd. Nederland hoopt en pretendeert een belangrijke bijdrage aan de oplossing te kunnen leveren en heeft daarvoor grote bedragen uitgegeven: alleen de *bilaterale hulp* aan Afrika (en daartoe beperkt het rapport zich) bedroeg in de beschouwde periode al bijna 6 miljard euro.

Voor IOB staan drie vragen centraal (blz. 49): 'Op welke wijze heeft het Nederlandse Afrikabeleid vorm gekregen? In hoeverre en hoe is het Nederlandse Afrikabeleid uitgevoerd? Welke resultaten zijn er met het Nederlandse Afrikabeleid geboekt?' De lezer die vooral belang stelt in de eerste twee vragen, wordt uitstekend bediend. Zo geeft hoofdstuk 3 van het rapport een uitvoerige beschrijving van de talloze beleidsnotities. Daar kunnen we lezen dat in de periode 1998-2002 de beleidsvoornemens 'weinig op Afrika toegesneden' waren (blz. 114) en dat in de periode 2002-2006 het thema goed bestuur 'een bredere inkleuring in het beleid' kreeg (blz. 125). Een groot deel van het rapport beschrijft de Nederlandse hulp, met aparte hoofdstukken over schulverlichting, begrotingssteun, onderwijs, stedelijke armoede, versterking van de rechtsstaat, conflicten, handel en coherentie en nog veel meer. Het duizelt de lezer wel eens, maar in deze hoofdstukken is heel goed in kaart gebracht wat Nederland heeft gedaan.

Elke staatsburger zou moeten willen weten wat al die hulp heeft opgeleverd. Weet hij dat inderdaad na lezing van dit rapport? Ik vrees van niet. De beantwoording van de doorslaggevende vraag naar de resultaten steekt wat schamel af bij de uitvoerige behandeling van de eerste twee vragen.

## Afrikabeleid?

Had Nederland eigenlijk wel een Afrikabeleid in deze periode? Natuurlijk, als elke activiteit van de Nederlandse overheid als beleid wordt aangeduid, dan was er veel beleid – te veel zelfs, volgens de eerste conclusie van dit rapport. Maar als we met beleid de beslissing bedoelen om een bepaalde koers te varen, genomen na een zorgvuldige analyse van een probleem en een afweging van de mogelijke gevolgen van verschillende keuzen, dan ligt die conclusie minder voor de hand. Zeker, er verschenen allerlei nota's, maar die muntten niet uit in analyse, en beleidskeuzen werden dan ook zelden helder gemotiveerd. Een overtuigende diagnose van de kwalen waaraan verscheidene delen van het continent lijden en een conclusie over wat Nederland al of niet kan bijdragen aan bestrijding daarvan, ze zijn in die nota's niet gemakkelijk te vinden.

Wie niet veel oog heeft voor de kwaal, komt niet toe aan diagnose, laat staan aan remedie. Wat dat betreft heeft minister Koenders het een stuk makkelijker dan zijn voorgangers: juist de laatste jaren is veel uitstekend diagnostisch materiaal over succes en falen in Afrika beschikbaar gekomen. Ik denk aan twee boeken die vorig jaar verschenen: *The Bottom Billion* van mijn Oxford-collega Paul Collier en *The Political Economy of African Growth 1960-2000* onder redactie van Benno Ndulu en anderen. Men hoeft die analyses natuurlijk niet te onderschrijven, maar wie de uitstekende IOB-beschrijving leest van al die Nederlandse beleidsnotities over nieuwe accenten en veranderingen in 'modaliteiten', zal verzuchten dat er weinig echte diagnose van Afrika's problemen was, dat er dan ook (in de diepere betekenis van het woord) niet te veel, maar juist te *weinig* Nederlands Afrikabeleid was.

Terecht wijst de samenvatting erop dat Afrika 'te groot [is] voor één beleid dat voor elk land op dit continent geldt' (blz. 101). Er is maatwerk nodig, maar, vervolgt de Inspectie, landenkennis 'gaat snel achteruit', de beleidsvoorbereidende afdeling werd zelfs opgeheven en de kennis over veranderingsprocessen in Afrika droogt op. In de beleidsreactie onderschrijft de minister de noodzaak van een 'formulering van een specifiek Afrikabeleid dat vervolgens op landenniveau wordt uitgewerkt' (blz. 2). Maar wie moet dat *beleid* formuleren en uitwerken als de

benodigde kennis niet meer aanwezig is?

Het opdrogen van die kennis is niet zonder gevolgen gebleven. Zo stelt het rapport nuchter vast (samenvatting, blz. 97): 'Er was vrijwel geen aandacht voor de inkomensdimensie van armoede, met name voor de betekenis van de agrarische sector waarvan juist het overgrote deel van de Afrikaanse bevolking afhankelijk is.' Dat is goed gezien en het is een verbijsterende conclusie: als er geen aandacht was voor het kernprobleem van 'de inkomensdimensie van armoede' (het is niet toevallig dat de eerste Millenniumdoelstelling betrekking heeft op die 'dimensie'), dan had het Nederlandse Afrikabeleid géén behoorlijk fundament. Het IOB-rapport laat op allerlei plaatsen zien hoe ernstig dit probleem is. Ik ben benieuwd naar de reactie van de Kamer op dit punt.

## Resultaten

Wie wil weten wat de resultaten waren, wordt (ik gaf het hierboven al aan) niet veel wijzer. In het slot-hoofdstuk in de samenvatting staan die resultaten bepaald niet centraal; er staan daar slechts enkele losse opmerkingen: de 'beste resultaten op het gebied van armoedebestrijding' zouden zijn bereikt op het terrein van onderwijs en gezondheid, het effect van begrotingssteun op economische groei en armoede 'is niet aangetoond' en in de onderwijssector zouden de armsten het minst hebben geprofiteerd.<sup>1</sup> Het blijft bij die losse opmerkingen, een *samenvattend oordeel* over de resultaten van het Afrikabeleid *ontbreekt*.

In het rapport zelf krijgen de resultaten uiteraard wel veel *aandacht*. Maar hier is iets merkwaardigs aan de hand. Er is gelukkig op allerlei terreinen vooruitgang geboekt en dat wordt in het rapport uitstekend gedocumenteerd. Maar als aannemelijk moet worden gemaakt dat die vooruitgang kan worden toegeschreven aan het Nederlandse beleid, dus dat het daarvan inderdaad het *resultaat* is, dan gaat het mis: keer op keer constateert de lezer: *non sequitur*. Het is heel goed mogelijk dat wat het rapport suggereert juist is, maar dat wordt vrijwel nooit aangetoond of zelfs maar aannemelijk gemaakt. Een voorbeeld. In het voorwoord lezen we:

'Nederland heeft in veel landen op het continent [...] een zekere reputatie als voorloper op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dat wordt in deze evaluatie geïllustreerd met de Nederlandse introductie van nieuwe hulpmodaliteiten zoals de sectorale benadering, met de rol die ons land speelt

bij het aanjagen van harmonisatie (tussen donoren) en *alignment* (met het ontvangende land), en op het terrein van coherentie. Ook met de meer politieke interventies [...] heeft Nederland zich in landen als Rwanda, Sudan en Zuid-Afrika onderscheiden. *Met dit alles* [mijn cursivering, JWG] heeft ons land bijgedragen aan belangrijke resultaten bij het terugdringen van armoede: er gaan veel meer kinderen naar school, de toegang tot drinkwater is sterk verbeterd, de levensverwachting is toegenomen.'

Heeft Nederland echt 'met dit alles', dus met de sectorale benadering, met het bevorderen van coherentie en met politieke interventies bijgedragen tot een hogere levensverwachting? Ik hoop het, maar dat blijkt niet uit het rapport. We lezen als 'Voorbeelden van resultaten' dat in Ethiopië belanghebbenden een programma 'zeer relevant' vonden en dat de duurzaamheid ervan 'substantieel' is (blz. 305). Prachtig, maar zijn dat nu *resultaten*? Nog een voorbeeld. Het rapport acht het 'plausibel [...] dat financiële steun voor nationale aidsprogramma's [...] een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan de (beperkte) vooruitgang op een aantal indicatoren' (blz. 338). Ik zou méér dan plausibiliteit willen zien: keer op keer blijkt dat een gezondheidseffect dat plausibel *lijkt*, zich in werkelijkheid niet of anders dan verwacht voordoet. Dat is nu juist waarom gedegen evaluatie-onderzoek belangrijk is.

Dit raakt de kern van de evaluatie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Er zijn vele tientallen evaluatiestudies verschenen (van IOB en van anderen), maar daarin staan meestal *processen* en *tussenresultaten* centraal, in plaats van de bijdrage aan fundamentele doelstellingen, zoals minder armoede, betere gezondheid of grotere veiligheid. In onderwijstermen: die rapporten documenteren (vaak voortreffelijk) wat er goed of fout is gegaan met het bouwen van scholen of het opleiden van onderwijzers; ze meten vooruitgang in termen van het aantal kinderen dat naar school gaat, maar niet in termen van wat ze daar leren. Bovenal: ze passen geen formele, statistische methoden toe om vast te stellen of gemeten vooruitgang inderdaad kan worden toegeschreven aan de door Nederland gesteunde interventies. Dat de Tweede Kamer hiermee steeds genoeg heeft genomen, is merkwaardig, want al die rapporten moeten het antwoord schuldig blijven op de politieke kernvraag: helpt de hulp?

IOB heeft overigens wat dit betreft recent het roer omgegooid: in sommige IOB-studies worden

die 'harde' technieken van impactevaluatie gebruikt om zo goed mogelijk vast te stellen wat wel en niet kan worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. Die statistische methoden zijn gebruikt in de IOB-sectorstudies voor onderwijs (in Zambia en Oeganda) en voor drinkwatervoorziening (in Tanzania).<sup>2</sup> (Die studies hebben overigens, vooral omdat géén nulmetingen waren verricht, nog grote gebreken.) Uiteraard maakt het rapport gebruik van die studies; helaas is dat het *enige* redelijk harde bewijsmateriaal in het rapport.

Ook buiten IOB rukt het gebruik van deze technieken op: de door het *Health Insurance Fund* (een Nederlands initiatief) gefinancierde innovatieve gezondheidsverzekeringen in een aantal Afrikaanse landen worden zo geëvalueerd, evenals de door de Bernard van Leerstichting ondersteunde onderwijsactiviteiten op St. Lucia.

Dit zijn heel recente ontwikkelingen. Daarom *kon* het rapport nog weinig zeggen over de resultaten. Ik zou er geen enkele moeite mee hebben gehad als dat zo was gezegd, want ook met die beperking bevat het rapport heel veel waardevols. Helaas is het rapport op dit punt soms wél, maar vaak niet duidelijk (zoals in de geciteerde passage uit het voorwoord). Gelukkig blijkt uit de beleidsreactie dat ook de minister hecht aan 'hardere' effectiviteitsrapportage: 'Er ligt zowel voor IOB als voor ons een uitdaging om hiervoor een methodologie te ontwikkelen.' (blz. 8)

### **Begrotingssteun, schuldverlichting en handel**

Het rapport gaat wat betreft begrotingssteun uitgebreid in op een belangrijke internationale studie, de *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, uitgevoerd in opdracht van een groep donoren door een (obsceur) instituut aan de universiteit van Birmingham. Deze kostbare studie heeft vrijwel *niets* kunnen zeggen over het effect van begrotingssteun op economische groei en armoede (blz. 182-183). Dat was, gegeven de gekozen methodologie, voorspelbaar. Het zou beter geweest zijn als de donoren een aantal (statistische) sectorstudies hadden opgezet. Dan zou nu ten minste *iets* over de effecten van algemene begrotingssteun kunnen worden gezegd.<sup>3</sup>

De minister schrijft dat het voor de hand ligt dat de effecten van begrotingssteun aan groei en armoedebestrijding niet zijn aangetoond in de *Joint Evaluation*: 'het effect van begrotingssteun kan moeilijk worden geïsoleerd van het algemene sociale

en economische beleid van het partnerland zelf'. (blz. 8) Dit slaat als een tang op een varken: als dat algemene beleid armoede terugdrong en begrotingssteun het mogelijk maakte om dat heilzame beleid op grotere schaal uit te voeren, hoeft een isolatie het effect van de hulp natuurlijk niet te 'isoleren'. Integendeel, het ligt voor de hand het armoede-effect toe te rekenen aan de donor in verhouding tot diens bijdrage aan de totale bestedingen.

Een belangrijk deel van de hulp aan Afrika werd gebruikt voor schuldverlichting. Hierover zegt de samenvatting (blz. 98): 'Schuldverlichting wordt in de praktijk ten laste gebracht van bestaande middelen voor ontwikkelingssamenwerking, in tegenstelling tot [bedoeld zal zijn: in strijd met; JWG] de internationale afspraak dat niet te doen (Monterrey-consensus)'. De beleidsreactie merkt op dat IOB dat al eerder heeft geconcludeerd, dat de regering de toerekening van schuldkwijtschelding handhaaft, conform de OESO/DAC-regels terzake, dat er over dit onderwerp 'veelvuldig is gediscussieerd' (er gingen twee brieven naar de Kamer), kennelijk wel genoeg om de discussie nu te kunnen sluiten. Dat is onbevredigend. Dat de toerekening van schuldverlichting in overeenstemming is met de OESO/DAC-regels, wordt door niemand bestreden. Dat die methode zeer nadelige gevolgen heeft, is bekend.<sup>4</sup> De minister sluit de discussie nu af zonder ooit een behoorlijk antwoord op *dat* punt te hebben gegeven.

Het hoofdstuk over internationale handel is gewijd aan 'het coherentiebeleid rond snijbloemen en katoen'. Het is jammer dat hier de vraagstelling (doordat het rapport alleen de bilaterale samenwerking betreft) zo beperkt bleef. Nederland zette zich o.a. in voor het *everything but arms* (EBA)-initiatief en de toenmalige minister verklaarde triomfantelijk dat de armste ontwikkelingslanden daarmee uitstekende afzetmogelijkheden in de markten van rijke landen kregen. Dat belangrijke onderwerp blijft buiten beeld. Inmiddels is duidelijk dat EBA Afrika niets opleverde, terwijl een soortgelijk Amerikaans initiatief (African Growth and Opportunity Act [AGO]) wél effect sorteerde.<sup>5</sup> Een goede beschrijving van het EBA-fiasco zou inzicht kunnen geven in wat er schort aan het Nederlandse Afrikabeleid. Nederland omarmde een initiatief dat sympathiek klonk en verdiepte zich te weinig in de details van de oorsprongregels. Die waren zó streng, dat EBA nu wel eens honend wordt aangeduid als *everything but manufactures*.

## Slot

Dit is een belangrijk rapport. Dat er over de resultaten nog relatief weinig te zeggen valt, is jammer, maar begrijpelijk: de Kamer heeft zelden aangedrongen op echte effectenrapportage en de methoden die het mogelijk maken om (althans op sommige terreinen) vast te stellen in hoeverre veranderingen kunnen worden beschouwd als resultaten van het gevoerde beleid, bestaan nog niet zo lang. Dat het Nederlandse Afrikabeleid niet echt die naam verdient, is wellicht ernstiger. Armoede raakt steeds meer geconcentreerd in Afrika. Als Nederland die armoede wil terugdringen, dan moet worden geanalyseerd wat die armoede veroorzaakt en wat Nederland daaraan zou kunnen doen. Het IOB-rapport gaf mij de indruk dat het DGIS daarvoor niet echt is toegerust en de beleidsreactie lijkt dat niet tegen te spreken. Dat is verontrustend.

## Noten

- 1 Hierop valt wel wat af te dingen: de bewering over de 'beste resultaten' wordt volstrekt niet gestaafd en de laatste stelling lijkt moeilijk te rijmen met hoofdstuk 8 van het rapport.

- 2 Bij enkele van die studies ben ik betrokken.
- 3 Zie hierover C. Elbers, J.W. Gunning & K. de Hoop, 'Assessing Sector-Wide Programs with Statistical Impact Evaluation: a Methodological Proposal' (te verschijnen in *World Development*).
- 4 Zie bijv. J.W. Gunning & S. van Wijnbergen, 'Regeerakkoord werkt arme landen tegen', in: *Financieele Dagblad*, 21 februari 2007.
- 5 Zie Karel van Hoestenbergh & Meine Pieter van Dijk, 'Tanzania en de globalisering: van onmacht naar nieuwe mogelijkheden', in: *Internationale Spectator*, november 2007, blz. 539-542; Ferdi de Ville, 'De nieuwe generatie bilaterale vrijhandelsakkoorden van de Europese Unie: nieuwe strategie in het handelsbeleid'; en Lotte Drieghe & Jan Orbie, 'Economische Partnerschapsakkoorden EU met ACP-landen: chaotisch onderhandelingsproces leidt tot hutsput van regelingen', in: *Internationale Spectator*, februari 2008, blz. 89-92 resp. 93-97.

Prof.dr J.W. Gunning is hoogleraar ontwikkelingseconomie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en directeur van het *Amsterdam Institute for International Development* (AIID).

## Wie heeft internationale ambities?

### ***Van 22 september tot 12 december 2008 houdt Instituut Clingendael de 63<sup>e</sup> Leergang Buitenlandse Betrekkingen***

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor personen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. Deelnemers analyseren actuele internationale vraagstukken, ontwikkelen een beleidsgerichte visie en allerlei vaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en evenwichtig curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere niet-gouvernementele organisaties, maar ook buitenlandredacties van dagbladen. Deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft de Nuffic een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld. De selectie hiervoor verloopt via Instituut Clingendael.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefoon 070 374 66 28.

## Tegenstrijdigheden van een klimaatrelativist

**Johan Albrecht:**

**Klimaatrelativisme.**

Leuven/Voorburg: Uitgeverij Acco, 2007;

160 blz.; 16,25 euro;

ISBN 978-90-334-6606-9

Een automobilist wordt aangehouden omdat hij in de bebouwde kom geen 50 maar 86 km per uur rijdt. Dat lijkt een stevige overtreding, maar u vergist zich. Het komt er namelijk op neer dat die man per seconde maar 10 meter extra aflegt, dus waar hebben we het over?

Het is deze redenering die Albrecht volgt om het klimaatprobleem te relativiseren. Een zeespiegelstijging van 18 tot 60 cm in een eeuw, dat is een paar millimeter per jaar, dus hoeven we ons niet druk te maken. Dat een dergelijke stijging veel sneller gaat dan normaal én dat er nogal wat kustgebieden in de wereld zijn die aan een halve meter genoeg hebben om kopje onder te gaan, zoals die 10 meter extra per seconde de overstekende voetganger fataal kan worden, is een inzicht dat niet aan Albrecht is besteed. Het bewijst maar weer eens dat een boek geschreven door een wetenschapper niet hetzelfde is als een wetenschappelijk boek.

Ruime ervaring in het lezen (en produceren) van klimaatsceptische artikelen heeft me geleerd dat dit soort werkjes standaard zeven elementen moeten bevatten: het IPCC wordt als 'bureaucratie' neergezet; *urban heat islands* vertekenen de temperatuurmetingen; de klimaatverandering heeft te maken met veranderingen in de zonneactiviteit; zorgen over klimaatverandering zijn een vorm van hysterie; milieubesef is een vorm van religie; en de techniek zal het allemaal

wel oplossen of weten te voorkomen. Dat zijn er zes en ze zijn hier allemaal terug te vinden. Het zevende element ontbreekt evenmin: de verongelijkte toon van de scepticus dat zijn mooie optimistische boodschap geen gehoor vindt bij de media (die het broeikas-scepticisme trouwens al jarenlang ruim baan verlenen).

Het klimaatscepticisme is, kort door de bocht, als volgt samen te vatten: het klimaat verandert niet (of nauwelijks); als het wél verandert, deed het dat altijd al; als het door de mens komt, is het geen probleem; als het wél een probleem is, lossen we het technisch wel op. Dat laatste is waar de auteur de meeste aandacht aan besteedt. Zijn enthousiaste uiteenzettingen over wat er technisch allemaal zou kunnen als we het klimaatprobleem serieus zouden nemen, botsten in dit boekje echter op zijn dringende behoefte het probleem te relativiseren. Anders dan bij andere sceptici leidt dit bij Albrecht tot een nogal vreemde ambivalentie. De klimaatdoelstelling van bijvoorbeeld de Europese Unie wordt als onzinnig bestempeld, omdat zij ook zonder beleid verwezenlijkt kan worden, maar een regel verder 'zijn er nu al technologische oplossingen om de uitstoot van broeikasgassen sterk te drukken, met dank aan de klimaatdoelstellingen'. Er is sprake van een klimaathype, maar 'met dank aan de klimaathype' kan er bijzonder verstandig beleid worden ontwikkeld (blz. 24). De 'opgeklopte hysterie' is totaal ongegrond (blz. 25), maar dat staat weer op gespannen voet met de constatering 10 pagina's daarvoor dat voor arme landen de toenemende concentraties van broeikasgassen 'catastrofaal kunnen zijn' (blz. 14). Op blz. 29 maakt het IPCC gebruik van de 'allerbeste klimaatmodellen die

draaien op de sterkste supercomputers' en in een later hoofdstuk worden al die modellen als tamelijk gevaarlijk wensdenken aan de dijk gezet (blz. 103). Een heel hoofdstuk wordt besteed aan het denken van Heraclitus (u weet wel, die van *panta rhei*) om ons in te pepen dat het klimaat nu eenmaal niet stabiel is, en vervolgens staat er 10 bladzijden verderop doodleuk dat 'bepaalde stellingen van een lang vergeten filosoof natuurlijk geen reden zijn om global warming niet serieus te nemen'; wéér een hoofdstuk helemaal voor niets gelezen.

En zo gaat het maar door. We moeten niet denken dat er simpele oplossingen zijn voor het klimaatprobleem (blz. 49), zegt Albrecht, om vervolgens euforisch uit te weiden over de prachtige technologieën die 'voor de zoveelste keer aantonen dat de simpelste oplossingen gewoon voor het grijpen liggen'. Het is op zijn minst allemaal nogal onevenwichtig. Je krijgt als lezer, zijn goede bedoelingen ten spijt, totaal geen zicht op waar de auteur nu eigenlijk voor staat. Hij beschrijft hoe het investeren in nieuwe technologie kan leiden tot stevige reducties van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar de reden waarom dat nodig zou zijn, haalt hij zelf voortdurend onderuit; CO<sub>2</sub>-reductie is namelijk niet de juiste weg; adaptatie aan klimaatverandering in veel zinniger, schrijft hij.

Dit boek is een losse flodder. Afgezien van de tegenstrijdigheden staat het bol van de slordigheden en herhalingen. Het aantal malen dat je als lezer onder ogen krijgt dat 'de markt geen hersens heeft' en dat 'het klimaat altijd verandert' is buitensporig. En dan zijn er de anglicismen: 'Matuur' (*mature*), 'in geen tijd' (*in no time*), 'Eens een technologie evolueert' (*once a technology ...*). 'Dodentol' staat

ook niet in *Van Dale* en 'afoetsen' voor 'toetsen' verdient evenmin een schoonheidsprijs. Tot slot: de foute afbreking 'Beleid-smakers' (blz. 22) is, gezien de hoofdstelling van de auteur

dat de klimaathype zulke goede gevolgen kan hebben voor het klimaatbeleid, te grappig om niet te noemen.

Wybren Versteegen

Dr Wybren Versteegen, milieuhistoricus aan de Vrije Universiteit Amsterdam, is auteur van o.a. *Vervuiling van het milieudebat* (Amsterdam: uitgeverij Nieuwezijds, 1999) en van 'Het Museum van de twijfel' over het broeikascepticisme (*Trouw*, 17 april 2004).

## Kernenergie niet onbesproken in België

Erik Laes, Lakshmi Chayapathi, Gaston Merkens & Gilbert Eggermont:

**Kernenergie (on)besproken; een geschiedenis van het maatschappelijk debat over kernenergie in België.**

Leuven: Uitgeverij Acco, 2007; 367 blz.; 35,- euro; ISBN: 978-90-334-6659-5

Aanvankelijk zou kernenergie 'op termijn het energieparadijs op aarde mogelijk maken', maar eind jaren zestig ging het vooral over de bouw van een grote serie kerncentrales. Uiteindelijk werden er zeven van gebouwd. In de jaren '80 besloot de overheid tot een moratorium op de bouw van nieuwe kerncentrales, gevolgd door het besluit in 2003 om met kernenergie te stoppen. Omdat er in dit laatste besluit een overmachtsclausule is ingebouwd, staat kernenergie ook nu weer op de agenda in België. Dat kunnen we lezen in het boek *Kernenergie (on)besproken*, met als ondertitel 'een geschiedenis van het maatschappelijk debat over kernenergie in België'.

De titel, met het woord (on)besproken, maakt nieuwsgierig. Zoals de auteurs het opschrijven, bedoelen ze zowel 'besproken' als 'onbesproken'. Het boek begint met de vaststelling dat de vragen over kernenergie het grote publiek, de deskundigen en de politiek al tientallen jaren in de ban houden. In die betekenis is kernenergie 'besproken'. Het woord 'onbesproken' wordt vaak gebruikt in de

betekenis van onbesproken gedrag. Maar dat is voor kernenergie niet van toepassing. De auteurs stellen vast dat de problemen van kernenergie in het verleden welbewust zijn doorgeschoven naar toekomstige generaties, en ook dat op de nucleaire sector zelfkritiek en cultuurverandering van toepassing zijn. Tegelijk constateren ze dat 'men er eigenlijk nooit toe gekomen is een gestructureerd debat over het (kern)energiebeleid te organiseren, laat staan dat men er in geslaagd is de burger erbij te betrekken'.

Het boek is ontstaan vanuit het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek. Dit instituut gaf het Studie Centrum voor Kernenergie (SCK) te Mol en de Vrije Universiteit Brussel opdracht een rapport te schrijven over de kernenergie-discussie. Het SCK is een instituut dat vanaf 1957 werkt vanuit het belang vóór kernenergie. En dat klinkt in het rapport door. Vandaar de grote aandacht aan de overmachtsclausule in het regeringsbesluit van 2003 om met kernenergie te stoppen. Het lijkt of de auteurs willen laten zien dat het jammer is om met kernenergie te stoppen. Aan de andere kant is het een actueel boek, met veel verwijzingen, waar ook protest tegen kernenergie aan de orde komt. De vier auteurs, vooral afkomstig uit de kernenergiewereld, zetten in heldere en niet-technische taal tot in detail de ontwikkelingen en de doorslaggevende factoren daarbij uiteen. Het is spannend om te

lezen, tot het laatste deel, met nogal abstracte bespiegelingen over de toekomst.

Eén van de auteurs, Gilbert Eggermont, had jarenlang een belangrijke functie bij SCK. In de analyses van debatten komt Eggermonts bijdrage herhaaldelijk aan de orde. Dat een auteur als het ware zijn eigen bijdrage aan de discussie analyseert, is één van de weinige storende factoren in het boek.

### Belgisch uranium voor atoombom

De geschiedenis van het Belgische uranium gaat ver terug in de tijd. In 1913 trof men in Katanga (Belgisch Congo) uranium aan. Vanuit deze mijn werd in de jaren '40 uranium geleverd voor de eerste Amerikaanse atoombom. Nu vijftig jaar geleden, bij de wereldtentoonstelling te Brussel in 1958, werd het Atomium het toonbeeld van het optimisme over kernenergie. De aanvankelijke bedoeling was dat een kerncentrale naast de wereldtentoonstelling stroom zou leveren, maar dat ging niet door, omdat 'de Belgische autoriteiten de bouw van een nucleaire centrale dicht bij een grote stad niet gunstig gezind waren'.

De kerncentrale, de BR3, werd wel gebouwd op het terrein van SCK te Mol. Daar bevonden zich al twee onderzoeksreactoren, BR1 en BR2. Het was een tijd van grootse plannen. Er zou een hele reeks kerncentrales gebouwd worden, waarvan die te Doel en Tihange werden verwezen-

lijkt. Ook nam België, samen met Nederland en Duitsland, deel in de snelle kweekreactor te Kalkar. Deze reactor is nooit in bedrijf gekomen, maar omgebouwd tot een pretpark. Daarnaast verwierf België aandelen in kerncentrales te Chooz, net over de grens in Frankrijk, en in de Franse verrijkingsfabriek te Tricastin. Belangrijk was ook de fabriek voor de opwerking van gebruikte brandstofelementen Eurochemie te Mol. Daar werd in de periode 1966-1974 plutonium afgescheiden. De fabriek ging dicht door de te hoge kosten en kwam voor één frank in handen van de Belgische staat, die de ontmanteling moet verzorgen en betalen.

Het maatschappelijk debat over kernenergie begint eindelijk pas in 1974, bij de aankondiging van Zeebrugge als mogelijke vestigingsplaats van een kerncentrale. Dat leverde zoveel verzet en discussie op, dat deze plaats in 1976 van de lijst werd geschrapt. Een ander discussiepunt werd de opslag van radioactief afval. België stortte van 1976 tot 1982

zo'n 28.000 ton licht- en middel-radioactief afval in de *oceaan*. Dat werd internationaal verboden. Daarop zocht de nucleaire industrie een alternatief. In 1994 publiceerde men een lijst van 98 mogelijke opslagplaatsen bovengronds. Dat veroorzaakte zoveel protesten dat de overheid de plannen liet varen. Daarop kwam instemming van de plaatselijke bevolking, het lokale partnerschap, in zwang. Instemming werd gevonden bij Mol, het kernenergiecentrum van België, met als resultaat dat het licht- en middel-radioactief afval daar opgeslagen zal worden.

Uit de geschiedenis leiden de auteurs af dat 'pogingen tot overtuiging of opvoeding weinig of niets uithalen'. In feite gaat het bij debatten over kernenergie om de voorwaarden die een maatschappij oplegt aan een technologische ontwikkeling, stellen ze. Als dat niet goed gebeurt, wijst de bevolking kernenergie af. En om dat te voorkomen, pleiten de auteurs voor 'dialogoexperimenten'. Belangrijke voorwaarde daarbij is 'de organisatie

van evenwichtige expertise'. De belangen van deskundigen moeten van tevoren duidelijk gemaakt worden. De experts 'moeten worden gestimuleerd om zelf kritisch te reflecteren over hun (vaak impliciete) denkkaders'. Iedereen heeft immers waardegeladen oordelen; ook technici zijn niet waardevrij. De diverse groeperingen moeten de mogelijkheid krijgen hun standpunten nader te onderbouwen. Dit betekent dat 'waar nodig, financiële middelen vrijgemaakt zullen moeten worden om (tegen)expertise in te roepen'. Zo kunnen we voorkomen dat een deel van de deelnemers aan een discussie betaald wordt door de baas en de rest het als vrijwilligerswerk moet doen. Een interessant voorstel, ook voor Nederland.

Herman Damveld

Herman Damveld is sinds 1977 zelfstandig onderzoeker en publicist over (kern)energie, met als specialiteit maatschappelijke discussies over kernafval.

## Klimaat en menselijke ontwikkeling

United Nations Development Programme (UNDP):

**Human Development Report 2007/2008: 'Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World'.**

te bestellen bij: Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke

'Hot issue' klimaatverandering beheerste 2007. De secretaris-generaal van de Verenigde Naties bestempelde het als een prioriteit, de VN-Veilighedsraad debatteerde er voor het eerst over, en onder auspiciën van de

VN werden van 3-14 december op Bali onderhandelingen gevoerd over het post-Kyoto-tijdperk. Daarnaast bracht het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) zijn vierde rapport uit, met nieuwe klimaatscenario's die veel ernstiger uitvallen dan voorheen. Ten slotte was er ook veel publiciteit rondom Al Gore's waarschuwend documentaire *An Inconvenient Truth* en de film *LiveEarth*, en ontvingen hij en de IPCC ook nog eens de Nobelprijs voor de Vrede.

Het *Human Development Report 2007/2008* van het *United Nations Development Programme* (UNDP) sluit zich aan bij deze tendens: op 27

november, een week vóór de klimaat-top in Bali, verscheen het rapport over klimaatverandering en het effect hiervan op de menselijke ontwikkeling. Het rapport trekt de alarmerende conclusie dat klimaatverandering een zeer negatief effect zal hebben op de menselijke ontwikkeling. De gevolgen zullen het zwaarst gevoeld worden door de armere landen in de wereld, die het minst hebben bijgedragen aan het probleem, én het minste geld en technologie hebben om zich tegen de gevolgen van klimaatverandering te weren. Het rapport wijst op de verantwoordelijkheid van de rijke landen voor deze problematiek. Zij moeten

nu in actie komen, en met zwaarder geschut dan voorheen.

Het eerste hoofdstuk schetst de huidige bedreiging die *klimaatverandering* vormt voor de armeren, en hoe dit de ongelijkheid in de wereld vergroot.

Toenemende droogte en woestijnvorming, het stijgen van de zeespiegel als gevolg van het smelten van ijsbergen en gletsjers, alsmede zware regenval zullen voornamelijk in ontwikkelingslanden zorgen voor ondervoeding, watertekorten, gezondheidsproblemen en het verlies van levensonderhoud. Verder bespreekt het hoofdstuk ook de scenario's voor de toekomst. Benadrukt wordt hoe dicht we bij het keerpunt zijn: stijgt de temperatuur meer dan 2 C°, dan kan dit desastreuze gevolgen hebben voor de mensheid, die nu nog niet te overzien zijn. Afrika, kleine eilandstaten en kustzones merken de gevolgen nu al.

Het tweede hoofdstuk bespreekt *klimaatschokken*, zoals tropische stormen, overstromingen en droogten. Het rapport geeft aan dat klimaatschokken niet direct kunnen worden toegeschreven aan klimaatverandering, omdat klimaatschokken afhangen van de wisselwerking die tussen willekeurige krachten en systemische factoren plaatsvindt. Klimaatverandering schept wél de systemische voorwaarden voor extremere weerstoestanden, zoals intensere tropische stormen. Het rapport ziet zulke klimaatschokken als een val. Zo zullen arme boeren in droge gebieden geneigd zijn droogtebestendige, maar minder winstgevendende gewassen te planten. En omdat de keuzen van arme mensen beperkt zijn, zullen ze na een klimaatschok misschien hun kinderen van school moeten halen of hun vee moeten verkopen om te overleven. Hierdoor zullen de armste mensen in een vicieuze cirkel belanden en niet uit deze armoedeval ontsnappen.

Hoofdstuk drie verdiept zich in vermindering van uitstoot van *broeikasgassen*: in 2050 moeten de rijke landen deze met 80% verminderd hebben. Een mix van instrumenten is nodig: belasting over uitstoot, betere 'cap-and-trade'-programma's, meer regulering door de overheid op energiegebied; voorts moet er veel meer internationale samenwerking komen op het gebied van financiële ondersteuning en het uitwisselen van schone technologieën. Naast de markt zal de overheid ook sterk moeten optreden: het rapport roemt bijvoorbeeld het leiderschap van Californië, en betreurt het feit dat, ondanks de mooie woorden van de Europese Unie, het toch veel moeite kost EU-beleid betreffende vermindering van uitstoot te formuleren. Ontwikkelingslanden zullen zelf ook een industrie met lage uitstoot moeten ontwikkelen.

Hoofdstuk vier kijkt hoe de mens zich aan klimaatverandering moet aanpassen. Het zijn vooral ontwikkelingslanden waar overheden het geld ontberen om in structurele, adequate aanpassingen te investeren. Dit kan leiden tot wat Desmond Tutu 'aanpassingsapartheid' noemt. Het *Human Development Report* benadrukt dan ook hoe belangrijk het is dat de internationale gemeenschap op dit vlak samenwerkt en voldoende financiering in aanpassingsmogelijkheden stopt. Vanaf 2015 is er \$86 miljard per jaar nodig, wat tegen die tijd ongeveer 0,2% van het gemiddeld bruto nationaal product van de OESO-landen zal zijn, om ontwikkelingslanden te helpen zich tegen de gevolgen te weren.

Met het rapport schaaft het UNDP zich bij het koor van stemmen dat om actie vraagt en draagt het praktische oplossingen aan, naast het bespreken van reeds bestaand beleid. Het rapport is zeer degelijk geschreven.

De vele tabellen, grafieken, illustraties, bijdragen van gastschrijvers en *case studies* helpen om de zware tekst toe te lichten en te versterken. Het rapport schuwt verder niet de ernst van de situatie te benadrukken, maar geeft ook aan dat het financieel en technisch haalbaar is om de vervulling van de ergste klimaatveranderingsscenario's te voorkomen. Het belang van dit rapport ligt in het identificeren van het negatieve effect dat de gevolgen van klimaatverandering op de menselijke ontwikkeling zal hebben. Hiermee roept het op tot spoedige én moedige onderhandelingen.

*Marloes Claassens*

Marloes Claassens studeerde conflictstudies aan de Universiteit Utrecht en internationale vredes- en veiligheidsstudies aan King's College London. Zij is als stagiaire verbonden aan *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael.

## Nog geen Groene Revolutie in Afrika

H.J.W. Mutsaers:

**Peasants, Farmers and Scientists – A Chronicle of Tropical Agricultural Science in the Twentieth Century.**

Dordrecht: Springer, 2007; 607 blz.; 89,50 euro;  
ISBN: 978-1-4020-6165-3

Dat er nogal eens wat misgaat binnen de ontwikkelingshulp – zeker aan Afrika – weten we inmiddels wel. Maar hoe dat precies gaat, ondanks alle goede bedoelingen, blijft meestal onduidelijk. Wat dat betreft voorziet dit boek in een behoefte, omdat de auteur concreet en gedetailleerd laat zien hoe jaren van (internationaal) landbouwkundig onderzoek in Afrika weinig resultaat hebben opgeleverd. Hij spreekt daarbij uit eigen ervaring en vertelt in een persoonlijke en leesbare stijl over nieuwe ontwikkelingen in dat onderzoek sinds de jaren '60. Net nu hulp aan de Afrikaanse landbouw weer volop in de belangstelling staat, geeft dit boek een waardevolle waarschuwing.

Het is vooral het verhaal van de mislukte 'Farming Systems Research' (FSR), een eind jaren '70 met veel enthousiasme door de onderzoekswereld omarmde benadering, waar jarenlang heel veel geld in is gepompt. Voortbouwend op ideeën van landbouweconomen als Norman Collinson en Hildebrand werd toen de (Afrikaanse) *peasant* (kleine zelfvoorzienende boer) herontdekt als een rationeel opererend wezen, dat binnen een moeilijke omgeving er het beste van maakte. In plaats van nadruk te leggen op 'moderne' landbouw, Westerse dus, met monoculturen geschikt voor kunstmest, irrigatie en mechanisatie, drong het besef door

hoe verstandig vaak de traditionele gemengde systemen waren, ook in Afrika. En in plaats van onderzoek per gewas te organiseren, zou meer naar landbouwproductie als onderdeel van een groter ecologisch geheel moeten worden gekeken. Holistisch en interdisciplinair, met een nauwe band tussen onderzoekers en boeren. Het onderzoek zelf zou ook veel meer op het land van de boeren moeten plaatsvinden dan op de proefstations, waar een veel te kunstmatige omgeving bestond voor succesvolle overdracht van experimenten naar de realiteit. Vanaf 1982 werkte de auteur mee aan de verbreiding van het evangelie van het FSR, aanvankelijk vanuit het International Institute of Tropical Agriculture in Ibadan, Nigeria.

Een massale beweging werd het, met een obsessie voor diagnose van (vrij evidente) boerenproblemen door sociale wetenschapslieden en landbouwkundigen, waarbij voortdurend nieuwe methodologieën werden ontworpen om maar zo holistisch en participatief mogelijk bezig te zijn. Maar de stap naar realistische experimenten op het land van de boeren, met en door hen, liefst met langetermijnperspectief, kon niet gezet worden. Door te veel nadruk te blijven leggen op wetenschappelijk en statistisch verantwoorde experimenten, werd de boer te veel een passieve ontvanger van onderzoek op zijn eigen land in plaats van de manager ervan, en mislukten nogal wat experimenten door desinteresse van deelnemers aan de steekproef. En door elk onderzoek aan zoveel (wetenschappelijke) voorwaarden te verbinden, werden kansen gemist om simpelweg nieuwe variëteiten met geïnteresseerde boeren uit te proberen. Van echte toepassingen van nieuwe ideeën en

technologieën was dus nog steeds geen sprake, en voorlichters bleven met lege handen staan, omdat niet goed duidelijk gemaakt kon worden wat nu precies een goede boer was. Sommigen deden namelijk alles goed, en op tijd, echte 'managers' dus, maar wat viel er nu precies over te dragen en hoe deed je dat vervolgens? Zo bleven onderzoekers navelstaren en te weinig geïnteresseerd in toepassingen van al hun activiteiten. En zo kwam de Groene Revolutie in Afrika dus geen stap dichterbij door dit ooit zo veelbelovende FSR.

De auteur onderbouwt zijn scepsis over de effecten van landbouwkundig onderzoek, vooral in Afrika, met nog veel andere voorbeelden, o.a. over modellenbouw, waarbij hij het (soms te) technische detail niet schuwt, maar hiervan gelukkig veel naar bijlagen verbant. Ook over ontwikkelingshulp in het algemeen en de (dubieuze) rol van donoren worden harde noten gekraakt. Lichtpuntjes ziet hij in de plantenveredeling, met nieuwe variëteiten zoals de droogtebestendige Nerica-rijst in West-Afrika, en in de al of niet biologische bestrijding van ziekten en pest.

Misschien dat Mutsaers iets te negatief is over 'Farming Systems Research', want al dat gediagnostiseer moet toch iets toepasbaars hebben opgeleverd? En de vraag of de Afrikaanse *peasant* wel een echte (moderne) boer kan worden, door hem betwijfeld, komt in een positiever daglicht te staan gezien allerlei arbeidsintensieve pogingen, vooral van niet-gouvernementele organisaties, boeren een betere positie in de marktketen te verschaffen. Dit varieert van paprika in Malawi, ananas in Ghana, tot tuinbouw in Kenia en vanille en honing in Uganda.

Hierbij wrekt zich ook het – door de auteur erkende – verwaarlozen van de sociaal-economische context en de rol van de markt. Want zolang er een subsidie op kunstmest was, gebruikten veel Afrikaanse *peasants* deze *input* wel degelijk. De huidige hoge prijzen voor veel gewassen maken herintroductie hiervan nu misschien ook weer mogelijk zonder subsidie.

En het ook door de auteur besproken succesvolle *Office du Niger*-project in Mali, een mooi stukje Groene Revolutie in Afrika, met vervijfvoudigde rijstopbrengsten, zou zonder de economische hervormingen in de jaren '80, leidende tot een halvering van de lokale munt (CFA franc) en toegenomen concurrentie tussen rijsthandelaren, nooit zo gunstig heb-

ben uitgepakt voor de boeren. Wat dat betreft blijven er toch wat vragen over na lezing van dit prikkelende betoog.

Dick Bol

Dr. Dick Bol is sinds 1970 als ontwikkelingssecundair o.m. economisch adviseur m.b.t. Afrika.

## De bevrijde Marx en het wereldsysteem

**Bart Tromp:**

**Karl Marx.**

*Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2007 (tweede, herziene uitgave); 247 blz.; 17,95 euro; ISBN: 978-90-5911-180-6*

Vlak nadat Bart Tromp vorig jaar veel te vroeg was overleden, verscheen de tweede herziene uitgave van zijn boek over Karl Marx. In 1983 publiceerde Tromp de eerste uitgave, ter gelegenheid van de honderdste sterfdag van Marx. In het voorwoord bij de nieuwe uitgave noemt hij dat moment 'net op tijd, of net te laat'. Daarbij doelt hij op het karakter van zijn boek als 'politiek-intellectuele interventie'. Het westers marxisme als intellectuele en wetenschappelijke onderneming was in 1983 al definitief op zijn retour, terwijl met de ineenstorting van de Sovjetunie enkele jaren later ook het faillissement van het 'politiek marxisme' werd uitgesproken. Toch is het de moeite waard kennis te nemen van deze nieuwe uitgave van Tromps boek over Marx. Niet alleen omdat Tromps beschrijving van leven en werk van Marx nog steeds de moeite waard is, maar ook omdat Tromp in deze nieuwe uitgave een hoofdstuk heeft toegevoegd over de betekenis van Marx voor de hedendaagse analyse van het wereldsysteem

nend kapitalisme.

Wat het eerste betreft, laat Tromp zien dat de ideeën van Marx duidelijk onderscheiden moeten worden van het 'orthodoxe marxisme', zoals dat door Marx' kompaan Engels aan het eind van het leven van Marx voor het eerst werd opgeschreven en door velen later is geïnterpreteerd als het ware marxisme. Tromp laat duidelijk zien dat er geen sprake kan zijn van één correcte en authentieke interpretatie van het werk van Marx. Dat bestaat uit veel journalistieke geschriften in bijvoorbeeld de *Rheinische Zeitung*, uit pamfletten als het *Communistisch Manifest* (1848), maar ook uit zijn lijvige hoofdwerk *Das Kapital* (1867). Het werk van Marx is op z'n minst onvoltooid en vaak ook intern tegenstrijdig. Waar hij rond 1850 kortstondig een jacobijns-revolutionaire opstelling kiest (een goed georganiseerde greep naar de macht van een voorhoedepartij), neemt hij daar spoedig weer duidelijk afstand van, wanneer hij de Communistenbond samen met Engels verlaat en stelt dat een sociale revolutie slechts mogelijk is met steun van de arbeidersklasse. Waar hij in het algemeen de stelling verdedigt dat de staat het uitvoerend comité is van de heersende klasse, voert hij bij zijn verklaring van de pro-Russische politiek van de Britse minister van buitenlandse zaken Lord Palmerston aan dat die politiek slechts in het belang van een kleine, goed ge-

organiseerde fractie van de heersende klasse was, maar nadelig was voor de burgerlijke klasse als geheel.

Tromp gaat echter niet zo ver te beweren dat je met Marx alle kanten op kan. Want de kern van al het gedachtegoed van Marx is zijn theorie van de geschiedenis. De mens is in de loop van de geschiedenis vervreemd geraakt van zijn wezen. De oorzaak ligt in de vervreemdende arbeid, waardoor mensen beheerst worden door producten van hun arbeid. Zo is een stelsel van productie en ruil ontstaan, dat het sociale leven is gaan reguleren, onafhankelijk van wat mensen zelf denken en willen. Het ontstaan van klassen en van staten hoort daarbij. Maar die vervreemding zal uiteindelijk worden opgeheven. Niet op grond van morele principes, maar omdat die vervreemding leidt tot steeds verdergaande ontmenselijking (*Verelendung*), die op zich zelf weer de voorwaarden schept voor de uiteindelijke bevrijding. De mens zal dan weer identiek zijn aan zijn wezen. Het communisme is de opheffing van die vervreemding. De vervreemdende arbeidsdeling en de gevolgen daarvan, zoals de sociale klassen en de scheiding tussen staat en maatschappij, zullen dan zijn verdwenen. Marx had het dialectische karakter van zijn redenering overgenomen van zijn leermeester Hegel, maar – zo schrijft Tromp – waar in de geschriften van Hegel God aan

het woord is, spreekt bij Marx de Geschiedenis. Die theorie van de geschiedenis bleef de kern van Marx' denken, maar uitgewerkt was zij niet en al helemaal niet empirisch getoetst. Dat laatste hoefde volgens Marx ook niet, want hij achtte zijn these 'wetenschappelijk' al bij voorbaat bewezen.

Marx' geschriften zijn *work-in-progress*. Zijn kolossale denkracht zette hij voor allerlei doelen in, maar zelden maakte hij iets echt af. Ook zijn meesterwerk *Das Kapital* heeft hij niet zelf afgerond. Het eerste deel verscheen in 1867, maar het tweede en derde deel verschenen na zijn dood, nadat zij persklaar waren gemaakt door Engels. In *Das Kapital* werkte Marx zijn kritiek op de burgerlijke productiewijze verder uit. De meerwaardetheorie, de uitbuitingstheorie en de noodzakelijke ondergang van de burgerlijke productiewijze komen erin aan de orde. Marx mengde zich daarmee in de discussie over de 'politieke economie', zoals de toenmalige wetenschap die de maatschappij bestudeerde, werd genoemd. Hij deed dat volgens Tromp op 'bij flarden briljante' wijze, waarbij de werken van Ricardo of John Stuart Mill 'monumenten van saaiheid' zijn. Tromp wijst daarbij – in navolging van Francis Wheen – op het kunstzinnige, literaire belang van Marx' werk. Maar tegelijk is het werk van Marx soms erg langdradig, al was dat een bewuste keuze van Marx om serieus genomen te worden door het Duitse publiek: 'omdat de Duitsers nu eenmaal alleen maar in dikke boeken geloven', zo schreef Marx aan zijn vrouw Jenny.

Bedoeld als 'theoretische bijbel' voor het proletariaat, schoot *Das Kapital* door zijn omvang, zijn losse einden en zijn langdradigheid zijn doel voorbij. Pas nadat Engels het gedachtegoed van Marx tot een samenhangende leer had gecodificeerd (het 'orthodox marxisme'), kreeg het een brede receptie. Marx zelf zou het dogmatisch karakter

van het orthodox marxisme echter verafschuwen. 'Als dit marxisme is, dan ben ik geen marxist,' voegde Marx zijn schoonzoon Lafargue eens toe. Tromp legt hier grote nadruk op, omdat hij zich bij zijn beschrijving van Marx afzet tegen de tamelijk dogmatische interpretaties van het werk van Marx die in West-Europa in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw *en vogue* waren. Door te benadrukken dat Marx alleen in zijn historische context begrepen kan worden, wilde Tromp met zijn boek inderdaad een 'politiek-intellectuele interventie' plegen.

De mode van het marxisme mag dan voorbij zijn, Tromps erudiete boek is daarmee nog niet overbodig. Integendeel. De kennis van de werken van Marx bij het grote publiek, voor zover nog aanwezig, is vaak nog steeds op clichés van het 'orthodox marxisme' gebaseerd. 'De ontbinding van het marxisme in politiek zowel als intellectueel opzicht', zo schrijft Tromp in het nieuw toegevoegde laatste hoofdstuk, 'heeft Marx echter bevrijd. Hij kan eindelijk gezien worden als degene die hij is, een man van zijn tijd...' Door die bevrijding kunnen ook de inzichten van Marx beter op hun waarde worden geschat. Van zijn economische theorie is weinig overleefd. Maar Marx' analyse van de structuur en dynamiek van het kapitalisme heeft volgens Tromp deels de basis gelegd voor de tegenwoordige *wereld-systeemanalyse*. Omdat Marx zelf gevangen bleef in het systeem van de toenmalige politieke economen, kwam hij niet erg ver met zijn analyse van kapitalisme. Na hem zouden Weber, Braudel en Wallerstein er wel in slagen die analyse verder te brengen.

Tromp gebruikt het nieuwe laatste hoofdstuk van zijn boek vooral om de ideeën van zijn 'held' Immanuel Wallerstein nog eens te presenteren. De socioloog Wallerstein (1930 -) deelt met Marx het inzicht dat het kapitalisme 'de fundamentele factor van sociale

verandering in de moderne wereld' is, maar zijn wereld-systeemanalyse laat zich niet opsluiten in de klassieke politieke economie, met haar fixatie op loonarbeid. Accumulatie van kapitaal kan volgens Wallerstein op veel meer manieren geschieden. Bovendien heeft hij het vooruitgangsoptimisme van Marx (na het kapitalisme volgt onherroepelijk de betere wereld van het socialisme) achter zich gelaten. Vanaf de middeleeuwen heeft het kapitalisme zich vanuit West-Europa steeds verder over de wereld verspreid, totdat het rond 1900 een wereldeconomie was geworden. Vanaf die tijd maakte de uitbreiding van het kapitalisme plaats voor een intensivering: steeds meer terreinen van het maatschappelijk leven werden onderworpen aan de logica van het kapitalisme. Ook bij Wallerstein is dit een historisch proces, in de zin dat het kapitalisme eindig is, omdat het op ecologische, economische en ideologische grenzen zal stuiten. Maar anders dan bij Marx volgt hierna niet noodzakelijkerwijs een betere situatie, maar kan er op de puinhopen van het kapitalisme evengoed een (nieuwe) wanorde ontstaan.

Tromp voert in het laatste hoofdstuk nauwelijks literatuur aan die na de eerste uitgave van zijn boek in 1983 is verschenen. In die zin is het geen echte actualisering. In plaats daarvan gebruikt hij dat hoofdstuk om de betekenis van Marx en Wallerstein voor het huidige debat over de 'globalisering' te schetsen. Het is een aanzet, waarvan men had gehoopt dat het Tromp gegeven was geweest die schets uit te werken in een nieuwe 'politiek-intellectuele interventie'.

Ruud Koole

Prof.dr R.A. Koole is hoogleraar Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Leiden.

**William James Burroughs; Climate Change. A Multidisciplinary Approach.**

Cambridge: Cambridge University Press, 2007;  
xi + 378 blz.; £ 70,=  
ISBN 978-0-521-6909331

Deze studie is een ingrijpend herziene en aangevulde versie van de in 2001 verschenen eerste druk. Ze kan worden beschouwd als een (technisch) tekstboek, waarin de diverse elementen van klimaat en klimaatverandering uit de doeken worden gedaan, omschreven en besproken. De auteur, een 'professional science writer', begint overigens met een waarschuwing: '[T]here is nothing simple about how the climate changes. While the central objective of the book is to make the essence of the subject accessible, it is no help to you, the reader, to duck the issues.' Het gedrag van de aarde wordt beheerst door tal van factoren die in een ingewikkeld web van fysieke processen aan elkaar zijn gekoppeld (blz. 1). Tegen deze achtergrond behandelt de auteur de diverse elementen van het klimaat en de meetmethoden van klimaatverandering. Daarbij merkt hij op dat er, hoewel er vele accurate methoden om te meten voorhanden zijn, nog steeds sprake is van 'substantial gaps' in onze kennis. In een aan het bewijs ('evidence') van klimaatverandering gewijd hoofdstuk stelt Burroughs dat zich in de tijd vele klimaatveranderingen hebben voorgedaan: '[T]he clear message is there is no shortage of evidence of climate changes on every timescale.' Maar er is onvoldoende bewijs voor een 'complete picture of the size of changes and when and where they took place' (blz. 268). De laatste hoofdstukken van zijn studie gaan over de gevolgen van klimaatverandering, de gehanteerde modellen en de voorspellende hypothesen waaraan

men zich waagt. Het boek is rijkelijk voorzien van illustratief materiaal, ter nadere uitleg van de vele verschijnse-len die hij aan de orde stelt. (F.v.d.B.)

**Dieter Helm (red.): Climate-change Policy.**

Oxford: Oxford University Press, 2005;  
xii + 399 blz.; £ 58,= (hb)  
ISBN 978-0-19-928145-9  
(hb)/978-0-19-928146-6 (pb)

De dreiging van klimaatverandering en de gevolgen daarvan is nog steeds niet beantwoord met adequate internationale overeenkomsten en een economisch beleid dat tot aanzienlijke reducties van 'greenhouse-gas emissions' leidt. Hoewel het Kyoto Protocol is geratificeerd door Rusland en dientengevolge in werking kon treden, zijn landen als de Verenigde Staten, China en India niet toegetreden. Vele Europese landen houden zich niet aan hun verplichtingen. En ook al zou 'Kyoto' volledig worden toegepast, het zou weinig verschil maken wat betreft de concentratie van kooldioxide in de atmosfeer. Men is op zoek naar een nieuw 'post-Kyoto kader'. In de 15 artikelen in deze bundel, die eind 2003 hun aanloop vonden in een publicatie in de *Oxford Review of Economic Policy*, komt om te beginnen het onderwerp 'de wetenschap van klimaatverandering' aan bod en belichamen de diverse andere analyses de zoektocht naar de sociale kosten van CO<sub>2</sub>-uitstoot en naar de keuze van de instituties en beleidsinstrumenten ter bestrijding daarvan. In sommige ontwikkelingslanden worden al koolstofbelasting en 'emissiehandel' toegepast. Deze bundel omvat vijf onderdelen. In deel I, 'Principles', wordt de wetenschap van klimaatverandering uiteengezet ('Science informing Policy on Climate Change') en worden de uitgangspunten van een Klimaat-

veranderingsbeleid behandeld. In dit deel ook een artikel over de onzekerheden die met zo'n beleid gespaard gaan. Deel 2 en 3 gaan onder meer over de sociale kosten van kooldioxide-uitstoot. Zo zijn er artikelen over 'The Social Costs of Greenhouse Gases', de 'Marginal Damage Costs of Carbon-dioxide Emissions' en komen kwesties als Carbon Trading, Tradable Permits en Carbon Taxes, alsmede beleidsmatige aspecten aan de orde. Deel 4 draagt de titel 'Kyoto and After'. Heeft Kyoto iets bewerkstelligd en hoe moet het nu verder? In dit deel wordt ervoor gewaarschuwd dat het klimaat hoe dan ook verandert, hoe men ook te werk gaat bij het verzachten van de gevolgen daarvan. Het grootste slachtoffer zullen relatief gezien de ontwikkelingslanden zijn. Klimaatverandering is daarom niet alleen een 'environmental challenge'. De verzachting daarvan vereist niet alleen een technologische revolutie 'diffused throughout the world', maar tevens een groot aanpassingsvermogen aan veranderde omstandigheden. Het laatste deel is gewijd aan het onderwerp Klimaatverandering en Energiebeleid. Aan de bundel zijn een bibliografie van 40 pagina's en een uitgebreid register toegevoegd. (F.v.d.B.)

**W. Th. Douma, L. Massai & M. Montini (red.): The Kyoto Protocol and Beyond - Legal and Policy Challenges of Climate Change.**

Distributed for T.M.C. Asser Press by Cambridge University Press, 2007;  
XVIII + 246 blz.; 45, = euro.  
ISBN 978-90-6704-228-4

In deze studie, tot stand gekomen op basis van twee conferenties over milieurecht (Siena, juni 2006; Den Haag, maart 2007) wordt nader ingegaan op de implicaties van het

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Emmy Hermans MA (E.H.), historica, thans als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); drs Sico van der Meer (S.v.d.M.), wetenschappelijk medewerker bij het CSCP; en door Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

Kyoto Protocol en op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen, in het bijzonder waar het de ontwikkelingslanden betreft. Ze is bedoeld voor politici, beleidsmakers, academici en voor diegenen die zich in de praktijk met klimaat en klimaatverandering bezighouden. De 15 hoofdstukken zijn gerangschikt onder twee noemers: 'The Implementation of the Kyoto Protocol. Flexible Mechanisms' en 'Experiences and Perspectives in the International Climate Regime'. Men treft er artikelen in aan over de juridische aspecten van het Protocol, over de uitvoering van het Protocol in o.a. Duitsland en Rusland, de positie van de ontwikkelingslanden, het marktpotentieel van grootscheepse non-CO<sub>2</sub>-CDM projecten, de lessen die uit de afgelopen periode kunnen worden getrokken en het Sao Paulo-voorstel (inzake een overeenkomst over een toekomstig Internationaal Klimaatbeleid). De bundel eindigt met een verhandeling over het Kyoto Protocol als een pionier 'among the multilateral environmental agreements'. De redacteuren van de bundel zijn alle drie nauw betrokken bij 'consulting and teaching in International and European Environmental law'. Douma en Massai zijn verbonden aan het Haagse T.M.C. Asser Instituut, Montini aan de Universiteit van Siena. (F.v.d.B.)

**Arthur Petersen & Juan Pablo Pardo-Guerra (red.): A world without war. International Student/Young Pugwash Yearbook 2006.**

*Apeldoorn: Het Spinhuis Publishers; ISYP Journal on Science and World Affairs, Vol. 2, 2006; 102 blz.; 25,- euro ISBN 978-90-5589-285-3*

*A world without war* is het tweede jaarboek van het International Student/Young Pugwash (ISYP) Journal

*on Science and World Affairs*. De Pugwash-beweging dateert uit 1957 en richtte zich aanvankelijk op de risico's die ontwikkelingen in wetenschap en technologie mee kunnen brengen. De nadruk lag daarbij sterk op de gevaren van kernwapenontwikkeling. De laatste jaren is de aandacht toegenomen voor niet-militaire veiligheidsdreigingen, zoals ongelijke economische ontwikkeling en de milieuproblematiek. Deze ontwikkeling houdt verband met de opkomst van het begrip *human security*, zoals Georg Frerks beschrijft in een van de artikelen in *A world without war*. Door de uitbreiding van de betekenis van veiligheid van een militair begrip tot een begrip dat betrekking heeft op de veiligheid die mensen ervaren op het gebied van werk, inkomen, gezondheid en milieu, is het aandachtsveld van onderzoekers en beleidsmakers verbreed. In dit jaarboek wordt dan ook een breed scala aan onderwerpen op het gebied van veiligheid en conflicten behandeld. Zo pleit Yumiko Nogami voor betere voorlichting over de desastreuze gebeurtenissen in Hiroshima en Nagasaki en heeft Andreas Henneka aandacht voor de historische achtergrond van de relaties tussen de Verenigde Staten en Noord-Korea. Tom Børsen Hansen staat stil bij de relatie tussen wetenschap en ethiek, terwijl Jolle Demmers zes tekortkomingen beschrijft van het relatief nieuwe onderzoeksveld dat *conflict studies* wordt genoemd. In zijn geheel draagt het jaarboek bij aan ons begrip van de mondiale veiligheidssituatie door hedendaagse veiligheidsdreigingen vanuit verschillende invalshoeken te bekijken. Het verslag van de ISYP-workshop 'New Challenges to Human Security' (Wageningen, 2006) geeft bovendien concrete aanbevelingen voor de internationale gemeenschap en Pugwash/ISYP, ten aanzien van

conflictanalyse. (E.H.)

**Charles Wolf Jr. & Norman D. Levin: Modernizing the North Korean System. Objectives, Method, and Application.**

*Santa Monica: RAND Corporation; 2008; xxiii + 100 blz.; \$ 24,50 ISBN 978-08-3304-406-8*

Noord-Korea is een vreemd geval in de internationale betrekkingen. De totalitaire dictatuur lijkt een relict uit lang vervlogen tijden, maar zij blijft wonderbaarlijk overeind. Zelfs de diepe economische crisis waarin het land al jarenlang verkeert, met hongersnoden tot gevolg, krijgt het systeem niet op de knieën. Contacten met het buitenland zijn er nauwelijks, afgezien van onderhandelingen rond het kernwapenprogramma van Pyongyang. In hoeverre onderhandelingen met Noord-Korea zinvol zijn, is onduidelijk. Het zal niemand verbazen als binnenkort blijkt dat het land ondanks eerdere afspraken toch verder werkt aan kernwapens. Na jarenlang onderhandelen lijkt internationaal militair optreden dan wellicht de laatste optie. Aantrekkelijk is die optie echter niet. Wat moet de internationale gemeenschap aanvangen met een compleet failliet land, waar de bevolking vanaf de geboorte is geïndoctrineerd met de meest vreemde denkbeelden over de eigen maatschappij en de 'boze buitenwereld'? De beste manier om van het 'probleem' Noord-Korea af te komen, lijkt langzame hervorming van binnenuit. Het regime van Kim Jong-Il dient duidelijk gemaakt te worden dat het zelf profijt zal hebben van geleidelijke politieke en economische hervormingen. Zodoende kan Noord-Korea zonder 'regime change' evolueren tot een min of meer 'normale' staat, met vriendschappelijke

internationale betrekkingen en een meer welvarende bevolking. Landen als China of Vietnam worden vaak gezien als lichtend voorbeeld: zonder hun communistische achtergrond af te werpen, zijn zij door geleidelijke hervormingen welvarender geworden en is hun internationale positie verbeterd. Het Amerikaanse onderzoeksbureau RAND heeft, samen met vijf andere onderzoeksinstituten, een model opgesteld langs de lijnen waarvan Noord-Koreaanse hervormingen kunnen worden gestimuleerd. Het is geïnspireerd op financiële modellen en maakt gebruik van zogenoemde 'mandjes' waaruit naar wens kan worden geput. De vier mandjes bevatten respectievelijk politieke, economische, veiligheids- en sociaal-culturele hervormingsmogelijkheden. Omkleed met de nodige mitsen en maren – Noord-Korea heeft inmiddels bewezen weinig plooibaar te zijn – schatten de onderzoekers in dat met deze 'gereedschapskist' langzame stapjes vooruit kunnen worden gezet om de spanningen op en rond het Koreaanse schiereiland te verminderen. Hoe bruikbaar het model in de praktijk is voor beleidsmedewerkers en diplomaten die met Noord-Korea te maken hebben, blijft de vraag. Het kan echter nooit kwaad na te denken over alternatieve, vreedzame manieren om met staten als Noord-Korea om te gaan. Alleen al als aanzet tot denken is dit boek daarom het lezen waard. (S.v.d.M.)

**Cesim (Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements): Assessing Compliance with Arms Control Treaties.**

*Genève: Report of the International Group on Global Security (IGGS), 2007; 95 blz.; www.gcsp.ch*

Dat het zo moeilijk is (werkelijke of vermeende) overtredingen van 'arms control and disarmament treaties' vast te stellen en tegen te gaan, komt voor een belangrijk deel, aldus de inleiding tot dit rapport, doordat 'perceptions of non-compliance can differ radically according to the State Parties'. Voorts ook door het bestaan van 'loopholes, legal vacuums or strategic antagonisms within the international system' (blz. 5). In twee delen analyseert dit rapport van de *International Group on Global Security (IGGS)* de moeilijke materie van de vaststelling van overtredingen van ontwapenings- en wapenbeheersingsverdragen. In het eerste deel, 'Assessing Compliance with Arms Control Treaties', komen de problematiek van de uiteenlopende interpretaties van verdragsverplichtingen door de betrokken partijen en de moeilijkheden rondom het bewijs van overtredingen aan de orde; verder de problemen rondom de Verificatieregimes en het ontbreken van duidelijk omschreven mechanismen bij het vaststellen van overtredingen ('non-compliance'); en, ten slotte, 'onvoorzien omstandigheden'. Ook treft

men in dit deel een behandeling aan van aspecten die een rol spelen bij de vaststelling dat men zich niet aan het overeengekomen verdrag houdt, zoals juridische aspecten, het soort verdrag, wie vaststelt dat er sprake is van 'non-compliance' en of er kwade trouw in het spel is. Dit deel, waarin ook een verhandeling staat over recente gevallen en juridische ontwikkelingen, sluit af met de lessen die kunnen worden getrokken uit de ervaringen van de achterliggende periode, en presenteert vervolgens aanbevelingen. Het tweede deel van het rapport bevat *papers* voor het in april 2007 in Genève gehouden *seminar* 'Non-compliance with Disarmament and Arms Control Agreements: Lessons Learnt and Ways Forward'. Zo treft men bijdragen aan van Jozef Goldblat (vice-voorzitter van het Internationaal Instituut voor Vredesonderzoek te Genève) over de vraag hoe overtredingen van ontwapenings- en non-proliferatieverdragen kunnen worden tegengegaan en van Yuri Nazarkin, die als Russisch 'Chief Negotiator' betrokken is geweest bij de totstandkoming van het 'US-USSR Strategic Arms Reduction Treaty' (START) van 1991. Nazarkin maakt een vergelijkende analyse van de 'compliance systems' van dit verdrag en van het in 2003 door de Verenigde Staten en Rusland gesloten 'Strategic Offensive Reduction Treaty' (SORT) (F.v.d.B.)

### **Stephan Slingerland, Lucia van Geuns & Coby van der Linde**

discuss the geopolitics of a Global Energy Transition. The transition to a global low-carbon energy sector is on the agenda of policymakers in the Netherlands, Europe and world-wide. However, the way in which the international political discussion takes place makes it far from clear that such a transition will indeed take place. Conflicts of interest between climate concerns, energy security, access to energy and profits made from fossil fuels should be analysed more properly and taken into account in international energy and climate negotiations in order to prevent that an energy crisis will be the only way forward towards a low-carbon energy sector.

### **Ruud Lubbers**

presents the Rotterdam Climate Initiative. Rotterdam has expressed its intention to limit CO<sub>2</sub> emissions by 50% by 2025. In light of this, future growth of Rotterdam is only possible if all 'energy/CO<sub>2</sub> transition paths' are fully utilised. The efforts start with energy savings and renewable energy, but Carbon Capture and Storage (CCS) plays a crucial role in achieving the reductions in time. The Rotterdam Climate Initiative presents an ambitious plan to realize CCS. What makes this plan economically feasible is: a high concentration of energy-intensive industry in the Rotterdam area (Rijnmond); an existing pipeline infrastructure used commercially for transport of CO<sub>2</sub> to greenhouses; a relatively short distance to both onshore and offshore fields with high CO<sub>2</sub> storage capacity; and the possibility of further gas and oil recovery through CO<sub>2</sub> injection into onshore and offshore fields. Before large-scale underground CCS becomes possible, a number of legal and financial concerns connected with CO<sub>2</sub> capture, transport and storage need to be resolved. Amendments of European and national regulations are necessary and political support over a sustained period of time is required.

### **Stijn van den Heuvel**

surveys the extreme make-over of the coal industry: from dirty to clean. To many of us, coal might seem the energy source of the past. In many countries of Western Europe, coal mines were closed decades ago and in most cases gas has replaced coal for heating. However, the worldwide use of coal has never been as high as it is today and coal consump-

tion is expected to increase by 70% until 2030. This increase has mainly to do with the rapid growth of energy consumption in China and India. There are, however, environmental problems related to coal, the most prominent being the very high CO<sub>2</sub> emissions, causing climate change. Capturing CO<sub>2</sub> and burying it in geological formation underground, a technology called Carbon Capture and Storage (CCS), could potentially alleviate the CO<sub>2</sub> burden that is inevitably related to coal. However, CCS is not yet a proven method and there are many uncertainties to be taken away. This leaves a gap between the international and European policy goals of decreasing global CO<sub>2</sub> emissions and the emissions caused by coal. In fact, it shows the necessity of reaching an international climate agreement (post Kyoto) and of creating a fair efforts sharing balance between the industrialized and developing countries.

### **Jeroen Bult**

deals with the *North European Gas Pipeline* (NEGP) that, ever since the announcement of its construction in September 2005, has been the subject of a fierce debate. The Russian-German (-Dutch) pipeline will be built along the bed of the Baltic Sea and will directly supply Germany with much-needed Russian gas. The Baltic Sea States, however, feel bypassed. They fear a growing Russian influence in the region. Their objections can be divided into four categories: ecological, political-military, economic, and historical-psychological ones. Especially the former Soviet satellites Estonia, Latvia, Lithuania, and Poland are afraid Russia will not hesitate using the NEGP as an instrument to undermine their position – the term 'Putin Schröder Pact', an allusion to the notorious 1939 Molotov Ribbentrop Pact, has been employed frequently. It could be argued that *Nord Stream*, the joint venture that will execute the project, has seriously underestimated the resistance from Finland and Sweden. Both these countries have demanded additional environmental assessments and a rerouting of the pipeline. As a consequence, the total costs may amount to 8 billion euro and the project as a whole will be delayed. Probably far more serious is the damage done to the Russia and Energy Dimensions of the EU's Common Foreign and Security Policy.

### **Karel van Hecke**

examines the comeback of nuclear energy on the

political agenda at both the European and national level. Following the Chernobyl tragedy and the limited success of the Euratom Treaty, nuclear energy had lost its momentum. Today, in the context of the European Union's fight against climate change, its search for an enhanced energy security and the high and volatile oil and gas prices, many states are reconsidering their nuclear energy policy. Although EU member states remain highly divided over the issue, the European Commission has made a remarkable U-turn and, contrary to its hands-off approach in the past, now fully recognizes the potential of nuclear power. It is up to each member state, however, to decide whether or not to rely on nuclear power. Indeed, with the renewed attention for nuclear energy, the controversy has also re-emerged. The author concludes that the future of nuclear energy looks quite bright at the moment but warns that whatever nuclear incident will jeopardize that prospect.

#### **Louise van Schaik & Evelyn van Kampen**

discuss the package on climate action and renewable energy the European Commission presented in January 2008. The package aims to implement the 20 per cent greenhouse gas reduction and renewable energy targets set by the European Council in 2007. The authors analyse the proposals on emission trading, national-effort sharing and renewable energy targets. The article draws on the package's revolutionary character with regard to its ambitions and on its implications for the international negotiations on a post-Kyoto agreement. It points to outstanding issues in the ongoing negotiations in the European Council and the European Parliament. These negotiations will take place under serious time constraints; after all the European Union cannot afford these negotiations to fail. Its political credibility is at stake, both towards its citizens in demonstrating it can effectively tackle policy problems and towards non-European states taking part in the international climate negotiations.

#### **Edith Vanden Brande & Petra Huyst**

reveal the different story lines behind the EU's ambition to lead on climate change. Four stories are considered as the dominant discourse: climate change must be good for the environment; boosting growth and jobs by meeting European climate change commitments; secure energy supply through climate change policies; and citizens want ambitious

climate change policies. The dominance of these story lines is examined against the background of the climate and energy package, which was presented in January 2008 by the Barroso Commission and was later discussed during the Spring European summit in March 2008. The authors state that there are different actors with the aspiration to determine the content of the discourse on climate change. This creates a competition for leadership in the climate change debate. Although alternative discourses have some influence, they don't get off the ground. The article is a first attempt to explain the dominance of the different story lines in the EU's climate change discourse. Finally it is argued that especially the European Commission has an interest in preserving the dominant discourse on climate change.

#### **Warner ten Kate**

surveys the climate discussion in the United States. The expectation that the next American president will take a more favourable position towards a global emissions regime may be justified. However, to make an American entry into a post-Kyoto agreement likely, broad support throughout the United States political system is needed. As a result of popular, academic and business appeals to reduce carbon emissions a number of local and state governments have adopted emission reduction targets. In addition, these bottom-up approaches have also resulted in the development of regional emission trading schemes. The value of these regional initiatives lies not only in their reduction targets, but rather in the influence they could have at the federal level, notably in the U.S. Congress. Any future American president will find narrow state-specific interest in Congress obstructing his or her efforts to establish American leadership in international climate negotiations. Regional U.S. emission schemes will help provide broader political support in Congress for the next American president's international climate change policies.

#### **Marloes Bakker**

deals with global vulnerability to transboundary river floods. Floods are among the world's most frequent and most destructive of all natural disasters and annually affect the lives of millions all over the globe. River floods especially have become frequent over the last 25 years and their frequency and scope will increase due to climate change. Almost

one tenth, 175 of the 1,760, of all river floods were shared by two or more countries, but globally accounted for 32% of all casualties, almost 60% of all affected individuals and 14% of all financial damage. Institutions should be able to absorb and manage shared flood events. This requires that sound, comprehensive institutions should be flexible enough to adapt to uncertainty. Flood management is difficult enough in national river basins controlled by a single, national authority, and thus becomes even more challenging when dealing with transboundary floods. Research carried out by the author revealed an alarmingly low institutional capacity related to transboundary river floods in international river basins. Although almost 30% of such international

river basins (IRBs) have some form of shared river institutions, only eight of these are dealing with transboundary flooding. Globally, no more than 11 basins have international freshwater treaties with floods as their principal issue. Although this apparent lack of flexibility has not caused major conflicts in the past, it cannot be assumed that this will always be the case. It is recommendable that flood-related issues are put on the agenda of not only the twelve most vulnerable basins distilled from this research but of all IRBs where transboundary floods can take place. This will increase the institutional capacity, which in turn is key to promoting human and environmental security and will decrease the likelihood of future flood-related conflicts.

## New Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers:

### ***Bridge the Gap, or Mind the Gap?***

#### ***Culture in Western-Arab Relations***

*by Maurits Berger, Els van der Plas,  
Charlotte Huygens, Neila Akrimi and Cynthia Schneider*

The Hague, Clingendael Institute, January 2008; ISBN: 978-90-5031-123-6  
Clingendael Diplomacy Paper 15, 56 pp

Arab-Western relations are deadlocked in a sphere of mistrust. Thinking about new policies and activities therefore demands, first and foremost, thinking about ways to break the deadlock. One possible inroad may be culture, the new kid on the block in diplomatic circles as the much-applauded 'public diplomacy' has not always proved very successful. While public diplomacy is often unilateral with an emphasis on explaining one's policies to the others, cultural diplomacy takes a bi- or multilateral approach with an emphasis on mutual recognition.

Is culture in general, and cultural diplomacy in particular, indeed a way to bridge the gap between Western and Arab worlds in terms of development cooperation? This was the topic of the conference entitled 'Bridging the Gap', organized by the Clingendael Institute in association with the Development Policy Research Project (DPRN) on 16 November 2007, when a number of renowned speakers gave presentations on the subject. Four of these presentations have been selected for publication: two from a cultural perspective; and two from a policy perspective (one discusses EU policy, the other US policy). Together they represent a discussion of the key issues that are often raised when discussing cultural diplomacy.

Maurits Berger, 'Bridge the Gap or Mind the Gap? Culture in Western-Arab Relations'  
Els van der Plas, 'Culture and its Relationship to Society'  
Charlotte Huygens, 'The Art of Diplomacy, the Diplomacy of Art'  
Neila Akrimi, 'Beyond Building Bridges: A New Direction for Culture and Development'  
Ambassador Cynthia P. Schneider, 'Cultural Diplomacy: Hard to Define, But You'd Know It If You Saw It'

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl). The paper can be downloaded from the Clingendael website: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).

# KONINKLIJKE VAN GORCUM



## **EXCELLEREN = OPTIMALISEREN ÉN INNOVEREN**

**Hoe doe je dat?**

Steeds meer organisaties zijn zich ervan bewust dat ze zich alleen kunnen onderscheiden als ze optimaliseren weten te combineren met innoveren.

Maar het gelijktijdig kunnen optimaliseren en innoveren, lijkt een paradox: als je je toelegt op efficiënt werken (exploitatie), schiet effectief innoveren (exploratie) erbij in, en omgekeerd.

Dit boek geeft antwoord op de vraag hoe je exploitatie (Operational Excellence) en exploratie (Waarde-Innovatie) beide, gelijktijdig, kunt organiseren. Dit boek is bestemd voor managers, adviseurs en studenten die geïnteresseerd zijn in het organiseren van Operational Excellence en (Waarde-)Innovatie.

Marcel van Assen, Gerben van den Berg, Jan Joost Wobben  
2008. 116 p. € 24,50 - ISBN 978 90 232 3891 1



## **VERBINDEN MET VERTROUWEN**

**Hoe partijen met verschillende belangen strategisch kunnen samenwerken**

Als er een ingewikkeld vraagstuk speelt tussen meerdere partijen, is een oplossing zelden direct voorhanden. Het is niet eenvoudig om partijen met uiteenlopende belangen om de tafel te krijgen. De communicatie stagneert, onderhandelingen mislukken, een slepende kwestie dreigt. Niemand wil er de vingers aan branden.

*Verbinden met vertrouwen* beschrijft een succesvolle aanpak om in een dergelijke situatie een oplossing te vinden. Stapsgewijs schetsen de auteurs het proces om partijen met botsende belangen tot oplossingen te laten komen.

Kortom, een plezierig leesbare en bruikbare handleiding voor iedereen die betrokken partijen wil verleiden tot meer strategisch samenwerken.

Hans Nuiver, Linda Reijerkerk, Lies Rookhuizen, Huub Schrijver, Bowine Wijffels, Hans van Zijst  
2008. 168 p. € 29,50 - ISBN 978 90 232 4347 2

**Meer informatie en online bestellen:**  
**[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56**

**[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief)**  
**altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven**

**Van Gorcum**

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

# KONINKLIJKE VAN GORCUM



## TOEZICHT OP MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD ONDERNEMEN

In *Toezicht op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen* geeft Dick de Waard zicht op de taakopvatting van commissarissen van beursgenoteerde ondernemingen in Nederland ten aanzien van het maatschappelijk verantwoord ondernemen van de ondernemingen waarop zij toezicht houden.

De auteur heeft een dertigtal topcommissarissen geïnterviewd aan de hand van stellingen die ingaan op vraagstukken als milieuverontreiniging, duurzaamheid, omkoping in binnen- en buitenland, arbeidsomstandigheden en kinderarbeid. Zo heeft hij in kaart gebracht welk belang de commissarissen hechten aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ook laat De Waard zien op welke wijze invulling wordt gegeven aan het toezicht houden op de uitvoering en wanneer commissarissen besluiten in te grijpen.

Dick de Waard  
2008. 332 p. € 28,80 - ISBN 978 90 232 4424 0



## DE PREEKSTOEL VOORBIJ Duurzaam innoveren in het MKB

Centraal in *De preekstoel voorbij* staat de vertaalslag van de abstracte duurzaamheids-theorieën en -begrippen naar de belevingswereld en de innovatieprocessen binnen het MKB. Dit boek leert de ondernemer over de grenzen van de eigen organisatie en sector heen te kijken en naar ketensamenwerking te zoeken.

Natuurlijk moeten overheden en andere partijen de externe omstandigheden voor innovatie verbeteren. Maar de MKB-bedrijven zullen zelf ook de handschoenen moeten oppakken om werk te maken van duurzaamheid. Dat vraagt om leiderschap, motivatie en durf.

Duurzaam innoveren ligt binnen handbereik!

Gerard Keijzers, Hilke Bos-Brouwers  
2008. 132 p. € 22,50 - ISBN 978 90 232 4427 1

Meer informatie en online bestellen:  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56

[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief)  
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

  
Van Gorcum

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