

Handjeklap en powerplay: het geopolitieke spel rond grondstoffen

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

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

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

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

Singapore

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

Singapore benadert voorzieningszekerheid als een politieke en veiligheidskwestie

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



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

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

Europa is kwetsbaar

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

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

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

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

Grondstoffennotitie

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

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

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

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

met zich brengt, zal er

actief moeten

worden ge-

werkt aan

ontwikke-

ling van

dit com-

plexe sys-

teem, wil

een revolte

ertegen wor-

den voorko-

men. Nieuwe

economische en

politieke machten

eisen terecht hun

plaats aan tafel en

aanpassingen om aan

die eisen tegemoet te ko-

men zijn noodzakelijk. Daarbij

zal moeten worden uitgegaan van

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

Water als voornaamste stressfactor

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

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

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

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



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



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

Transparantie en grondstoffenbeheer

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

Van hulp naar handel: 'made in Bolivia'

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

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

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

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

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

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

Pilot: conflict-vrij tin uit de DRC

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

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



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

Het vervolg

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

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

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

NOTEN

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

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