

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**DE ROL VAN MILIEUBELANGENGROEPEN IN HET EU  
BESLUITVORMINGSPROCES.**

**Casus: Het EU Emissiehandelssysteem.**

Wetenschappelijke verhandeling

aantal woorden: 20.500

Angelique Vandekerckhove

MASTERPROEF POLITIEKE WETENSCHAPPEN  
afstudeerrichting INTERNATIONALE POLITIEK

PROMOTOR: PROF. DR. VOS

COMMISSARIS: LIC. VANDEN BRANDE

COMMISSARIS: DR. SCHRIJVERS

ACADEMIEJAAR 2008 - 2009

## Voorwoord.

Van jongs af aan was ik geïnteresseerd in milieu, voornamelijk door mijn vader, en dat is steeds zo gebleven, alhoewel de aard van interesse wel verschoof: van meehelpen in de moestuin, naar het schrijven over en het bestuderen van het Europees milieubeleid. Daarnaast ligt het ook in mijn aard om zo goed mogelijk rekening te houden met de ‘underdog’, met ‘wat van de norm afwijkt’ of buiten de regels valt, enkel en alleen al omdat de norm afstompert. Wanneer we dit toepassen op belangengroepen dan komt daaruit voort dat mijn interesse uitgaat naar milieubelangengroepen. In onze kapitalistische wereld zijn het namelijk vooral bedrijfs- of economische belangen die voorop staan of waarvan verondersteld wordt dat deze het meeste macht hebben. Terwijl milieubelangengroepen een ‘soft’ domein vertegenwoordigen en in een underdogpositie geplaatst worden/werden. Naarmate mijn opleiding in de politieke wetenschappen vorderde, kwam ik ook steeds meer in aanraking met de EU en werd mijn interesse in deze, toch nog redelijk onbekende, wereld groter. Wanneer je al deze elementen door elkaar mengt, kom je tot het onderwerp van deze masterproef: de rol van milieubelangengroepen in het EU besluitvormingsproces, casus het EU emissiehandelssysteem.

## Dankwoord.

Ik zou eerst en vooral het centrum voor EU studies willen bedanken voor hun bijdrage aan de masteropleiding. In het bijzonder professor Hendrik Vos die, de allereerste ‘Europa-les’ indachtig, door de manier waarop hij les geeft vele ogen geopend heeft voor de wondere wereld van de Europese Unie. Daar is mijn verslaving voor Europa dan ook begonnen en werd ze vakkundig verder aangewakkerd door professor Jan Orbie (extern beleid en Europese integratie theorie), An Schrijvers (Europees uitbreidingsbeleid en Oost-Europa), Edith Vanden Brande (EU milieubeleid) en Petra Debusscher (gender en Europa). Voorts wil ik Bart Staes bedanken voor de enorm verrijkende ervaring die ik heb opgedaan via mijn stage in het Europees Parlement en waar ik de theorie in praktijk heb mogen brengen. Ook de medewerkers wil ik bedanken voor hun uitleg, expertise en ondersteuning tijdens stressvolle verkiezingstijden: Barbara, Hans, Veerle, Karel, Marc en Johan. Ook mijn beste vrienden Griet, Felix, Marlies, Sarah, Gaute, Elisabeth, Lin, Yirina, Mariuxi, Camilo,... En last but not least, mijn ouders die mij, mijn broer en zus, de kans hebben gegeven die zij nooit gekregen hebben: studeren en een diploma halen. Of zoals ik hierboven aanhaalde: vanuit een underdogpositie de norm bereiken, zonder daarom per definitie aan de norm te conformeren.

## **Inhoudsopgave**

Abstract.....	I
Inleiding.....	1
Hoofdstuk 1. Het milieubeleid van de EU en het ontstaan van het emissiehandelssysteem.....	3
1.1 Wereldwijde erkenning van de klimaatsverandering.....	3
1.2 De opmars van de EU in de internationale strijd tegen klimaatsverandering.....	4
1.2.1 Het recente ontstaan van het EU milieubeleid.....	4
1.2.2 Van Europese ‘laggard’ naar Europees leider in het klimaatsdiscours.....	5
1.3 Emissiehandel.....	6
1.3.1 Emissiehandel als nieuw milieubeleidsinstrument?.....	6
1.3.2 De Europese variant.....	7
1.4 Besluit.....	8
Hoofdstuk 2. Rol van milieubelangengroepen in het EU besluitvormingsproces.....	9
2.1 Belangenvertegenwoordiging in de EU: een theoretisch en historisch overzicht.....	9
2.2 Het EU besluitvormingsproces.....	11
2.3 Milieubewegingen in de EU.....	15
2.4 Rol van milieubelangengroepen in het besluitvormingsproces.....	19
2.5 Hoe organiseren milieubelangengroepen zich?.....	22
2.6 CAN Europe en de Green G10.....	25
2.7 Voorzet case studie.....	28
Hoofdstuk 3. Case studie van de EU Emissiehandelsrichtlijn.....	30
3.1.Het Groenboek toegelicht.....	30
3.2 Standpunten van de verschillende actoren.....	32
3.3 Milieubelangengroepen in actie.....	34
3.4 Een informele ad hoc coalitie?.....	37
3.5 Het EU ETS als gewenste resultaat?.....	40
Hoofdstuk 4. Conclusie.....	43
Bibliografie.....	47

Appendix .....	55
Bijlage 1: Flexibele mechanismen.....	55
Bijlage 2: Trajectanalyse van het EU ETS besluitvormingsproces. ....	57
Bijlage 3: Overzicht vooruitgang in het besluitvormingsproces: van Groenboek tot EU ETS. ....	62
Bijlage 4: Standpunten van betrokken actoren. ....	63

## Abstract

Bij onderzoek naar lobbygroepen in de EU wordt voornamelijk gekeken naar de industriële of economische belangengroepen, omdat ervan uitgegaan wordt dat deze ook effectief een invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces. Dit terwijl milieubelangengroepen weinig tot geen aandacht krijgen, omdat ze een comparatief nadeel zouden hebben ten opzichte van andere belangengroepen en bijgevolg minder invloed zouden kunnen uitoefenen. In dit onderzoek worden de rollen omgedraaid en draait het om de milieubelangengroepen en hun rol in het EU besluitvormingsproces. Daarbij vragen we ons af hoe milieubewegingen zich organiseren om te lobbyen in een dossier als het EU ETS. We maken gebruik van de netwerktheorie die stelt dat belangengroepen zich achter de schermen organiseren om invloed te kunnen uitoefenen. Netwerken zijn vormen van samenwerking waarin de mate van samenwerking bepaald wordt door vier factoren. Na analyse van deze factoren in het EU ETS besluitvormingsproces kan worden besloten dat de milieubelangengroepen hebben samengewerkt in een informele, flexibele ad hoc coalitie, maar dit niet exclusief was. Dit wil zeggen dat er wel nog individueel gelobbyd werd, maar dit was hier ter ondersteuning van de groepsstandpunten. Heeft deze samenwerking er ook voor gezorgd dat de milieubelangengroepen invloed konden uitoefenen op het eindresultaat? Invloed werd hier gemeten als het verschil tussen het Groenboek (voor het lobbyen) en het finale voorstel van de richtlijn (na lobbyen) aan de hand van de voorkeuren van de milieubelangengroepen. Op dit deel van de onderzoeksvraag kan geen sluitend antwoord gegeven worden door de aanwezigheid van externe factoren die het eindresultaat mee bepaald hebben.

## **Inleiding.**

Er is reeds veel inkt gevloeid over de Europese Unie in het algemeen, over haar beleidsdomeinen en zo ook over het milieubeleid (McCormick, 2000; Jordan, 2005). Er bestaan verscheidene analyses over het milieubeleid, zoals de integratie van milieu in andere beleidsdomeinen door Lenschow (2002) en meer recentelijk het gebruik van nieuwe beleidsinstrumenten inzake milieu (Bailey, 2003). Ook de invloed van lidstaten op het Europese besluitvormingsproces en omgekeerd, van de europeanisering van de lidstaten, zowel algemeen als wat betreft het milieubeleid is al onderzocht. Jordan en Schout (2006) onderzochten de capaciteiten van networked governance aan de hand van de evolutie van integratie van milieu in alle niveaus van de besluitvorming. Daarnaast eist de Europese Unie (EU) op het internationale forum steeds meer haar leidersrol op in het klimaatbeleid en dat uit zich ook in de toename van studies op dat gebied (Vogler en Bretherton, 2006 a,b). Dit geldt zeker voor het Kyoto Protocol (KP) dat helemaal tot op het bot ontleed wordt. Van de aanloopfase naar de onderhandelingen tot de flexibele mechanismen en wat de EU moet doen om het Protocol te implementeren. Een vergelijkende studie met de Verenigde Staten is hier nooit ver weg en kan zelfs helpen het (gewijzigde) standpunt van de EU tegenover emissiehandel te verklaren (Damro en Mendéz, 2003 a,b). Dit brengt ons tot de casus van dit onderzoek, het EU emissiehandelssysteem (EU ETS).

In plaats van de focus te leggen op de EU als internationale speler of op zichzelf staand onderzoeksobject, focust het onderzoek zich op de spelers 'achter de schermen'. Dit wil zeggen op de belangengroepen die zich, al dan niet gewenst, mengen in de besluitvorming binnen de EU. Een algemeen werk over lobbyen in de EU is dat van Mazey en Richardson (1993). Zij geven een academische analyse en inzicht over hoe lobbyen werkt, zowel op het niveau van de lidstaten als van de EU. Welke belangengroepen er juist aanwezig zijn in de EU en welke methode ze hanteren wordt interessant weergegeven door Greenwood (2007). Net zoals de verschillende kanalen die belangengroepen kunnen gebruiken om de besluitvorming te beïnvloeden. Veelal zijn het de industriële belangengroepen die onderzocht worden omdat verondersteld wordt dat zij omwille van hun omvang en middelen een grote invloed kunnen uitoefenen. Laat dat nu de reden zijn waarom dit onderzoek zich net wel richt op milieubelangengroepen als vergeten actoren, die meestal een underdog positie toegeschreven worden. Concreet situeert het onderzoek zich rond volgende onderzoeksvragen: Welke milieubelangengroepen waren betrokken bij de besluitvorming rond de emissiehandelsrichtlijn en wat zijn hun belangen daarin? In welke hoedanigheid verdedigen ze hun belangen, als individuele belangenorganisatie of via samenwerking in een netwerk? Welke invloed hebben deze milieubelangengroepen gehad op het tot stand komen van de richtlijn tot emissiehandel?

In functie van de bovenstaande onderzoeksvragen wordt ingezoomd op de rol van milieubelangengroepen in het EU besluitvormingsproces, casus het EU ETS. In het theoretische luik wordt eerst het EU ETS theoretisch gedeut en gekaderd in zijn internationale setting. In het tweede hoofdstuk worden dan de milieubelangengroepen binnen de EU besproken en na een historische en theoretische duiding van de centrale begrippen, wordt er gezocht naar een wetenschappelijk kader waartegen de organisatie van de milieubelangengroepen wordt voorspeld. Vanuit dit algemeen theoretische kader wordt de hypothese geformuleerd met betrekking tot de rol van de milieubelangengroepen in het EU besluitvormingsproces. Deze wordt in het laatste hoofdstuk concreet onderzocht aan de hand van het EU ETS dossier. Het uiteindelijke doel van deze te volgen weg is om antwoorden te krijgen op onze onderzoeksvragen, namelijk: hoe organiseren milieubewegingen zich om te lobbyen in een dossier als het EU ETS en slagen ze erin om ook effectief invloed uit te oefenen? In het laatste deel wordt de conclusie getrokken of de hypothese zijn gelijke vindt in de praktische toepassing van onze case studie en al dan niet gefalsifieerd wordt.

## **Hoofdstuk 1. Het milieubeleid van de EU en het ontstaan van het emissiehandelssysteem.**

Het onderwerp van deze masterproef raakt, als onderdeel van de oplossing voor de problemen waar onze wereld nu zo vaak mee geconfronteerd wordt, een heel actueel thema aan. De media confronteren ons met milieurampen allerhande als gevolg van de klimaatsopwarming, maar wat er zich nu allemaal afspeelt, is eigenlijk al decennialang aan de gang, terwijl de erkenning van het probleem nog maar relatief recent is. Daarom wordt hier geschetst hoe deze globale erkenning tot stand gekomen is en wat naar voor geschoven werd ter oplossing van dit pertinente probleem. Om de rol van de EU in het internationale klimaatdebat beter te begrijpen is het evenwel noodzakelijk om te kijken naar hoe binnen de EU zelf met het milieu werd omgegaan. Daarnaast worden institutionele inzichten verkregen die mee het besluitvormingsproces bepalen en dus ook welke rol verschillende actoren daarin spelen, maar daar wordt pas in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan. De combinatie van de internationale en Europese context brengt ons tot het internationale emissiehandelssysteem dat werd voorgesteld als onderdeel van de oplossing en tevens de aanleiding vormt voor het EU ETS waarmee we dit eerste hoofdstuk afsluiten.

### 1.1 Wereldwijde erkenning van de klimaatsverandering.

In 1988 organiseerden de ‘United Nations Environment Programme’ (UNEP) en de ‘World Meteorological Organization’ (WMO) het eerste Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) welke als doel had leiders en experts van over de hele wereld samen te brengen om de klimaatsveranderingen te bespreken (UNFCCC & UNEP, 2002). Wereldwijd kwamen wetenschappers tot de conclusie dat sinds de Industriële Revolutie het klimaat sneller aan het veranderen is: de aarde warmt sneller op dan zou mogen. Deze ‘global warming’ heeft verstrekkende gevolgen die vooral de laatste aantal jaren steeds zichtbaarder worden. Weerspatronen worden extremer waardoor ecosystemen uit balans geraken, het algemeen waterpeil stijgt en natuurrampen komen frequenter voor dan vroeger. De erkenning van het klimaatsprobleem kwam er met het United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), dat in 1992 in Rio de Janeiro ondertekend werd en waarvan 192 staten, alsook de EU lid zijn (UNFCCC, 2007, 1 december). Het UNFCCC heeft als belangrijkste doel om de broeikasgasuitstoot in de atmosfeer te stabiliseren en heeft zo het fundament gelegd om wereldwijd de strijd tegen de klimaatsverandering aan te gaan (UN, 1992, artikel 2). Het meest tragische gevolg van deze klimaatsverandering is dat ontwikkelingslanden de eerste slachtoffers zijn terwijl vooral de industrielanden, met meer dan 150 jaar industriële activiteit, verantwoordelijk blijken voor de enorme toename in broeikasgasuitstoot. In 1997 werd in Kyoto, Japan, een internationaal akkoord uitgewerkt dat daarmee rekening zou houden onder het principe van “common but differentiated responsibilities” (UN, 1998, 1 december). Terwijl de Conventie de industrielanden



aanmoedigde om hun broeikasgasuitstoot te stabiliseren, verbond het Kyoto Protocol hen ertoe deze te verminderen met minstens vijf procent, tegenover het basisjaar 1990, tijdens de periode 2008 – 2012. De EU verbond zich ertoe haar broeikasgasuitstoot te verminderen met 8%. Het Protocol trad in werking op 16 februari 2005 en is heden geratificeerd door 182 landen (UNFCCC, 2008, 1 december). Het KP laat het gebruik toe van drie flexibele mechanismen, in respectievelijk artikel 6, 12 en 17: gezamenlijke uitvoering (JI), mechanisme voor schone ontwikkeling en emissiehandel (CDM) (UN, 1998). Voor meer uitleg daarover wordt verwezen naar bijlage 1. Emissiehandel zorgt ervoor dat Annex-I landen emissiekredieten kunnen kopen of verkopen onder elkaar. Welke de Annex-I landen zijn kan teruggevonden worden in het KP in bijlage B. Deze mechanismen werken kostenverlagend, maar dit wil niet zeggen dat landen zich een weg kunnen uitkopen uit hun verplichtingen. Men moet namelijk voorrang geven aan ‘binnenlandse’ maatregelen zoals energie-efficiëntie en investeren in nieuwe milieuvriendelijke technologieën.

Dit internationaal erkende instrument lijkt een heel belangrijke verwezenlijking, en dat is het ook wel, maar de totstandkoming ervan ging gepaard met harde onderhandelingen waarbij de EU op verschillende vlakken moest inleveren. Maar globaal bekeken heeft het KP een positief effect teweeg gebracht, want we mogen niet uit het oog verliezen dat door ratificatie van het KP de EU als protagonist in de strijd tegen klimaatverandering aanzien werd, wat haar rol als internationale actor wel positief beïnvloed heeft (Vogler & Bretherton, 2006 a). Hoe deze ontwikkeling zich het laatste decennium heeft kunnen voordoen, bespreken we in het volgende hoofdstuk.

## 1.2 De opmars van de EU in de internationale strijd tegen klimaatverandering.

### 1.2.1 Het recente ontstaan van het EU milieubeleid.

Bij de totstandkoming van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 werd geen vermelding gemaakt van een gemeenschappelijk milieubeleid in de Verdragen van Rome (Website EU, 1957). Indien er al met milieu rekening gehouden werd, dan vooral als onderdeel van interne markt maatregelen of ondergeschikt aan andere beleidsdomeinen. Pas vanaf de jaren 70 kwam daar geleidelijk aan verandering in doordat milieurampen zichtbaar werden en er publiek protest kwam op de laksheid van de nationale regeringen. Vooruit gestuwd door de publieke opinie kwamen milieubewegingen en groene partijen op het voorplan in West-Europa. Maar de nationale milieuwetgeving binnen de lidstaten zijn niet echt op elkaar afgestemd, wat de handel bemoeilijkt en tot concurrentievervalsing kan leiden en zo de eenmaking van de Europese markt tegenwerkt (Vos, 2006-2007). Dit en het feit dat milieuproblemen grensoverschrijdend zijn, benadrukt de noodzaak om via een gezamenlijke Europese aanpak tot effectieve oplossingen te komen. In 1973 werd een blauwdruk voor een officieel milieubeleid opgesteld met het eerste “Milieu Actie Programma”. Hierin werden een aantal principes opgenomen die vandaag nog steeds gelden, zoals het streven naar een

hoog niveau van bescherming, het preventief handelen, de vervuiler betaalt en de brongerichte aanpak, die voorstaat dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron bestreden moeten worden. (Lenschow, 2005, pp. 305-328). Er kwamen al snel meerdere Milieu Actie Programma's en met de Europese Akte werd het milieubeleid in 1986 verdragsrechtelijk opgenomen. Er wordt ook voor het eerst melding gemaakt van het subsidiariteitsbeginsel dat later als veralgemeend principe werd verankerd in artikel vijf in het Verdrag van Maastricht (Verdrag betreffende de EU). Volgens dit beginsel mag de EU op gebieden waarvoor ze niet exclusief bevoegd is slechts optreden indien de doelstellingen van de voorgenomen actie beter op EU niveau dan op nationaal niveau verwezenlijkt kunnen worden (Publicatieblad van de EG, 24/12/2002). Het was echter moeilijk om tot 'harde wetgeving' te komen aangezien het Europees Parlement slechts een adviserende rol kon spelen en de stemming met unanimiteit beslist werd, waardoor elk land een veto kon stellen indien men de zaak wou blokkeren (Vos, 2006-2007). Pas vanaf het Verdrag van Maastricht (1992) konden beslissingen met een gekwalificeerde meerderheid genomen worden, met uitzondering van de milieufiscaliteit die nog steeds met unanimiteit verloopt. Bovendien werd de rol van het Parlement verder uitgebreid door het invoeren van de medebeslissingsprocedure, waardoor de Raad en het Parlement gezamenlijk aan het wetgevend proces kunnen werken (Activiteiten van de EU, samenvattingen van de wetgeving, 2007, 2 december). Het EU milieubeleid heeft op relatief korte termijn meer dan 200 richtlijnen voortgebracht die zowel kleine als grote milieu aspecten omsluiten (Haigh & von Moltke, 1990, pp. 58 – 60). Door het verruimde mandaat van het Parlement en het efficiënter stemmen met een gekwalificeerde meerderheid heeft het milieubeleid een groter draagvlak gekregen. Dat deze interne evolutie een positieve impact heeft gehad op de internationale rol van de EU in het klimaatdebat bespreken we in het volgende deel.

### 1.2.2 Van Europese 'laggard' naar Europees leider in het klimaatdiscours.

De ontwikkeling van het Europese milieubeleid is dus relatief recent in vergelijking met andere beleidsdomeinen en heeft bijgedragen tot een groeiend bewustzijn van de nood aan een overkoepelende aanpak van de milieuproblematiek. We trekken dit bewustzijn door tot op het internationale vlak en tonen aan hoe de EU een voortrekkersrol komt te spelen in de strijd tegen klimaatverandering (Vogler & Bretherton, 2006 a). In de jaren 70 - 80 was de Verenigde Staten (VS) de onbetwiste leider op milieugebied, wat tot uiting kwam in de onderhandelingen van het Montreal Protocol in 1987 ter bescherming van de ozonlaag, terwijl de EU onzeker en verdeeld overkwam. Deze zwakke houding verbeterde naarmate het milieubeleid verdragsrechtelijk vastgelegd en meer uitgewerkt werd, waardoor de EU meer ervaring opdeed en haar verantwoordelijkheidsgevoel voor een beter milieu toenam. Met de wetenschappelijke erkenning van het klimaatprobleem en de mogelijke oorzaken daarvan, groeide het besef van hoogdringendheid. Vooral het feit dat de EU, verantwoordelijk voor 24% van de totale CO<sub>2</sub> emissie uitstoot, de tweede grootste vervuiler was,

zorgde voor een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij het wetslagen van het KP. De VS van haar kant verzaakte aan haar voortrekkersrol die ze tot voor kort had gespeeld door het KP in 2001 onder president Bush te verwerpen. De Senaat in de VS wou het Protocol enkel ratificeren indien de ontwikkelingslanden ook verplichtingen opgelegd kregen (Byrd-Hagel resolution). Dit vanuit het standpunt dat tegen 2015 China één van de grootste vervuilers zal zijn als gevolg van haar economische groei, maar volgens het KP mochten ontwikkelingslanden enkel vrijwillige akkoorden afsluiten. De VS weigerde ook om zich te onderwerpen aan bindende afspraken uit vrees voor economisch verlies ten gevolge van hun verouderde en dus zwaar vervuilende industrie. Het KP zou, volgens artikel 24, in werking treden 90 dagen na ratificatie door minstens 55 partijen van de Conventie die voor minstens 55% van de totale koolstofdioxide emissies verantwoordelijk zijn (UN, 1998). Doordat de VS, goed voor een totale emissie van 36,1%, niet wou ratificeren leek het er even op dat het KP er niet door zou komen. De EU en haar lidstaten ratificeerden het KP al in mei 2002 en legden al hun diplomatieke talenten in de schaal om Japan, Canada en Rusland te overtuigen tot ratificatie, waardoor de minima werden gehaald en het Protocol in 2005 in werking trad.

### 1.3 Emissiehandel.

Zoals hierboven geschetst hebben de EU en de VS als het ware hun internationale rol inzake klimaat omgewisseld als gevolg van de onderhandelingen rond het KP. Dit is belangrijk om te weten want het helpt mee verklaren waarom de EU het ETS heeft opgezet. Daarvoor wordt eerst kort het standpunt van de EU tegenover emissiehandel bekeken en hoe dat standpunt wijzigde naarmate de onderhandelingen vorderden, om daarna over te gaan tot het EU ETS waar het in deze masterproef om gaat.

#### 1.3.1 Emissiehandel als nieuw milieubeleidsinstrument?

Zoals hierboven al vermeld behoort de internationale emissiehandel tot een van de drie flexibele mechanismen die werden voorgesteld in het KP als aanvulling op nationale maatregelen. Dit mechanisme werd gebaseerd op het 'Acid Rain Program' dat de VS had opgezet als onderdeel van de 'Clean Air Act' in 1990. Dit Amerikaanse emissiehandelssysteem voor zwaveldioxide werd een succesverhaal want het bleek zeer kostenbesparend en toch effectief te zijn. Maar de EU stond nogal weigerachtig tegenover dit 'New Environmental Policy Instrument' (Damro & Luaces-Méndez, 2003 b, pp.3-6). De oorzaak daarvan kan gevonden worden in hun traditionele aanpak van het milieubeleid. De VS gelooft in vrije markt gerelateerde oplossingen, terwijl de EU meer regulerend werkt en haar principes wenst te volgen: beter voorkomen dan genezen, het probleem bij de bron aanpakken en de vervuiler betaalt. Een andere reden waarom de EU sceptisch stond tegenover het ETS was omdat de EU er geen ervaring mee had, alsook omdat ze de VS ervan verdachten zich uit hun verplichtingen te

willen uitkopen om geen zware inspanningen te moeten leveren. Anderzijds vond de Europese Commissie het moeilijk om de complexe verwevenheid tussen economie en klimaatsverandering enkel via de traditioneel regulerende maatregelen te sturen (Hubert, 1997). Zo stelde de Commissie begin jaren 90 een koolstof- en energiebelasting voor als gemeenschappelijk gecoördineerde aanpak om de broeikasgasemissierechten te verminderen (Christiansen & Wettestad, 2003, p.6). Maar als financiële maatregel vallen belastingen onder unanimiteitsstemming in de Raad van Ministers en als gevolg van een sterke oppositie uit vooral de meer industriële lidstaten is het nog nooit gelukt om tot een consensus te komen. Daarmee rekening houdend werd er uitgekeken naar andere middelen om de emissies te doen dalen, zoals emissiehandel en eind 2001 trok de Commissie haar belastingsvoorstel terug in. Ook het Vijfde Milieu Actie Programma erkende dat puur regulerende maatregelen tekortschoten om het klimaatprobleem aan te pakken en dat er nood was aan een breder scala van instrumenten. Deze inzichten en het mogelijks falen van de Kyoto onderhandelingen, wat een falen zou zijn van de EU als leider in de klimaatonderhandelingen, zorgden ervoor dat de EU het emissiehandelssysteem aanvaardde.

### 1.3.2 De Europese variant.

Conform haar leidersrol moest de EU natuurlijk zelf wel het goede voorbeeld geven en aangezien emissiehandel opgenomen werd in het KP om vanaf 2008 van start te gaan, was de Commissie van mening dat de EU zich maar beter kon voorbereiden en wat ervaring opdoen door te starten met een eigen emissiehandelssysteem. De Commissie lanceerde op 8 maart 2000 haar ‘Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie’ (COM (2000) 87 def.), alsook een mededeling aan de Raad en het Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen – naar een Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK) (COM (2000) 88 def.). Het Groenboek was bedoeld om de discussie op gang te brengen tussen alle belanghebbenden, zowel binnen de overheid als in andere sectoren, over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de EU, en over de relatie tussen emissierechtenhandel en andere beleidsplannen en maatregelen met betrekking tot klimaatverandering (COM (2001) 581 def., p.2). Er kwamen ongeveer 100 reacties op, waarvan de overgrote meerderheid positief bleek en ook tijdens verder overleg met belanghebbenden, lidstaten en kandidaat lidstaten bleek sterke steun voor het voorstel. Maar daar gaan we later meer gedetailleerd op in. Het EPK is een programma waarin alle relevante partijen betrokken worden om samen te werken met het oog op het voorbereidend werk voor gemeenschappelijke en gecoördineerde beleidslijnen en maatregelen tot het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Met het EPK werd dus een Europese strategie uitgewerkt die de instrumenten ontwikkelde om de implementatie van het KP goed te laten verlopen (Europese Commissie, 21/10/2008). Onder die instrumenten bevond zich ook het ‘Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in

broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad' (COM (2001) 581). Een samenhangend en gecoördineerd wetgevend kader voor de invoering van verhandelbare emissierechten in alle lidstaten, in plaats van een aantal niet op elkaar afgestemde nationale regelingen, zou de beste garantie bieden voor een soepel functionerende interne emissierechtenmarkt. Beide hebben tot doel om beleidsmakers beter bekend te maken met de flexibele mechanismen van het KP en het voordeel in termen van kosteneffectiviteit dat deze met zich meebrengen. De richtlijn werd op 13 oktober 2003 ondertekend door de Raad en het Europees Parlement en het EU ETS trad in werking vanaf 1 januari 2005 (2003/87/EG). Het hoofddoel is om de eigen Kyoto doelstellingen te halen, maar het EU ETS moet tegelijkertijd een open systeem zijn, compatibel met het internationale ETS.

Emissiehandel is in de eerste plaats een middel tot milieubescherming en in de tweede plaats een van de beleidsinstrumenten die het concurrentievermogen binnen de EU het minst zal belemmeren (Svendsen, 2002, p.2). Hoe standvastig en doeltreffend dit instrument werkt zal afhangen van de naleving. Een goede stap in die richting is alvast dat de regels betreffende controle, rapportage en verificatie geharmoniseerd zijn op EU niveau. Er dient wel nog bij vermeld te worden dat dit voorstel een aanvulling vormt en verenigbaar is met andere beleidsplannen en maatregelen.

#### 1.4 Besluit.

In dit inleidend hoofdstuk werd het algemene kader geschetst van waaruit het onderzoeksonderwerp is voortgekomen. Van de globale erkenning van het probleem van klimaatsverandering en de mogelijke oplossingen ervan tot de EU die zich als voortrekker geprofileerd heeft op klimaatgebied en dit via het EU ETS ook wil bereiken in de internationale emissiehandel. Het ging hierbij voornamelijk over de internationale context en de plaats van de EU daarin om aan te tonen hoe het voorstel tot een EU ETS ontstaan is. Het onderzoek focust zich verder op de interne actoren in de EU besluitvorming en voornamelijk op de milieubelangengroepen. In het volgende hoofdstuk wordt nagegaan wat milieubelangengroepen zijn, welke rol ze kunnen spelen, hoe ze zich organiseren en of dit hen helpt om invloed uit te oefenen op het EU besluitvormingsproces.

## **Hoofdstuk 2. Rol van milieubelangengroepen in het EU besluitvormingsproces.**

In dit hoofdstuk worden de interne actoren die meespelen in het EU besluitvormingsproces voorgesteld waarbij vooral gefocust wordt op de belangengroepen. Na een definitie en een historisch overzicht van deze belangengroepen in de EU wordt ook het institutionele besluitvormingsproces erbij betrokken. Hier worden de verschillende Europese instellingen voorgesteld, alsook hun toegankelijkheid en relatie met de belangenorganisaties. Eenmaal deze context geschapen kan er dieper ingegaan worden op welke milieubelangengroepen er aanwezig zijn op Europees niveau en wat hun onderlinge relaties zijn. Daarbij wordt gekeken naar welke functies ze allemaal kunnen uitoefenen waardoor beter kan worden afgebakend wat nu juist begrepen wordt onder de ‘rol’ van milieubelangengroepen. Het begrip ‘invloed’ en de methodes om deze te meten is hier van groot belang. In het laatste deel wordt gekeken hoe milieubelangengroepen georganiseerd kunnen samenwerken om zo beter hun doelstelling te halen. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de netwerktheorie en onderzoek over coalitievorming. Uit deze theoretische kaders worden de hypothesen gehaald die later op de case studie zullen worden toegepast.

### **2.1 Belangenvertegenwoordiging in de EU: een theoretisch en historisch overzicht.**

De belangrijkste vraag die hier gesteld wordt, is wat het begrip ‘belangengroep’ inhoudelijk voorstelt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een definitie van Eising die stelt dat drie factoren van belang zijn om te kunnen spreken van een belangengroep (2008, p.5). Deze zijn organisatie, politieke belangen en informaliteit. Organisatie verwijst naar de aard van de groep en sluit brede bewegingen en publieke opinie die mogelijks het beleid beïnvloeden als belangengroep uit. Het bestuur van belangengroepen slaat op het politieke gedrag van een verzameling van individuen of organisaties. De politieke belangen verwijzen naar de pogingen van deze organisaties om het openbare beleid in de ene of de andere richting te sturen en dit in naam van hun aanhangers of een algemeen politieke doelstelling. Met informaliteit verwijst Eising naar het feit dat belangengroepen normaalgezien geen openbare functie opzoeken, maar hun doelstellingen trachten te verwezenlijken via informele interactie met politici en bureaucraten. Maar dit sluit evenwel niet uit dat belangrijke facetten van de relatie overheid – belangengroepen in kapitalistische democratieën zoals de EU sterk geïnstitutionaliseerd zijn. Deze laatste opmerking zorgt voor een verruiming van een anders nogal enge definitie en gaf ook de doorslag tot onze keuze, want een van de opvallendste kenmerken die we kunnen vaststellen in de EU is net de hoge mate van institutionalisering.

Bij de start van het Europese integratieproject in de jaren 50 en 60 was er maar een klein aantal belangenorganisaties actief (Eising, 2008, p.9). Tijdens de meest dynamische fase van de Europese institutionele evolutie, op weg naar een gemeenschappelijke interne markt en een monetaire Unie,

waren het vooral economische- en/of bedrijfsbelangengroepen die op het voorplan traden. Het overhevelen van regulerende functies van de lidstaten naar de Europese instellingen in domeinen zoals productkwaliteit, gezondheid en veiligheid, werkgelegenheid, mededingingsrecht en milieu, heeft bijgedragen tot een differentiatie, alsook Europeanisatie van de belangengroepen (Coen, 2007 a, pp.334-335). Deze toename in Europese bevoegdheden en de introductie van het gekwalificeerd meerderheidsstemmen in interne marktzaken zorgde ervoor dat zowel het aantal belangengroepen en lobbyisten, als hun activiteitsgraad, steeg doorheen de jaren 90. Het exacte aantal belangengroepen aanwezig in de EU valt niet te bepalen. Wel vermeld Greenwood een aantal auteurs en hun bevindingen: Watson heeft het over 400 groepen in 1970 tot 800 in 1991 met een verdubbeling naar 1674 in 1994, terwijl Philip en Porter een groei tonen van 300 in 1960 tot 750 in 1990 met daarna een sterke toename tot 1200 in 1997 (2007, pp.12-13). Greenwoods eigen onderzoek komt uit op 1450, een getal dat iets hoger ligt dan de 1300 groepen voorgesteld door het Europese Directoraat voor publieke zaken. De enige zekerheid die we met de bestaande cijfers kunnen bevestigen is dat het aantal groepen toegenomen is en er ook een sterke groei zichtbaar was in het begin van de jaren 90. Van Schendelen constateerde dit bijvoorbeeld ook voor de Nederlandse belangenorganisaties, waarbij eerst de bedrijven en daarna overheids- en non-profitorganisaties volgden om in Brussel te lobbyen (Van Rooyen, 2009, p.65). Hij constateerde een toename van politieke zelfredzaamheid, of 'het in eigen handen nemen van de Europese belangenbehartiging'. Deze groei werd hoogstwaarschijnlijk bewerkstelligd door de institutionele verandering in de EU met het Verdrag van Maastricht en de herhaaldelijke pogingen tot het versterken van de democratische legitimiteit. Greenwood toont verder nog aan dat ongeveer een derde van alle verenigingen op Europees niveau organisaties zijn die de belangen van de burgers vertegenwoordigen, vergeleken met 20% in 2000. Dit terwijl verenigingen die belangen van bedrijven vertegenwoordigen in het jaar 2000 nog twee derde uitmaakten van alle EU groepen en dit nu gereduceerd is tot iets meer dan de helft. Dit toont dat groepen met civiele belangen een relatief grote groei in aantal meemaken ten opzichte van het totaal aantal Europese belangengroepen. Niet enkel het soort belangengroepen nam toe, ook de georganiseerde structuur ervan veranderde. Aanvankelijk waren belangenorganisaties vooral per sector gegroepeerde nationale belangengroepen. Vandaag zijn deze veelal gemengd en heb je combinaties van nationale verenigingen, multinationale corporaties, zowel als stedelijke en regionale belangengroepen (Eising, 2008, p.9).

De EU is heel toegankelijk voor het maatschappelijke middenveld omwille van de verschillende niveaus in de besluitvorming en de noodzaak tot politieke participatie. De Europese instellingen spelen daarbij een belangrijke rol in het vormen en in stand houden van belangengroepen (Greenwood, 2007, pp.1-22). De achterliggende reden daarvan is dat belangengroepen, als georganiseerd maatschappelijk middenveld, een bijdrage leveren aan de democratische legitimiteit van het transnationale systeem dat de EU is. De belangengroepen zijn potentiële agenten die zowel de input als de output legitimiteit van

het EU beleid ondersteunen. Dit doen ze door respectievelijk een mogelijkheid tot participatie in het beleid aan te bieden en door het hebben van vertrouwen in de manier waarop dat beleid geformuleerd en geïmplementeerd wordt. De outputlegitimiteit wordt ondersteund door het aanbrengen van informatie, ideeën en expertise op technisch gebied. Belangengroepen maken ook deel uit van de Europese politieke structuur als agenten van ‘checks en balances’ zowel bij elkaar als bij de instellingen, wat er eigenlijk voor zorgt dat geen enkele belangengroep zich constant als dominant kan opwerpen. Maar zoals hierboven al aangehaald werd, is er nog steeds een overgewicht in representatie van bedrijfsorganisaties op andere belangengroepen. Indien de EU wil dat er echt sprake kan zijn van een open, pluralistisch systeem voor iedereen, dan moet ze er wel voor zorgen dat elke groep zich gelijke politieke toegang kan verschaffen. Deze bedrijfsbelangengroepen hebben een natuurlijke geprivilegieerde toegang tot het besluitvormingsproces aangezien zij de overheden van bronnen kunnen voorzien die nodig zijn om te overleven. Dus moeten de Europese instellingen een context of ‘level playing field’ creëren voor andere vormen van belangengroepen. De Commissie is een belangrijke bron van fondsen en gaf in 2000 naar schatting 1 miljard euro uit voor deze, overwegend maatschappelijke, belangengroepen (Greenwood, 2007, p.117). Dit roept natuurlijk vragen op bij de onafhankelijkheid van hun werking, maar aan de andere kant maakt het deze groepen wel onafhankelijker ten opzichte van bedrijven die anders als sponsors werden aangeprezen. Het gevolg van deze subsidies is wel dat de Commissie regels ontwikkeld heeft om ervoor te zorgen dat belangengroepen wel degelijk bijdragen aan zowel output als input legitimiteit. Dit brengt met zich mee dat belangen bureaucratisch worden en de dialoog met het middenveld meer en meer institutioneel verloopt. Vooraleer we ons focussen op de milieubelangengroepen bekijken we eerst het Europese besluitvormingsproces aan de hand van de Europese instellingen en de mogelijkheden tot toegang voor de belangengroepen hierin.

## 2.2 Het EU besluitvormingsproces.

De manier waarop het politieke systeem en de machtsstructuren rond het besluitvormingsproces opgebouwd zijn, bepalen voor een groot deel de aard van belangenvertegenwoordiging (Greenwood, 2007, p.23). Gefragmenteerde structuren bieden gemakkelijk toegang tot het systeem, maar verzwakken de impact van belangengroepen, terwijl gecentraliseerde structuren net moeilijk toegankelijk zijn, maar er wel echt een beleidsimpact mogelijk is. De EU is gefragmenteerd van aard en de complexe relaties tussen lokale, nationale en supranationale banden van autoriteit creëren verschillende openingen waar belangengroepen toegang tot het besluitvormingsproces kunnen krijgen. Daarnaast zijn er ook verschillende routes via dewelke hun belangen kunnen gekanaliseerd worden. De eenvoudigste weg is via het ‘nationale niveau’ waar nationale of lokale belangengroepen de besluitvorming proberen te beïnvloeden via nationale overheden en contacten. Daarnaast heb je wat de



“Brusselse” route genoemd wordt, wat wil zeggen dat organisaties een directe invloed trachten uit te oefenen op de Europese besluitvorming. Het is deze laatste waar het onderzoek op gericht is.

In de Europese besluitvorming worden zo'n 15.000 functionarissen van de Europese Commissie en het Parlement dagelijks geconfronteerd met een 20.000 tal lobbyisten (Coen, 2007 b, p.3). Dit zorgt ervoor dat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen deze actoren gebaseerd op behoeftes, expertise, informatie en reputatie. Afhankelijk van het domein waartoe het onderwerp dat voorligt behoort, zijn er ook verschillende besluitvormingsprocedures. De raadplegings-, instemmings- en samenwerkingsprocedure worden hier niet besproken. Deze procedures worden steeds minder vaak gebruikt en in de case studie wordt er gebruik gemaakt van de medebeslissingsprocedure. Waar de EU bevoegdheid heeft, wordt dus voornamelijk gebruik gemaakt van de medebeslissingsprocedure en de gekwalificeerde meerderheid bij het stemmen (Greenwood, 2007, p.23). Deze procedure komt er op neer dat wetgeving pas kan worden goedgekeurd als het Parlement en de Raad van Ministers exact dezelfde tekst goedkeuren en dit na één, twee of maximaal drie lezingen (Vos, 2006, p.73). Dit zorgt ervoor dat alle instellingen een relatief gelijk aandeel in macht hebben, waardoor de uitkomst van het besluitvormingsproces minder voorspelbaar lijkt te zijn dan vroeger.

De Europese Commissie heeft een cruciale rol in de agendasetting en het formuleren van het beleid doordat zij alleen het initiatiefrecht heeft (Eising, 2008, pp.12-13). Vele studies hebben al aangetoond dat dit het belangrijkste contactpunt is voor Europese belangengroepen in deze fase van de beleidscyclus. De beperkte grootte van de Commissie zorgt ervoor dat ze afhankelijk is van externe bronnen voor expertise en informatie, en maakt dat de Commissie zwak staat in het bewaren van het overzicht op de implementatie van de richtlijnen (Mazey en Richardson, 2005, p.111). Belangengroepen richten zich niet op de Commissie op zich, maar onderhouden relaties met verschillende Directoraten-Generaal afhankelijk van welk domein hun belangen bestrijkt. Het is zo dat de meeste lobbyactiviteiten zich voordoen bij deze instellingen en comités die de meeste regelgeving produceren (Coen, 2007 a, p.336). Het valt dan ook niet te verbazen dat de commissies Ondernemingen en Milieu het meest aan lobbyen onderhevig zijn, terwijl dit bij Justitie, en Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, waar de bevoegdheden vooral bij de lidstaten liggen, heel beperkt is. De sleutelfiguur in de commissies is de Rapporteur die verantwoordelijk is voor het ontwerp en de verdere ontwikkeling van het beleidsvoorstel (Greenwood, 2007, p.32-35). Hij zal normaalgezien breed consulteren bij verschillende belangengroepen. Andere departementen van de Commissie die raakpunten hebben met het voorstel zullen ook betrokken worden. In deze fase worden ook ambtenaren en technische adviseurs van de Raad geraadpleegd, alsook de permanente vertegenwoordiging van de lidstaten. Wanneer het ontwerp met het voorstel tot wetgeving klaar is wordt dit voorgelegd aan de Commissie die haar goedkeuring moet geven. Het opstellen van zo'n voorstel kan jaren duren en hoe hoger het voorstel gaat binnen de Commissie, hoe kleiner de kans dat belangengroepen nog hun stempel door kunnen drukken. Dit komt door de groeiende politisering van

maatregelen en het beperkter worden van trade-offs die deel uitmaken van het tot een akkoord komen. In 2001 lanceerde de 'White paper on Governance' een reeks maatregelen die erop gericht waren inputlegitimiteit te verwerven door het gebruik van advies van experts. Deze maatregelen zijn onder andere webgebaseerde registers voor experts en expertcomités, consultatieve comités en 'comitologie' comités (belast met het overzicht van de Commissie maatregelen ter implementatie van de wetgeving), alsook een praktische code voor de experts als gebruikers. Het zijn vooral de experts en consultatieve comités, die niet-bindend advies geven over toekomstige wetgevingsvoorstellen, die het interessantste zijn voor belangengroepen. De Commissie selecteert experts uit de onderzoeksweld en belanghebbenden. De consultatieve comités bestaan uit belanghebbenden op EU niveau en worden tijdelijk en voor een bepaald onderwerp ingezet door de Commissie. Deze manier van werken wordt door iedereen aanvaard, het zijn eerder de minder formele comités die controverses opwekken. Deze trekken vooral bedrijven aan en burgerbelangen zijn hier ondervetegenwoordigd.

Naarmate de Europese integratie vorderde verkreeg het Europees Parlement meer wetgevende bevoegdheden en werd dus ook belangrijker voor de belangenorganisaties (Eising, 2008, pp.12-13). Maar toch wordt het Parlement als minder belangrijk dan de Commissie of de Raad beschouwd omdat haar invloed afhankelijk is van welke wetgevingsprocedure van toepassing is. Het Parlement vertegenwoordigt zowel supranationale als burgerbelangen, maar aangezien ze door nationale burgers verkozen worden, zijn ze volgamer voor het nationale belang dan de Commissie. Het Parlement is wel democratischer van karakter en staat ook meer open voor diffuse belangen, zoals het milieu, consumenten of sociale groepen zoals werklozen en gepensioneerden. Deze openheid was voor bedrijven minder comfortabel en het Parlement bleef lange tijd onbekend terrein voor deze belangengroepen (Greenwood, 2007, pp.36-39). Maar er zijn tekenen dat dit aan het veranderen is en ook bedrijven steeds meer het Parlement opzoeken. Doordat er geen vaste meerderheid en oppositie is, moet er telkens opnieuw via coalitievorming en consensus zoeken een meerderheid gevormd worden, wat ook veel ruimte laat voor beïnvloeding (Michaelowa, 1998, p.157).

Het Commissievoorstel wordt in de vaste parlementscommissies besproken onder leiding van een Rapporteur. Net zoals bij de Commissie is ook deze Rapporteur een focus voor de belangengroepen. Hij zoekt ondersteuning bij het secretariaat, zowel als bij zijn eigen politieke familie die daardoor ook onderwerp van beïnvloeding kan worden. Naast de Rapporteur stelt elke politieke groep nog eens een eigen schaduwrapporteur aan die het proces opvolgt om ervoor te zorgen dat er rekening gehouden wordt met het belang van hun politieke familie. De Rapporteur stelt een verslag op met daarin de ontwerp-resolutie met amendementen, de uitleg van het voorstel en een verslag van de standpunten van de andere commissies. Dit wordt allemaal besproken door de politieke groepen die amendementen kunnen voorstellen en het is in deze fase dat belangengroepen zich moeten profileren wensen ze een impact te hebben. Goede contacten met de Europarlementsleden en hun medewerkers zijn hier heel belangrijk. Eenmaal het verslag van de Rapporteur voorligt ter stemming in de plenaire vergadering is

het moeilijk om nieuwe amendementen op te nemen en is er veel steun voor nodig. Dit resulteert in een enorm gelobby waarbij alle leden van het Parlement de standpunten (position papers) van verschillende belangenorganisaties krijgen. Dit tot grote ergernis van de Europarlementsleden die dikwijls overladen worden door de aanwezigheid van belangengroepen. Eenmaal de instellingen tot een gemeenschappelijk standpunt gekomen zijn, neemt die aanwezigheid snel af. De aanpassingen of gemeenschappelijke standpunt van de Commissie en Raad worden opnieuw voorgelegd aan het Parlement. Tijdens deze tweede lezing komt de lobbymachine opnieuw op gang. Wanneer belangengroepen deze institutionele weg niet kunnen gebruiken, richten ze zich op de Intergroepen. Dit zijn informeel georganiseerde netwerken van parlementsleden over de verschillende lidstaten en fracties heen die zich groeperen rond gezamenlijke interesses (Vos, 2006, p.132). Indien deze groepen voldoen aan bepaalde regels en zich registreren krijgen ze toegang tot verschillende faciliteiten van het Parlement en proberen belangengroepen via deze weg hun belangen te vertegenwoordigen.

Dankzij haar doorslaggevende positie zou de Raad van Ministers een belangrijk contact voor belangenorganisaties kunnen zijn, maar het kleine aantal vergaderingen en de samenstelling van nationale delegaties zorgen ervoor dat deze instelling weinig aandacht krijgt van belangengroepen (Eising, 2008, pp.12-13). Het is ook moeilijker om op het einde van het besluitvormingsproces invloed uit te oefenen aangezien de zaak al bijna beklonken is. Ook het Comité van de Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) is niet echt onderhevig aan direct gelobby (Coen, 2007 a, p.340). Het zijn vooral de nationale groepen die, aan het begin van de besluitvorming, via de nationale ministeries het beleid naar hun hand proberen te zetten, en niet direct via het Europese niveau. De Europese Raad is nog verder verwijderd van mogelijke druk afkomstig van belangengroepen (Eising, 2008, pp.12-13). Staats- en regeringsleiders zijn nu eenmaal niet zo gemakkelijk bereikbaar en deze vergaderen maar eens om de zes maanden, wat niet opgeeft in een politiek dagdagelijks veranderende EU. Een andere Europese instelling waar belangengroepen gebruik van kunnen maken is het Europees Hof van Justitie. Dit Hof houdt toezicht op het naleven van wetten en interpreteert deze ook. Belangengroepen kunnen met vragen over Europese wetgeving naar het Hof stappen en de interpretaties die het Hof maakt kunnen nationale wetgeving weerleggen. De uitkomst is evenwel onzeker, de financiële kosten hoog en de zaken slepen veelal lang aan. De stap naar het Hof wordt dus enkel gezet als de inzet heel erg groot is (Eising, 2008, pp.12-13). Belangengroepen verkiezen dan ook om het wetgevingsproces te beïnvloeden in plaats van rechtszaken aan te spannen. Het Economisch en Sociaal Comité werd in 1958 opgericht met als doel om de sociale en economische belangengroepen te betrekken bij de besluitvorming (Vos, 2006, p.145). In het begin waren dit vooral werkgever- en werknemersorganisaties, later werd er ook ruimte voorzien voor andere belangengroepen zoals kleine- en middelgrote ondernemingen (kmo's), consumenten- en milieuorganisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Dit orgaan heeft enkel adviserende kracht en speelt een eerder marginale rol in de belangenvertegenwoordiging. Sociale, economische en andere belangengroepen zoeken zelf de

meer klassieke weg op om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Ook het Comité van de Regio's, dat pas bestaat sinds 1992, heeft enkel een consulterende rol. Wanneer we ingaan op onze case studie zullen we deze comités dan ook niet bespreken.

Europese belangengroepen kunnen het besluitvormingsproces dus via verschillende plaatsen beïnvloeden en mee helpen vormen. Van de initiatie van het beleid op de Raad van ministers, over de agenda setting en formulering van het Commissievoorstel, het herformuleren door parlementaire commissies, maar ook de finale interpretatie en implementatie van de regelgeving in de lidstaten (Coen, 2007 b, p.3). Door het volgen van de belangrijke knooppunten in het besluitvormingsproces zijn belangengroepen een belangrijke bron van informatie over de ontwikkeling ervan en een potentiële bron van legitimiteit voor de beleidsmakers. Statistieken tonen aan dat toegang tot de Europese instellingen in het voordeel uitdraaien van bedrijfsorganisaties die ongeveer 70% voor hun rekening namen, terwijl civiele belangengroepen maar op 20% konden rekenen (Coen, 2007 a, pp.334-335). Bedrijfsorganisaties zouden een comparatief voordeel in organisatiecapaciteit, financiële bronnen, expertise en informatie hebben ten opzichte van andere belangengroepen. Sommige auteurs spreken dan ook over de Europese belangenpolitiek als een elitaire omgeving. Maar zijn milieubelangengroepen dan echt niet zo goed georganiseerd? Daar probeert het volgende deel een antwoord op te geven.

### 2.3 Milieubewegingen in de EU.

We haalden al de bedrijfsbelangen en burgerbelangen aan, maar daarnaast heb je ook nog professionele belangen, organisaties die werknemers vertegenwoordigen en regionale belangen. De organisaties die maatschappelijke belangen vertegenwoordigen zijn de tweede grootste groep na de bedrijfsbelangen en de sterkst groeiende sector zoals hierboven al vermeld (Greenwood, 2007, pp 116-155). Daaronder vallen sociale- en consumentenorganisaties alsook de milieubelangengroepen. De consumentengroepen waren de eerste belangenorganisaties op EU niveau als reactie op de Europese Economische Gemeenschap. Daarna kwamen ontwikkeling- en mensenrechtenorganisaties maar ook dierenrechtenorganisaties waren al vroeg aanwezig. Maar wat zijn milieubelangengroepen nu? Indien we de definitie van Eising hierop toepassen dan zijn milieubelangengroepen geen brede beweging of publieke opinie, maar wel een verzameling van individuen of organisaties met specifieke politieke belangen, gericht ter bescherming of behoud van het milieu. Deze organisaties willen het openbare beleid in hun richting sturen door zo goed mogelijk milieuaspecten te integreren in de Europese wetgeving en dit via zowel informele als formele contacten. Dit wordt nagegaan aan de hand van hun ontwikkeling in de EU.

Normaalgezien hebben milieubelangen­groepen een nadeel in het mobiliseren van fondsen en leden aangezien ze een publieke dienst verlenen wat free-rider gedrag met zich meebrengt (Michaelowa, 1998, p.158). Daarnaast is het ook zo dat de baten van dit collectief goed pas zichtbaar zijn op lange termijn. Europese instellingen zullen dus weinig belangstelling tonen in hun activiteiten aangezien ze geen gespecialiseerde informatie kunnen verschaffen, te wijten aan hun brede oriëntatie. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat er tot 1986 maar één milieubelangen­organisatie bestond op EU niveau, namelijk het Europees Milieubureau (EEB). Het ontstaan van de Europese milieubelangen­groepen kwam er dus met de EEB, opgericht in 1974 als overkoepelend orgaan en institutionele gesprekspartner van de Commissie, die de EEB ook hielp financieren. Het is pas in de late jaren 80 dat andere milieu­organisaties, zoals Greenpeace European Unit, Friends of the Earth Europe (FoEE) en het World Wide Fund for Nature European Policy Office (WWF EPO), zich in Brussel komen vestigen (Michaelowa, 1998, p.158). Al deze Europese milieubewegingen komen voort uit hun internationale moeder­organisatie, maar gaan zich specifiek toespitsen op en specialiseren in het Europese besluitvormings­proces. Dit geldt ook voor het Climate Action Network Europe (CAN Europa) dat zijn kantoor ziet vestigen in 1989. CAN Europe is een non-profit organisatie, die fondsen verkrijgt van de Europese Commissie, en milieubewegingen in West-Europa coördineert inzake de problematiek rond klimaatsverandering ([www.climnet.org](http://www.climnet.org)). Een jaar later in 1990 besloten de vier grootste milieu­organisaties (EEB, WWF EPO, FoEE en Greenpeace) om samen te werken en ontstond de ‘Gang of Four’ ([www.panda.org](http://www.panda.org)). Na verloop van tijd sloten nog zes Europese milieu­organisaties zich aan bij dit informele netwerk op EU niveau, de ‘Green Group of 10’. Voorlopig beperkt het onderzoek zich hier tot de vier grootste milieu­organisaties en wordt later uitgebreid teruggekomen op zowel de Green G10 als CAN Europe.

De EEB heeft een goed uitgebouwd netwerk met meer dan 120 milieubelangen­groepen, maar ook met haar leden en richt zich eerder op institutionele contacten dan sociale activiteiten. De EEB heeft consultatieve relaties met de Raad van Europa, de Commissie, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité ([www.eeb.org](http://www.eeb.org)). De EEB ontstond deels omdat de Commissie een tegengewicht nodig had tegen de industrielobby en gebruikt de EEB als gesprekspartner bij milieukwesties. Maar de EEB vormt niet alleen coalities met andere milieubelangen­groepen. Zo heeft ze goede werkrelaties met de ‘European Trade Union Confederation’ en het ‘Bureau of European Consumers’ Unions’ en werkt ze indien nodig ook samen met andere belang­groepen in ad hoc coalities. Naast een informatie- en drukdienst heeft ze twaalf gespecialiseerde werkgroepen opgericht die position papers schrijven over onderwerpen die op de EU agenda staan of zouden moeten staan. De helft van haar fondsen komen van de Europese instellingen en de EEB heeft zich dan ook geïnstitutionaliseerd in verschillende adviescomités (Greenwood, 2007, p.135). Op initiatief van de EEB kwam er een technisch bureau dat verantwoordelijk is voor standaardisering (Environmental Citizens Organization for Standardization). Het is deze vorm van toegevoegde waarde die de EEB heeft voor de Green G10. Maar deze

milieubelangen­groep heeft ook haar mindere kanten. De confederale structuur van de organisatie maakt de werking nogal traag en reactief in plaats van actief, terwijl haar diverse ledenbestand het moeilijk maakt om tot een gemeenschappelijk platform te komen. Daarnaast heeft de EEB ook een stijl­probleem. Effectief lobbyen heeft de kunst in zich om selectief met informatie om te gaan, maar de EEB heeft nogal de neiging langdradige en vervelende briefings te houden. Haar invloed is ook afgenomen sinds andere milieubelangen­groepen zich in Brussel kwamen vestigen en de EEB heeft het er soms moeilijk mee om het leiderschap over bepaalde thema's aan anderen over te laten. Dit in tegenstelling tot WWF EPO en Birdlife International die helemaal geen moeite hebben om samen te werken met andere organisaties (Greenwood, 2007, p.136-137). Ze hebben sterke hulpbronnen wat hen toelaat om op een hoog, technisch-wetenschappelijk niveau aan de besluitvorming mee te werken. WWF EPO heeft het imago van een gevestigde waarde als de werelds grootste en best uitgewerkte organisatie in het behouden en beschermen van de natuur. Haar Europese vestiging probeert zichzelf te positioneren als een beleidsgeoriënteerde NGO aan de hand van werkgroepen zoals het regionale fonds, het Europees Nabuurschapsbeleid, ontwikkelingshulp en klimaat en energie. Deze werkgroepen brengen experts van zowel binnen als buiten de EU samen om beleidsaanbevelingen te formuleren die men in het EU besluitvormingsproces wil doen opnemen. WWF EPO is, van alle milieubewegingen, het meest aanwezig op conferenties en kan daardoor ook meer algemeen lobbyen dan de rest (Gullberg, 2008, pp.169-170). De laatste jaren heeft ze ook haar strategie aangepast en focust ze zich tijdens het lobbyen meer op andere DG's dan enkel maar DG Milieu. Het WWF kantoor in Brussel heeft een 30-tal medewerkers en wordt voornamelijk gesponsord door het WWF netwerk, de Europese Commissie, fondsen en private of bedrijfsgiften. Naast de gebruikelijke kanalen van nationale delegaties, trekt WWF ook naar het Europees Hof van Justitie om waar nodig actie te ondernemen tegen lidstaten die de milieuregelgeving niet respecteren. WWF maakt daarbij gebruik van videobewijzen om milieuovertredingen te rapporteren en mobiliseert haar leden tot het schrijven van brieven aan beleidsmakers.

Birdlife International kan ook rekenen op een grote ledenbasis met ongeveer één miljoen leden in het Verenigd Koninkrijk alleen al en heeft het record van grootste petitie (met twee miljoen handtekeningen) aan het Parlement op haar naam staan. Haar hoofddoelstelling is om de ontwikkeling en implementatie van het EU milieubeleid te beïnvloeden, zowel op nationaal als EU niveau ([www.birdlife.org](http://www.birdlife.org)). Dit doen ze aan de hand van werkgroepen die verspreid zitten over de EU en informatie en ervaring uitwisselen om zo hun beleidsposities bepalen. Birdlife International heeft dus de status, bronnen en gevestigde reputatie om institutioneel het besluitvormingsproces te kneden. Naast de Green G10 is Birdlife op Europees niveau ook nog lid van het European Habitats Forum en de Civil Society Contact Group.

FoEE is een gedecentraliseerd netwerk van onafhankelijke nationale milieuorganisaties over heel Europa. Het Europese kantoor concentreert zich op institutionele contacten met de Commissie en het Parlement waar het de reputatie heeft een waardevolle bijdrage aan informatie te leveren in plaats van het mobiliseren van haar leden. Dit terwijl de reden om zich te vestigen in Brussel het nogal institutionele en zwakke karakter van de EEB was en FoEE het vroeger meer moest hebben van ledenmobilisatie. Dit toont aan dat sociale, actieve bewegingen door het verkrijgen van meer institutionele contacten na verloop van tijd hun wilde haren verliezen en opgenomen worden in het institutionele systeem. Toch verklaart FoEE zelf niet zo veel te lobbyen en verwijst ze naar Greenpeace EU en WWF EPO als meest actieve lobbyisten binnen de milieubewegingen (Gullberg, 2008, pp.169-170). FoEE is meer zelfvoorzienend dan Greenpeace, alhoewel beide steunen op vestigingen in andere lidstaten.

Van de milieubelangen groepen die we tot hiertoe besproken hebben is vooral Greenpeace het meest op directe actiecampagnes en boycotts gericht, alhoewel het heeft leren omgaan met de Europese instellingen. Ze zijn goed voorzien van hulpbronnen en wetenschappers waardoor ze zich kunnen engageren in de EU besluitvorming op een technisch niveau en met hulp van hun massale achterban de wetenschappelijke bevindingen omzetten naar politiek oplossingen (Greenwood, 2007, pp.136-137). Greenpeace gebruikt zowel de stille diplomatie als niet-gewelddadige conflicten om de publieke opinie te bereiken en het debat verder aan te wakkeren ([www.greenpeace.org/eu-unit/](http://www.greenpeace.org/eu-unit/)). Daarvoor steunt Greenpeace heel erg op haar Europese vestigingen en het Brusselse kantoor heeft maar een fractie aan medewerkers in vergelijking met de nationale kantoren. Greenpeace accepteert geen fondsen van overheden, bedrijven of politieke partijen, maar steunt op bijdragen van individuele aanhangers. Het is ook het enige lid van de Green G10 die de financiële steun van de Commissie weigert om haar onafhankelijkheid te kunnen bewaren.

Naast deze zijn er uiteraard nog andere milieuorganisaties actief op EU niveau (Greenwood, 2007, p.132-139). Zo heb je het Europe Regional Office of the World Conservation Union (IUCN), European Cyclist' Federation, de 'Seas at Risk' federation en nog een aantal regionaal gebaseerde milieuorganisaties. Deze ontvangen ook allemaal EU subsidies, meer nog, de Commissie ondersteunt financieel 28 NGO's die het milieu vertegenwoordigen. In Brussel alleen al werken meer dan 100 medewerkers voor milieubelangen groepen, aangevuld met meer dan 1000 medewerkers in andere Europese kantoren of organisaties, zoals bij WWF, Birdlife, Greenpeace en FoE. Dit toont een ander beeld dan het vaak voorgestelde 'lage niveau van bronnen voor milieubelangenvertegenwoordiging in de EU' (Greenwood, 2007, p.132). Dit ondermijnt ook de stelling dat milieubelangen groepen niet goed georganiseerd zouden zijn. Het is wel zo dat ze minder eigen middelen hebben dan bedrijfsorganisaties en dus afhankelijker zijn van anderen. En het kan best zijn dat bedrijven een comparatief voordeel hebben qua organisatie, expertise en informatie waardoor de Europese belangenpolitiek als een elitaire omgeving beschouwd wordt. Maar deze vergelijking is scheef

getrokken door het feit dat bedrijven al veel langer aanwezig zijn en de EU bij haar ontstaan al haar aandacht aan de economische ontwikkeling gaf, terwijl ze zich pas op milieu begon te focussen vanaf de jaren 70 waarna milieubelangen­groepen zich ook begonnen te organiseren op EU niveau. Er moet dus rekening gehouden worden met de context die voor een groot deel de ontwikkeling van belangengroepen kan stimuleren of afremmen. Zoals we in het theoretisch overzicht ook zagen is het aantal maatschappelijke belangengroepen fors toegenomen ten nadele van bedrijfsbelangen, net omdat de Commissie meer aandacht, en ook middelen uitgaf. Zo heeft het vierjarige actieprogramma (2002-2006) ter promotie van milieu NGO's een budget van 32 miljoen euro (Greenwood, 2007, p.154). Deze context bepaalt ook in grote mate welke rol belangengroepen kunnen spelen binnen een bepaalde setting. Welke rol belangengroepen hebben of welke hun functies kunnen zijn staat in het volgende deel ter bespreking.

#### 2.4 Rol van milieubelangen­groepen in het besluitvormingsproces.

Wat zijn nu de functies van belangengroepen? Dat hangt er voornamelijk van af door welke bril je naar de belangengroepen kijkt. Zo omschrijft de Commissie zes functies voor de civiele samenleving die redenen geven tot samenwerking en dus ook toegang tot het institutionele systeem kunnen verlenen (Greenwood, 2007, pp.116-117). Deze zijn het behoud van de participatieve democratie, als informatiekanaal, het vertegenwoordigen van specifieke burgerbelangen bij Europese instellingen, de bijdrage tot beleidsvorming, hun bijdrage tot projectmanagement en beleidsimplementatie en het stimuleren van de Europese integratie. Een working paper in opdracht van DG Onderzoek van het Europees Parlement haalt uit de literatuur een opdeling in vier categorieën (Lehmann & Bosche 2003, p.5). Deze zijn een specifieke dienstverlening aan hun leden, door bijvoorbeeld informatieverstrekking; lobbyen, waarbij men de besluitvorming van buitenaf probeert te beïnvloeden (via ontmoetingen met commissieleden of het bijwonen van publieke hoorzittingen); besluitvormingsfunctie, waarbij men van binnenuit de besluitvorming probeert te beïnvloeden (via directe participatie in expertcomités die voorstellen voor onderzoeksprojecten kunnen selecteren) en de implementatiefunctie waarbij belangengroepen de implementatie van het EU beleid in de lidstaten opvolgen. In plaats van constructief te lobbyen om toegang te verkrijgen tot het beleidsproces, kunnen belangengroepen ook procederen om wetgeving te blokkeren of aan te passen op het einde van het beleidsproces. Indien belangengroepen hun slag thuishalen veranderen ze niet alleen de nationale wetgeving op basis van EU recht, maar geven ze ook vorm aan toekomstige wetgeving (Bouwen en McCown, 2007, p.426). Maar zoals eerder al vermeld kunnen de financiële kosten hoog oplopen en duurt het allemaal nogal lang. Deze manier van werken is alleen maar effectief in combinatie met directe lobby strategieën (Coen, 2007 a, p.340). Inderdaad, de hoofdactiviteit van EU belangengroepen staat in functie van het beleidsproces: waar de focus ligt bij agenda-setting en het helpen formuleren



van richtlijnen, maar ook bij het implementeren van die richtlijnen en de dagdagelijkse handhaving in de lidstaten (Coen, 2007 a, p.338).

Al deze functies hebben met elkaar gemeen dat belangengroepen het beleid proberen te beïnvloeden. Het onderzoek zal zich dus richten op het beïnvloeden van het besluitvormingsproces, maar wat is invloed nu juist? Volgens Dür kan invloed gezien worden als ‘de mogelijkheid van een actor om een beslissing te vormen die in overeenstemming is met haar voorkeuren’ of nog ‘de causale relatie tussen de voorkeuren van een actor betreffende de uitkomst en de uitkomst zelf’ (Dür, 2008, p.561). Wanneer we invloed wensen te meten moeten er rekening worden gehouden met een drietal moeilijkheden. Zo zijn er verschillende kanalen via dewelke invloed verworven kan worden, kan het effect van invloed verstoord worden door belangengroepen die tegenwerk bieden bij het lobbyen en kan er op verschillende tijdstippen in het besluitvormingsproces gelobbyd worden. Wat de verschillende kanalen betreft, heeft Eising (2008) het over ‘insider’ en ‘outsider’ strategieën, terwijl Beyers bijvoorbeeld de termen ‘access’ en ‘voice’ gebruikt, maar het principe blijft hetzelfde (Beyers, 2002, pp.3-4). Bij de eerste gaan de belangengroepen op zoek naar directe toegang tot het besluitvormingsproces via het schrijven van position papers of deelname aan comité vergaderingen. Dit terwijl bij de ‘outsider’ strategie gebruik wordt gemaakt van externe kanalen en de belangengroepen proberen druk uit te oefenen op de instellingen via de media of het mobiliseren van hun achterban tot protestacties. Op deze manier kan er ook een invloed uitgeoefend worden op de publieke opinie die op haar beurt de besluitvormers onder druk kan zetten. Er kan natuurlijk ook van beide gebruik gemaakt worden waarbij de belangengroepen dan goed hun relatie, samenwerking of aanvallen, ten opzichte van de instellingen moeten afwegen. Daarnaast kunnen belangengroepen ook het selecteren van de besluitvormers trachten te beïnvloeden, door bijvoorbeeld betrokken te zijn in de verkiezingscampagnes of bij het aanstellen van rapporteurs in commissies (Dür, 2008, p.561). De tweede moeilijkheid is het tegenwerk van andere lobbyisten. Zo kan de uitkomst van de besluitvorming niet het resultaat zijn waarop de belangengroep had gehoopt, maar had ze ferme tegenkanting van andere lobbyisten en heeft ze wel erger kunnen voorkomen, wat ook een vorm van invloed met zich meebrengt. Ten derde zijn er verschillende fasen in de besluitvorming waar kan gelobbyd worden: bij de agenda-setting, tijdens het institutionele proces of wanneer besluiten geïmplementeerd worden. Het is dan ook moeilijk om de uitgeoefende invloed tijdens al deze fases te meten.

Er zijn een drietal methodes om invloed te meten, maar we gaan enkel dieper in op de laatste omdat we deze manier van werken zullen gebruiken in ons onderzoek. De eerste onderzoekt alle stappen in het proces door na gaan wat de voorkeuren zijn van de belangengroepen, hun pogingen tot beïnvloeding, de toegang tot besluitvormers en hun reacties op de beïnvloeding, en of de voorkeuren opgenomen werden in het eindresultaat of niet (Dür, 2008, pp.562-569). Daarnaast kan invloed

gemeten worden aan de hand van surveys waarbij aan belangengroepen gevraagd wordt om een zelfevaluatie op te maken van hun invloed of de invloed van andere groepen te evalueren. Deze methode werd evenwel nog niet veel gebruikt in EU omwille van het subjectieve karakter. De derde methode bepaalt de mate van voorkeuren die verworven worden. Hier wordt de uitkomst van het politieke proces vergeleken met de voorkeuren van de belangengroep. De basisredenering daarvan is dat het verschil in vergelijking de invloed van de belangengroep reflecteert. Het voordeel hierbij is dat deze methode invloed bemerkt zelfs indien deze niet zichtbaar was en informeel verliep, maar daardoor kan de invloed van de belangengroepen ook overschat worden. Daarnaast is het soms moeilijk te bepalen wat de voorkeuren van belangengroepen zijn en is het moeilijk om alternatieve factoren te controleren die mogelijks het beïnvloedingsproces mee kunnen bepalen. Deze methode laat wel toe om verschillende kanalen ter beïnvloeding in overweging te nemen, maar het is daarbij niet duidelijk via welk kanaal de invloed werd uitgeoefend. Zo kan het zijn dat besluitvormers verkozen zijn (selectieproces) door hun kiezers omdat ze bepaalde voorkeuren van belangengroepen delen, maar dit wordt niet gezien als een verandering door beïnvloeding in het besluitvormingsproces, waardoor invloed hier onderschat wordt. Daarnaast kunnen besluitvormers een strategische positie innemen die de voorkeuren van belangengroepen al in rekening brengen, wat het moeilijk maakt om invloed te meten. Ten slotte vermelden we nog dat invloed afhankelijk is van de investeringen die belangengroepen maken, maar het niet per sé zo is dat grote investeringen veel invloed met zich meebrengen. Zo kan een belangengroep veel tijd en geld investeren in een dossier, maar toch minder succesvol zijn in het verkrijgen van belangrijke punten in het eindresultaat, terwijl ze in een ander dossier minder investeert maar meer verkrijgt en haar invloed hier dus groter was.

Wanneer we spreken over de rol van milieubelangengroepen dan zullen we het hebben over de formele, directe contacten met de Europese instellingen en focussen we ons op de 'insider' strategie. De effectiviteit van het beïnvloeden van het beleid op deze manier wordt bepaald door de al dan niet positieve reputatie van de belangengroep (Coen, 2007 a, p.339). Daarbij wordt voornamelijk gekeken of de belangengroep voor betrouwbare en dossierspecifieke informatie kan zorgen, maar ook goede contacten met bureaucraten en politici versterken hun reputatie. Ook de bereidheid van belangengroepen om betrokken te worden in het besluitvormingsproces zonder enige publiciteit is van belang, wat erop wijst dat de 'stijl' van het lobbyen even belangrijk kan zijn als de inhoud of doelen van het lobbyen zelf (Mazey & Richardson, 2005, p.106). Algemeen lobbyen heeft een verschillend effect in vergelijking met lobbyen op een specifiek beleidsdossier (Gullberg, 2008, p.171). De beslissingen van besluitvormers in bepaalde issue-specifieke dossiers zijn gebaseerd op hun overtuigingen. Globaal lobbyen kan deze overtuigingen beïnvloeden en dus hun perceptie over bepaalde beleidsoplossingen veranderen. Via een globale lobbystrategie kunnen onrechtstreeks ook specifieke dossiers beïnvloed worden en volgens Greenwood (2007) is de hoofdbijdrage van milieubelangengroepen, naast specifieke interventies in beleidsmaatregelen, de invloed die ze gehad

hebben op de geloofssystemen van beleidsmakers, bedrijven en consumenten of dus een algemene invloed. De Brusselse kantoordirecteur van het WWF had het erover dat ‘in het algemeen milieubelangengroepen niet in staat zijn macht uit te oefenen’. Meer recentier liet diezelfde kantoordirecteur zich ontvallen dat ‘het praten in Brussel over de rol van de “civiele samenleving” en de nood aan een ruimere consultatie niet zomaar woorden zijn. Wat de reden ook is, de civiele samenleving wordt meer en meer aanzien als het verloren stukje van de puzzel’. Dit verschil in perspectief benadrukt de toegang tot macht van de milieubeweging in de Europese besluitvorming.

## 2.5 Hoe organiseren milieubelangengroepen zich?

Theoretisch werd al gekeken wat belangenvertegenwoordiging in de EU is, hoe de institutionele setting dit mee vorm geeft en welke rol milieubelangengroepen hierin spelen. Met deze opgedane kennis wordt nu in een volgende stap verder gekeken naar hoe deze milieubewegingen zich organiseren in het besluitvormingsproces. Wanneer onderzoek wordt gedaan naar lobbyen duikt er altijd wel een of andere vorm op van netwerken (Mahoney, 2007, p.366). Netwerken is een soort van continuüm dat reikt van heel informeel en occasioneel informatie delen met elkaar, tot formeel gecoördineerde verenigingen die zelfs een eigen logo en secretariaat hebben. Bijna zonder uitzondering doen alle lobbyisten mee aan een of andere vorm van netwerken. Het algemeen theoretisch kader waar we gebruik van maken betreft een netwerktheorie. Toegepast op dit onderzoeksonderwerp kunnen we stellen dat netwerktheorieën proberen aan te tonen hoe belangengroepen zich in de schaduw van besluitvormingsprocessen organiseren en invloed trachten te verwerven en zo netwerken kunnen ontstaan (H. Vos, persoonlijke mededeling, 2007, 28 juli).

Belangengroepen zullen samenwerken om gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen te verkrijgen (Webster, 2000, pp.1-7). Daarvoor baseert Webster zich op Olson’s definitie van collectieve actie en Hula’s definitie van politieke coalities, waarbij beiden de nadruk leggen op het doel van samenwerken. Het collectieve actie probleem komt er doordat individuen met gemeenschappelijke belangen niet collectief zullen handelen om deze te realiseren, omdat er kans is op free-ridergedrag. Daaruit volgt dat het volgen van gemeenschappelijke of groepsbelangen de reden is tot ontstaan van collectieve actie, dit omdat er stimulansen tot samenwerking gecreëerd zijn. Olson vertrekt vanuit het rationele individu en concentreert zich in zijn theorie enkel op grote economische groepen waarbij de nadruk op materiële stimulansen ligt. Aangezien het in dit onderzoek over milieubelangengroepen gaat die een collectief goed nastreven, gaat Olson’s theorie hier niet op. Volgens Hula zijn politieke coalities “groepen van organisaties die verenigd zijn door een gemeenschappelijk politiek doel”. Samenwerking wordt hier dus gezien als een strategie om het EU beleidsproces te beïnvloeden. Indien we milieubelangengroepen als rationele actoren beschouwen dan zullen ze een strategie zoeken die hen het best in staat stelt om hun beleidsdoelstellingen te bereiken. De mate van samenwerken wordt

bepaald door bepaalde stimulansen, de potentiële groepsleden en opponenten en de issues die voorliggen. Zo heb je strategische, beleidsgeoriënteerde stimulansen waarbij de coalitiepartners samenwerking zien als de meest effectieve manier om de beleidsuitkomst te beïnvloeden. Daarnaast zijn er ook selectieve, exclusieve voordelen verbonden aan samenwerken, zoals het delen van informatie en taken waardoor de werklust afneemt. Als laatste is er nog de symbolische stimulans, een manier om hun eigen achterban te laten zien dat hun belangen vertegenwoordigd worden en daarbij ondersteuning krijgen van andere invloedrijke organisaties. Een belangrijk punt hierbij is dat Hula in haar analyse vertrekt vanuit de groep en niet het individu. Daarbij zijn de leden van de coalitie voornamelijk betaalde werknemers uit de belangengroepen en verkrijgen dus bovenop een grotere kans om de beleidsuitkomst te beïnvloeden ook nog exclusieve voordelen uit de samenwerking. Afhankelijk van deze stimulansen kunnen de leden opgesplitst worden in kernleden, specialisten en perifere leden. De kernleden zijn deze met de grootste toewijding in het bereiken van de doelstelling en zullen dus meestal ook een voortrekkersrol in de coalitie spelen. Daarna komen de specialisten die voornamelijk kennis en expertise inbrengen en zich concentreren op specifieke aspecten van het beleid. Zowel kernleden als specialisten interesseren zich in de collectieve doelstelling, terwijl perifere leden dat minder doen en een minder actieve rol spelen in de coalitie. Perifere leden zijn geïnteresseerd in selectieve en symbolische voordelen. Zo kan het zijn dat indien ze een heel invloedrijke reputatie hebben, ze met hun passieve steun toch bijdragen aan het succes van de coalitie. De meeste coalities brengen groepen samen die zichzelf al als bondgenoten zien. Wanneer herhaaldelijk samengewerkt wordt, versterkt dit de communicatie en het vertrouwen tussen groepen die onderling hun relaties onderhouden. Een positieve ervaring zorgt ervoor dat er in de toekomst nog verder samengewerkt kan worden. Dit wordt bevestigd door Hojnacki die stelt dat groepen die vaak samenwerken ook vaker coalities sluiten dan groepen die dit minder vaak doen (Webster, 2000, p.8). Daarnaast is het ook zo dat wanneer er een sterke tegenreactie verwacht wordt van andere lobbygroepen, de belangengroepen sneller in coalitie zullen treden omdat ze er nog beter de voordelen van inzien. Coalities vormen zich rond potentiële leden alsook de issues die voorliggen. Groepen werken op een individuele basis wanneer het onderwerp nauw aanleunt bij de belangen van de groep en werken samen rond onderwerpen die ze normaalgezien niet zelf zouden aanpakken. Maar soms is een onderwerp te complex om alleen aan te pakken en worden daarom coalities gevormd.

Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen belangengroepen waar te nemen die bepaald worden aan de hand van een aantal karakteristieken (Webster, 2000, p.3). Hoe lang een samenwerking duurt en hoeveel issues er besproken worden, bepalen de vorm van de coalitie. Indien een specifieke issue voor een korte termijn ter behandeling staat, heeft men het over een 'ad hoc cause' coalitie, die heel flexibel van aard is. Mahoney heeft het in dit opzicht ook wel over de 'ad hoc issue coalitie' die relatief informeel van aard is en waarbij de leden een hoge mate van autonomie behouden (Mahoney, 2007, pp.367-368). De coalitie blijft bestaan tot wanneer het besluitvormingsproces rond een issue

afgelopen is. Er wordt geen direct lidmaatschap opgericht noch een eigen organisatorische structuur. Wel is er meestal een coalitieleider die de organisatie, vergaderingen, en het gemeenschappelijk lobbyen coördineert. Wanneer meerdere issues ter sprake komen voor een bepaalde gelimiteerde periode, behoort men tot de 'ad hoc complex' coalitie (Webster, 2000, p.3). De 'cause' coalitie behandelt een specifiek issue over een langere periode en de 'complex' coalitie focust op meerdere issues over een langere periode. Deze types van samenwerking zijn evenwel niet vaststaand of streng afgebakend, maar zijn eerder indicatief. Daarnaast zijn ook de interne organisatiestructuur en het lidmaatschap bepalende factoren. De mate waarin vergaderingen gepland worden en leden om een bijdrage worden gevraagd, bepalen of een coalitie formeel of informeel is georganiseerd. Ook de aanwezigheid van een secretariaat met vaste werknemers om de coalitie te coördineren wijst op een formele organisatiestructuur. Indien de leden van een coalitie afkomstig zijn van eenzelfde categorie belangengroepen hebben we een homogene coalitie, terwijl een heterogene coalitie leden uit verschillende groepen heeft.

Wanneer we ons focussen op Europese milieubewegingen kunnen we veronderstellen dat samenwerking tussen deze organisaties relatief gemakkelijk zou moeten zijn (Webster, 2000, pp.7-17). Dit omdat ze streven naar een gemeenschappelijke fundamentele doelstelling om het milieu te beschermen. Hun streven naar zo'n collectief goed is hun bestaansreden, waardoor een samenwerking tussen milieubewegingen onderling geen free-rider probleem met zich meebrengt. Dit in tegenstelling tot vele bedrijf- en industriegroepen waar coalities ten onder gaan aan de spanningen omwille van winst en marktaandeel (Webster, 2000, p.1). Een coalitie brengt een aantal strategische voordelen met zich mee. Het kan een signaal zijn naar de beleidsmakers toe indien er een groot aantal milieubelangengroepen een gemeenschappelijke positie in een dossier onderschrijven (Mahoney, 2007, p.368). Daarnaast voorziet de coalitie een kader tot efficiënter gebruik van hun bronnen en laat het milieubelangengroepen toe om de richting en inhoud van de campagne te sturen die de coalitie zal voorstellen, waardoor hun positie ten opzichte van de EU instellingen versterkt wordt. Samenwerking brengt dus een aantal voordelen met zich mee die op hun beurt ervoor kunnen zorgen dat milieubelangengroepen erin slagen om hun doelstellingen te bereiken. Toch is coalitievorming geen alledaags fenomeen en indien het er toch van komt, geven ze de voorkeur aan een informele organisatievorm. Redenen daartoe zijn de onderlinge competitie voor het verkrijgen van fondsen van de Commissie (iets waar Greenpeace geen last van heeft), contrasterende strategieën om eenzelfde doelstelling te bereiken (access en voice) en zelfs het streven naar individueel succes in het behalen van beleidsdoelstellingen om zo hun reputatie te versterken (Webster, 2000, pp.16-20). In deze gevallen lijken de milieubelangengroepen toch meer op de industriële belangengroepen dan we zouden denken. Deze verschillen bemoeilijken vooral het vormen van formele en publiek erkende coalities, maar kunnen ook wel een voordeel met zich meebrengen indien er rekening mee wordt gehouden.

## 2.6 CAN Europe en de Green G10.

Kan het continuüm van netwerken met haar verschillende vormen van samenwerking ook teruggevonden worden in de praktijk? Een analyse aan de hand van twee voorbeelden zou dit duidelijk moeten maken. CAN Europe en de Green 10 worden hier uitgebreid besproken omdat deze, of haar leden, waarschijnlijk in de case studie terug te vinden zullen zijn.

CAN Europe is de Europese tak van het Climate Action Network dat wereldwijd een netwerk heeft van meer dan 365 NGO's die de regeringen, private sectoren en individuen tot actie aanzet om, door de mens veroorzaakte, klimaatsverandering te verminderen tot een ecologisch duurzaam niveau ([www.climnet.org](http://www.climnet.org)). CAN streeft naar de bescherming van het wereldklimaat op een manier die gelijkheid en sociale rechtvaardigheid onder mensen en duurzame ontwikkeling van alle gemeenschappen promoot. CAN verenigt zowel adviserende als meer achterban georiënteerde organisaties die mee willen werken aan deze visie en dus ook in Europa. CAN Europe heeft 127 leden in 25 Europese lidstaten en wordt erkend als Europa's meest prominente netwerk. Onder andere Greenpeace EU, FoEE en WWF EPO zijn lid van CAN Europe. Haar doelstellingen zijn om verdere klimaatsverandering te voorkomen en een duurzaam milieu- en energiebeleid in Europa te promoten. Daarvoor ondersteunt ze de civiele samenleving in het beïnvloeden van een globale strategie om broeikasgasemissies te verminderen. CAN Europe is een forum waar ideeën, kennis en informatie gedeeld en verspreid wordt via nieuwsbrieven, evenementen, een website en zo verder. Haar belangrijkste taak bestaat erin om klimaatgerelateerde informatie van al haar leden beter te coördineren en via werkgroepen worden de gemeenschappelijke standpunten uitgeschreven. Daarnaast streeft ze naar een goede samenwerking met andere CAN vestigingen van over de hele wereld. CAN Europe zorgt ervoor dat haar leden een stem krijgen in de besluitvorming en onderhoudt relaties met verschillende beleidsmakers en instellingen. Verder ziet ze erop toe dat het beleid van Europese regelgeving correct geïmplementeerd wordt in de lidstaten en bouwt ze partnerschappen op met de industrie, bedrijven, handelsverenigingen en lokale autoriteiten. Wat het lobbyen betreft beperkt CAN zich tot klimaatgerelateerde onderwerpen waar ze denken een verschil te kunnen maken en doet dus niet aan algemeen lobbyen (Gullberg, 2008, p.169). CAN erkent wel de belangrijkheid van lobbyen op andere domeinen en dus ook andere DG's zoals DG Transport en Energie en DG onderzoek, maar geeft hier geen prioriteit aan. Voorts coördineert CAN ook het lobbywerk inzake klimaatsverandering voor haar leden. Met de jaren heeft CAN zich ontwikkeld tot een goed functionerend orgaan met goed werkende procedures, open discussies en loyale leden (Gulbrandsen & Andresen, 2004, p.61). Alhoewel CAN belangrijker is voor leden met minder middelen dan voor goedbemiddelde leden blijft het een effectieve manier om de standpunten van haar NGO's met één stem te communiceren. Organisatorisch heeft CAN Europe een vestiging in Brussel waar een team van medewerkers werkt

per issue. Ze heeft een Raad van Bestuur en leden moeten zich registreren en lidmaatschap betalen, wat erop wijst dat CAN Europe eerder formeel van aard is.

Zoals hierboven reeds aangehaald besloten de EEB, WWF EPO, FoEE en Greenpeace EU om samen te werken en in 1990 ontstond de 'Gang of Four' ([www.panda.org](http://www.panda.org)). Na verloop van tijd sloten nog vier andere milieuorganisaties zich bij dit informele netwerk op EU niveau aan genaamd de 'Green Eight'. Deze organisaties zijn: Transport and Environment (T&E), Birdlife International, Climate Action Network Europe (CAN Europa), International Friends of Nature (IFN). In 2004 kwam daar nog de European Public Health Alliance Environment Network (EPHA's Environment Network) bij wat de groep op negen bracht (Introducing the green 9, 15/10/2004). Een jaar later werd CEE Bankwatch het tiende lid en bijgevolg sprak men over de Green 10 ([www.green10.org](http://www.green10.org)). Hun gezamenlijke ledenbestand reikt tot boven de 20 miljoen mensen. De G10 coördineert aanbevelingen aan EU besluitvormers en werkt samen met de Commissie, het Parlement en de Raad om ervoor te zorgen dat milieu tot in de kern van de besluitvorming betrokken wordt. Daarvoor dient er nauw samengewerkt te worden met de leden van de organisatie in de lidstaten om hun input in het besluitvormingsproces efficiënt te laten verlopen. Vanuit het Europese niveau moedigen de G10 de volledige implementatie van EU milieuwetgeving in de lidstaten aan en lobbyen ze voor nieuwe milieuvorstellen. Om het publieke bewustzijn te verhogen informeert de G10 haar leden en de burgers over de recente milieuontwikkelingen in Europa en moedigen hun achterban aan om hun stem te laten horen. De G10 geeft ook letterlijk een stem aan duizenden lokale verenigingen die anders geen toegang tot het EU besluitvormingsproces zouden krijgen en draagt bij tot de versterking van de civiele maatschappij in Europa. De kracht van deze organisatie zit in haar netwerken. Europese milieuorganisaties zenden regelmatig informatie over de laatste Europese ontwikkelingen naar hun leden en sympathisanten om deze op de hoogte te houden of feedback te krijgen. Het grote aantal leden en hun politieke vaardigheden zorgen ervoor dat institutionele politiek gecombineerd kan worden met sociaal activisme (Greenwood, 2006, p.132). Dit moet natuurlijk ook allemaal bekostigd worden. De belangrijkste bijdrage wordt verkregen uit subsidies van de Europese Commissie, behalve voor Greenpeace. Soms worden ook fondsen verkregen van lokale overheden voor specifieke projecten of ontvangt men donaties van de industrie. Alle tien de organisaties ondergaan ook elk jaar een externe audit.

Binnen de G10 is er over het algemeen een goede samenwerking en coördinatie. Het is een schoolvoorbeeld van een informele coalitie waarbij elke milieubeweging voor zichzelf uitmaakt welke issues ze opvolgt en welke bijdrage ze levert (Webster, 2000, p.4). Er is geen secretariaat, lidmaatschapsregistratie, noch zijn er formele verslagen van de vergaderingen en elke milieubeweging heeft een grote mate van autonomie. Elke zes tot acht weken komen ze samen om informatie uit te wisselen met elkaar, met het kabinet van de milieucommissaris en de directeur van DG Milieu, alsook jaarlijks met de voorzitter van de Commissie (Greenwood, 2007, pp.134-139). Er is een hoge mate van

institutionalisering met DG Milieu, maar de milieuorganisaties zijn ook op verschillende andere fora aanwezig. De coördinatie verloopt heel goed tussen de oorspronkelijke leden van de ‘Gang of Four’. Achter de schermen is er een ongeschreven werkverdeling afhankelijk van hun specialisatie. Dit is natuurlijk niet exclusief aangezien in het milieubeleid vele onderwerpen gerelateerd zijn. De verschillen tussen de leden van de Green 10 zorgen ervoor dat ze niet altijd even goed samenwerken (Greenwood, 2007, pp.138-139). De EEB, WWF en Birdlife worden als establishment vriendelijk beschouwd en maken meer gebruik van de institutionele weg, terwijl FoE en Greenpeace assertief en op actie gericht zijn en daarbij rekenen op hun massale ledenaantal. Maar algemeen bekeken werkt het wel, want al vertegenwoordigen ze verscheidene issues, ze vechten in essentie wel voor dezelfde zaak, waaronder betere milieureglementering (Mazey & Richardson, 2005, p.114). Door de relatieve afwezigheid van belangenconflicten slagen de milieubewegingen er in deze netwerken op te zetten die, bij goed bestuur, heel invloedrijk kunnen zijn. De relaties onderling zijn harmonieuzer dan vele bedrijfscoalities en doordat de meeste van hen steunen op kantoren buiten Brussel en autonoom kunnen werken, is er ook geen nood aan de uitbouw van een intern platform (Greenwood, 2007, pp.138-139). Dit laat toe dat ze zich volledig kunnen focussen op veranderingen in milieuwetgeving zodat er snel gereageerd kan worden in het besluitvormingsproces. Daarbij zien milieugroepen een natuurlijke bondgenoot in het Europees Parlement, want de leden schikken zich naar hun electoraat dat steeds bezorgd wordt om het milieu en de manier waarop we ermee omgaan. Omgekeerd zien we ook dat Europarlementsleden de milieubelangengroepen als de meest effectieve van alle belangengroepen zien. De Commissie milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid in het Europees Parlement is een heel belangrijke plaats voor milieubelangengroepen om te lobbyen. Er mag dan ook een pluim op hun hoed gestoken worden want deze commissie zou tot de commissies met de grootste invloed behoren in het naar voor brengen van amendementen. Daarnaast komen er nog lovende woorden uit de preambule van de Gemeenschappelijke Positie ter goedkeuring van het huidige financiële programma, met daarin ook de subsidies voor milieu NGO's (Greenwood, 2007, p.154). Daarin wordt gesteld dat de G10 leden zich onmisbaar hebben gemaakt in het EU besluitvormingsproces. Van alle burgerbelangengroepen zijn de milieubelangengroepen de meest invloedrijke actoren, mede door het milieudiscours dat de EU voorstaat, en wordt de Green 10 als een modelvoorbeeld voor andere belangengroepen beschouwd.

Terwijl CAN Europe een formeel georganiseerde structuur is die zich enkel focust op klimaatgerelateerde issues, stelt de G10 een eerder informele vorm van samenwerking voor waarbij milieubelangengroepen zelf beslissen rond welke issues ze samenwerken. Zo kan elke issue een nieuwe coalitie voortbrengen waardoor we bij de G10 kunnen spreken van ad hoc issue coalities, terwijl CAN werkt met een vast ledenbestand rond een vast thema, klimaat. Zoals beschreven zijn zowel FoEE, WWF EPO als Greenpeace lid van beide coalities wat doet vermoeden dat beide verschillende focussen hebben. FoEE, WWF EPO en Greenpeace zullen aansluiten bij CAN Europe



omdat haar lobbywerk gericht is op complexe klimaatsissues die de individuele milieubelangengroepen misschien niet op eigen kracht en met beperkte middelen kunnen behandelen. Bij de G10 is er dan weer ruimte voor de milieubelangengroepen om aan issue-shopping te doen naargelang het hen uitkomt en gaat het vooral om informatie uitwisseling. Hoe dan ook, in deze coalities werken milieubelangengroepen samen omdat ze ervan uitgaan dat er voordelen aan verbonden zijn, waaronder het halen van hun doelstellingen in het EU besluitvormingsbeleid.

### 2.7 Voorzet case studie.

Op basis van de netwerktheorie kan vermoed worden dat milieubelangengroepen zich zullen organiseren in een netwerk omdat hun belangen gemeenschappelijk zijn en een netwerk meer middelen tot beïnvloeding met zich meebrengt om zo goed mogelijk hun doel te bereiken. In het volgende hoofdstuk wordt gekeken of dit inderdaad zo is aan de hand van het EU ETS. Het onderzoek focust op de verschillpunten tussen het Groenboek en de uiteindelijke richtlijn en welke invloed de milieubelangengroepen hierop hebben uitgeoefend. Daarvoor wordt nagegaan welke milieubelangengroepen betrokken waren bij de besluitvorming en welke standpunten ze naar voor brachten. Aangezien volgens de literatuur de Green 10 en CAN Europe belangrijke vormen van samenwerking zijn onder de milieubewegingen, zouden deze of hun leden hier op een of andere manier vertegenwoordigd moeten zijn. Alle milieubelangengroepen worden daarbij overlopen, waarbij op zoek wordt gegaan naar (gemeenschappelijke) standpunten, stellingen, onderzoekspapers of perspublicaties. Indien in dit dossier gemeenschappelijke belangen naar voor gebracht werden, kan er vermoed worden dat er sprake was van samenwerking. Maar welke vorm van samenwerking ter beïnvloeding van het dossier is merkbaar en helpt het hen in het halen van hun doelstelling? Op basis van onderzoek van Webster (2000) kan verwacht worden dat Europese milieubelangengroepen samenwerken in een informele en flexibele coalitie, waarbij de leden zelf de mate van participatie bepalen, en door deze samenwerking ook effectief invloed kunnen uitoefenen. Dit omdat ze als gelijkgestemden al ervaring met elkaar hebben, een collectief goed nastreven en de coalitie hen de kans geeft het groepsstandpunt mee te bepalen en dus ook het beleidsdebat te beïnvloeden. Samenwerking wordt hier dus gezien als een strategie om het EU beleidsproces te beïnvloeden, maar het welslagen daarvan is ook afhankelijk van andere, externe factoren. Dit wordt als hypothese in ons onderzoek opgenomen.

De invloed van de milieubelangengroepen wordt hier gemeten als het verschil in voorstel tussen het Groenboek (voor het lobbyen) en het finale voorstel van de richtlijn (na lobbyen). Dit wordt gedaan op basis van onderzoek van Markussen en Svendsen (2005) die deze manier van werken toegepast hebben op de industriële belangengroepen. Het kan wel zijn dat er voor de totstandkoming van het Groenboek ook gelobbyd werd door milieubelangengroepen en het onderzoek houdt daar in de mate

van het mogelijke zeker rekening mee. Er wordt hier gebruik gemaakt van het Groenboek omdat alle belangengroepen in dit stadium de kans kregen tot formele reactie en het onderzoek verder gebaseerd is op zichtbare tussenkomsten aan de hand van gezamenlijke position papers, persverklaringen of andere officiële kanalen. Het meten van invloed gaat gepaard met een aantal moeilijkheden waar het onderzoek rekening mee zal moeten houden of deze trachten te beperken. Zo zal uitsluitend gefocust worden op de insider strategie en voornamelijk op de activiteiten van milieubelangengroepen en in mindere mate deze van andere lobbybewegingen, zoals de industrie, zonder daarom hun mogelijke invloed op het eindresultaat te negeren. Reden waarom het onderzoek zich beperkt tot de institutionele fase van het Groenboek tot de richtlijn is de moeilijkheidsgraad om invloed te meten in alle fases van de besluitvorming. Daarom wordt de methode van de verworven voorkeuren gehanteerd, waarbij de uitkomst van het politieke proces wordt vergeleken met de standpunten van de milieubelangengroepen. Daarbij moet evenwel rekening gehouden worden met de mogelijkheid tot overschatting van de mate van beïnvloeding als gevolg van externe factoren. Deze externe factoren kunnen dus ook een verklarende waarde hebben op het eindresultaat, maar deze nuances in acht genomen is het verantwoord dit onderzoek te beperken tot de methode van de verworven voorkeuren.

### **Hoofdstuk 3. Case studie van de EU Emissiehandelsrichtlijn.**

In de inleiding werd al weergegeven wat het Europees emissiehandelssysteem is en hoe het is ontstaan. Nu wordt deze casus van binnenuit bekeken aan de hand van de trajectanalyse van het besluitvormingsproces. Er wordt daarbij eerst gefocust op het Groenboek dat de kernelementen tot potentiële beïnvloeding blootlegt. Daarna worden de verschillende actoren besproken in het institutionele proces waardoor duidelijk wordt waar welke knelpunten liggen. Het onderzoek zoomt verder in op welke milieubelangengroepen in dit dossier betrokken waren en welke positie zij innamen. Daaruit worden de stimulansen tot samenwerking gehaald, alsook de issues en hun ervaring met elkaar die de mate van samenwerking mee helpen bepalen. Mogelijke tegenwind komende van andere lobbyorganisaties wordt hier ook besproken omdat dit, naast de institutionele setting, het eindresultaat van de richtlijn mee kan beïnvloeden. Dit eindresultaat is voorwerp van analyse op het einde van dit hoofdstuk.

#### **3.1.Het Groenboek toegelicht.**

De EU verbond zich ertoe om haar broeikasgassen met 8% te verminderen om zo aan de Kyoto doelstelling te voldoen. Om dit te bereiken werd besloten om een richtlijn in te stellen voor een Europees emissiehandelssysteem, want emissiehandel is een nieuw instrument in het EU milieubeleid en strategisch is het handig om op voorhand enige ervaring op te doen. De Commissie lanceerde daarom op 8 maart 2000 haar ‘Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie’ (COM (2000) 87 def.), alsook een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen – naar een Europees Programma inzake Klimaatverandering (COM (2000) 88 def.). Het Groenboek en het EPK hebben we reeds in de inleiding voorgesteld, maar we herhalen hier even dat het Groenboek de elementen in zich had om een discussie op gang te brengen tussen alle belanghebbenden in de EU, zowel bij de overheid als in andere sectoren, over de handel in broeikasgasemissierechten. Er kwamen een 100 tal reacties op, waarvan de overgrote meerderheid positief stond tegenover het instrument op zich, maar waarbij de meningen verdeeld waren over hoe het instrument er uit moest zien. Ook bij de lidstaten en kandidaat lidstaten bleek sterke steun voor het voorstel. Dit Groenboek ligt aan de basis van het “Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad” dat door de Commissie werd gelanceerd op 23 oktober 2001. Normaalgezien zou het voorstel er in juni of juli al moeten komen, maar dit werd herhaaldelijk geblokkeerd door een aantal commissarissen onder druk van industriële lobbygroepen die erover klaagden niet goed geconsulteerd geweest te zijn (EndsEuropeDaily, 29/06/2001). Volgens Mr.

Cloquet (UNICE) kan je “niet van een groenboek naar een technisch Commissievoorstel springen zonder een grondige consultatie van de sector die de richtlijn zal moeten implementeren”. Dit impliceert dat bij de totstandkoming van het Groenboek er hoogstwaarschijnlijk nog niet echt sprake was van lobbyen, reden te meer omdat pas met het Groenboek duidelijk werd welke richting het dossier uit kon gaan. Eenmaal de opties bekend gemaakt zijn, kan er gerichter gelobbyd worden. Op 13 oktober 2003 werd de richtlijn 2003/87/EG ondertekend door de Raad en het Europees Parlement, nadat de Raad in tweede lezing het advies van het Europees Parlement goedgekeurd had. Er wordt verderop in dit hoofdstuk specifiek op de inhoud van deze richtlijn ingegaan. Een gedetailleerde trajectanalyse van het besluitvormingsproces kan teruggevonden worden in bijlage 2.

Het voordeel van een EU ETS, of het Europese ‘cap & trade systeem’, dat vanaf 2005 begint te werken, is dat Europa ervaring opdoet en zo beter voorbereid is bij de start van de internationale emissiehandel dat volgens het KP begint te lopen vanaf 2008. Het ‘binnenlandse’ emissiehandelssysteem kan dan blijven bestaan, maar zal moet aansluiten op het internationale, dat betrekking heeft op alle zes de broeikasgassen en waarbij het gebruik van ‘sinks’ of putten toegestaan wordt. Dit maakt het heel belangrijk dat het EU ETS goed uitgewerkt wordt waarbij het systeem geleidelijk kan worden uitgebreid, zowel volgens geografische reikwijdte, economische sectoren als het aantal gassen. Hoe groter de reikwijdte van het systeem, hoe groter de mogelijkheden om de totale kosten te verlagen. Maar er zijn wetenschappelijke en praktische redenen waarom de EU van bij het begin beter niet zo’n alomvattend systeem kan opzetten en zich dus best kan beperken tot de uitstoot van kooldioxide (CO<sub>2</sub>) wat 80% uitmaakt van de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU.

Het Groenboek legt een tiental vragen, opgedeeld in vier categorieën, voor aan de belanghebbenden die het verdere verloop van het besluitvormingsproces zullen domineren (COM (2000) 87 def). De eerste vier vragen gaan over de reikwijdte van het Europese emissiehandelssysteem, of welke sectoren en broeikasgassen onder het systeem zullen vallen, en de mogelijkheid om gebruik te maken van instap- of uitstap modellen (‘opt-in’ of ‘opt-out’). Een zestal sectoren zijn verantwoordelijk voor ongeveer 45% van de kooldioxide-uitstoot in de EU, namelijk: de elektriciteits- en warmteopwekking; ijzer en staal; raffinage; chemische stoffen; glas, aardewerk en bouwmaterialen (cement); papier en drukwerk (Tabel 1, Groenboek). Vragen vijf en zes gaan over het toewijzen van emissierechten of de allocatieregels. Dit kan op twee manieren en via twee niveaus, namelijk bij opbod verkopen of veilen en gratis toewijzen of “grandfathering” en dit opgelegd door de EU of de lidstaten. Het is ook mogelijk dat beide gecombineerd worden. Het Groenboek laat doorschijnen dat vanuit economisch en technisch oogpunt veilingen georganiseerd door de lidstaten te verkiezen zijn, want hier geldt het principe dat de vervuiler betaalt. Vragen zeven en acht behandelen de emissiehandel in relatie tot andere beleidsmaatregelen zoals energieheffingen of milieu convenanten en de mate waarin ze zich tot elkaar verhouden (supplementair of complementair). Ook emissiereducerende projecten zoals de JI en

CDM uit het KP zullen in de discussie opgenomen worden. De laatste twee vragen gaan over de regels tot naleving en handhaving en op welk niveau dit moet gebeuren tegen welke strafmaat. Een overzicht van de verschillen tussen het Groenboek, Commissievoorstel, eerste en tweede lezing en gemeenschappelijk standpunt, tot de goedgekeurde richtlijn kan gevonden worden in bijlage 3. De vier categorieën zoals hierboven vermeld dragen in zich de conflictelementen waar hoogst waarschijnlijk het meest rond gelobbyd werd. Dit wordt nu bekeken aan de hand van de standpunten van verschillende actoren in de besluitvorming, wat het eindresultaat van de richtlijn zal verduidelijken.

### 3.2 Standpunten van de verschillende actoren.

Het gebruik van het instrument emissiehandel om de klimaatverandering tegen te gaan werd door zowel industrie, NGO's als regeringen positief onthaald. Indien er dan toch inspanningen moeten geleverd worden om aan de Kyoto verplichtingen te voldoen, dan liefst aan een zo laag mogelijke economische kostprijs via het handelssysteem vonden zowel de lidstaten als hun industrieën (Raadpleging Groenboek, 14/05/2001). Ook milieubelangenorganisaties waren pro ETS omdat hun eerste keuze, een koolstof- en energiebelasting, afgeschoten werd door onder andere Margaret Thatcher (C. Turmes, persoonlijke mededeling, 2008, 15 april). Over belastingen werd en wordt nog steeds met unanimiteit beslist. Daarop kwam de Europese Commissie met een toevertruc te voorschijn: het ETS zou onder de interne marktregels vallen en dus beslist worden met gekwalificeerde meerderheid. Over het voorstel tot een emissiehandelssysteem was iedereen het dus eens, maar over hoe het systeem eruit moest zien waren de meningen verdeeld, ook onder de Europese instellingen. Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's kunnen enkel adviezen verlenen en hebben in de praktijk niet veel te zeggen waardoor deze hier niet aan bod zullen komen. De standpunten van de Europese instellingen, industrie en milieubelangengroepen worden besproken in bijlage 4. Voor de amendementen van het Parlement wordt verwezen naar verslag A5/2002/303/ en de aanbeveling voor de tweede lezing A5/2003/207/.

De belangrijkste knelpunten tussen de instellingen waren de tijdelijke uitsluiting van bepaalde installaties, de opname van aanvullende installaties en gassen, de toewijzingsmethode en de koppeling aan de projectmechanismen van het KP. Alhoewel het Parlement een verplichte deelname aan het systeem ondersteunt stelt ze in amendement 50 de mogelijkheid voor tot een soort van tijdelijke uitsluiting van bepaalde installaties tot eind 2007 (afloop van de eerste fase). Het Parlement redeneert dat de resultaten anders minder goed zullen zijn dan wanneer geen uitsluiting wordt toegelaten. De Commissie, net als de NGO's, is van mening dat een op vrijwilligheid gebaseerde aanpak voor de handel in uitstootrechten, ook wanneer de regeling van tijdelijke aard is, de economische doeltreffendheid van het instrument sterk zal verminderen. Toch zal de Commissie de Raad volgen in het gemeenschappelijk standpunt en amendement 50 overnemen.

De Raad vond de opname van CO<sub>2</sub> en de toepassing op twee sectoren (energie en industrie) voldoende om mee te beginnen, alhoewel ze een uitbreiding niet uitsloot. Het Parlement eiste echter dat het toepassingsgebied van de richtlijn zo snel mogelijk werd uitgebreid naar andere broeikasgassen en sectoren, op voorwaarde weliswaar dat de overzichtelijkheid van het systeem niet in gevaar kwam en de nieuwe gassen aan dezelfde transparantiecriteriën zouden voldoen als deze voor kooldioxide (amendementen 16 & 17). Omdat aan deze voorwaarden niet voldaan zal worden, verzoekt het Parlement de Commissie om de nodige stappen te ondernemen en ervoor te zorgen dat bij de herziening van de richtlijn in 2004 andere gassen en sectoren kunnen worden opgenomen. Dit is ook de mening van zowel de industrie als de NGO's. De Commissie meent dat vrijwillige en unilaterale opname van bijkomende activiteiten tot concurrentievervalsing kan leiden. Maar in het gemeenschappelijk standpunt wordt het begrip van de vrijwillige opt-in geaccepteerd voor de periode 2005-2008 (enkel voor installaties waarvan de activiteiten zijn beschreven in bijlage I van de richtlijn), terwijl andere activiteiten pas vanaf 2008 vrijwillig opgenomen kunnen worden. Wat de opname van andere broeikasgassen dan CO<sub>2</sub> betreft gaat de Raad in het gemeenschappelijk standpunt akkoord, maar dan wel volgens een niet geharmoniseerde manier (de lidstaten kunnen, onder toezicht van de Europese Commissie, unilateraal andere gassen opnemen) en pas vanaf 2008. De Commissie volgt de Raad en het Parlement haalt zijn slag thuis.

De toewijzingsmethode die de Commissie voorlegt zou ervoor zorgen dat tijdens de periode 2005-2007 de lidstaten gratis uitstootrechten aan de exploitanten kunnen toekennen, een manier van werken waar ook de industrie voor te vinden is. Voor wat de tweede periode (2008-2012) betreft moet de Commissie een nog nader te preciseren geharmoniseerde manier vaststellen. Het Parlement is het met deze wijze helemaal oneens en stelt voor dat de rechten, zowel voor de eerste als voor de tweede periode van de richtlijn, toegewezen zouden worden volgens een hybride methode: kosteloos, maar een klein percentage van de rechten (15%) tegen betaling. Deze methode biedt aanzienlijke voordelen in vergelijking met de kosteloze toewijzing: het zou de geleidelijke omzetting bevorderen van het beginsel dat "de vervuiler betaalt", concurrentievervalsing verminderen, bedrijven belonen die reeds vroeger een vermindering van hun emissies realiseren en een signaal aan de markt geven over de prijs per ton CO<sub>2</sub>-equivalent. De Raad en het Parlement bereiken een politiek akkoord waarin het gemeenschappelijk standpunt de hybride methode overneemt, maar niet geharmoniseerd: tijdens de eerste periode zou de toewijzing volstrekt kosteloos zijn en tijdens de tweede periode zouden de lidstaten ten minste 90% van de emissierechten kosteloos toewijzen. Met deze oplossing zetten de Raad en de Commissie een stap in de richting van het Parlement, maar deze benadering brengt problemen met zich mee voor het evenwicht van de interne markt en er gaat niet het gewenste signaal van uit betreffende de prijs per ton CO<sub>2</sub> in de eerste periode van de richtlijn. Het Parlement dringt dus opnieuw aan op een geharmoniseerde toewijzingsmethode (kosteloos in de eerste periode en veiling van 5% in de tweede periode). Omdat de lidstaten enkel toegeven op een vrijwillige veiling van

maximaal 10% en het Parlement de richtlijn nu snel gerealiseerd wenst te zien uit vrees dat de handel anders niet op tijd van start zou kunnen gaan, heeft ze moeten inbinden op haar oorspronkelijke eisen. Uiteindelijk zal aan de lidstaten worden gevraagd om minstens 95% van de emissierechten kosteloos toe te wijzen in de eerste periode (en minstens 90% vanaf 2008) en de toewijzingsmethode verder te harmoniseren, met inbegrip van het veilen van rechten voor de periode na 2012.

Wat de flexibele mechanismen van het KP betreft is het Parlement van mening dat kredieten uit de CDM- en JI projecten niet vóór 2008 mogen worden gebruikt, omdat we prioritair een vermindering van de broeikasgasuitstoot binnen de EU nastreven (amendement 53), wat de industrie tegen de borst stoot. Daarna moet het gebruik van, op basis van CDM- en JI projecten verkregen, kredieten in de context van de richtlijn worden toegestaan, op voorwaarde dat bij deze projecten geen koolstofreservoirs of installaties voor energiewinning uit fossiele brandstoffen of kernenergie betrokken zijn. De Commissie wil in dit voorstel geen directe link leggen met de projectmechanismen van het KP, maar zal in 2003 een afzonderlijk voorstel indienen. Dit wordt dan ook ingeschreven in het gemeenschappelijk standpunt waar het Parlement voorlopig genoeg mee neemt.

### 3.3 Milieubelangen groepen in actie.

Belanghebbenden konden tot 15 september 2000 reageren op het Groenboek. Deze reacties werden samengebundeld en per categorie belangengroepen besproken (Raadpleging Groenboek, 2001, p.2). Zo geven NGO's de voorkeur aan een sterk milieueffectief systeem met strenge doelstellingen, goede begeleiding, verificatie en een streng nalevingregime, uitgevoerd op EU niveau. Het toewijzen van emissierechten moet via een veiling verlopen en er mag enkel gewerkt worden met absolute waarden. Deze methode van toewijzing kan evenwel overgelaten worden aan de lidstaten. Welke NGO's hierbij betrokken waren, wordt kenbaar gemaakt aan de hand van hun position papers en andere formele documenten. Zo is CAN Europe van mening dat een goed uitgewerkt emissiehandelssysteem een nuttig instrument kan zijn om de Kyoto doelstelling te halen, indien tegelijkertijd andere maatregelen ontwikkeld worden voor sectoren die niet onder het EU ETS zullen vallen (CAN Position Paper, oktober 2000). Zo is er al vooruitgang merkbaar in de industriële sector wat betreft het reduceren van emissies, terwijl de meer alarmerende cijfers vooral uit de transport en tertiaire sectoren komen en deze voorlopig niet goed aangepakt worden (EndsEuropeDaily, 26/10/2000, issue 1164). Volgens CAN is een EU ETS goedkoper voor de industrie dan bijvoorbeeld energiebelastingen en stimuleert het innovatie, maar deze voordelen komen er enkel als het systeem van in het begin goed uitgewerkt wordt. CAN vindt het positief dat het Groenboek het veilen van emissierechten aanprijst, maar is teleurgesteld dat daarbij enkel vermelding wordt gemaakt van een 'neerwaartse' aanpak, die enkel de energie intensieve gebruikers omvat, en niet van een alomvattend 'opwaarts' handelssysteem dat zowel economisch efficiënt als milieueffectief is. Er wordt ook geen back up voorzien indien het systeem blijkt te falen. Indien er mogelijkheid tot opt-out of opt-in is dan vallen bepaalde sectoren

(tijdelijk) onder geen enkel systeem waardoor deze niet bijdragen aan het reduceren van emissies. Uitzonderingen voor bepaalde installaties mogen dus niet toegelaten worden. Binnen de EU worden de lasten per lidstaat bepaald onder het 'burden sharing agreement'. Het ETS kan daarop een impact hebben, maar het Groenboek vermeldt daar niets over. Daarnaast stelt CAN dat het EU ETS geen excuus mag zijn om andere emissiereducerende maatregelen uit te stellen en moet het EU ETS een binnenlandse toepassing kennen waarbij de focus gelegd wordt op hernieuwbare energie. Projecten zoals JI en CDM of kernenergie, sinks of grote hydro-installaties mogen dus niet in het EU ETS opgenomen worden, want deze leveren geen echte bijdrage aan binnenlandse emissiereductie. Om het systeem werkbaar te houden stelt CAN voor om in het begin enkel CO<sub>2</sub> op te nemen. Naarmate de mogelijkheden en ervaring toenemen, kunnen meerdere broeikasgassen opgenomen worden. CAN wil dat er gewerkt wordt met absolute emissiewaarden en vraagt om een streng nalevingsstelsel om de effectiviteit van het systeem te waarborgen. Deze opmerkingen zijn gericht aan de Commissie opdat ze er bij de ontwikkeling van haar voorstel rekening mee zou houden en dit een cruciale fase ter beïnvloeding is.

Het Commissievoorstel komt er op 23 oktober 2001, maar niet helemaal volgens de zin van CAN die kort daarna een tweede position paper met hun opmerkingen lanceert (CAN Paper, 20/12/2001). Het Commissievoorstel bevat een aantal positieve punten, namelijk dat het systeem gebaseerd is op absolute emissiewaarden, er gestreefd wordt naar een sterk nalevingsstelsel en de intentie om naast het ETS nog andere emissiereducerende maatregelen te ontwikkelen die betrekking hebben op sectoren die buiten het ETS vallen. Ook kan CAN zich vinden in het voorstel om voorlopig enkel CO<sub>2</sub> op te nemen om het systeem niet te complex te maken en het welslagen ervan te bevorderen. Na verloop van tijd kunnen wel andere broeikasgassen opgenomen worden. CAN heeft wel problemen met het feit dat de hoogte van het aantal emissies nog niet vastligt en dit overgelaten wordt aan de lidstaten om erover te beslissen. Dit maakt het onmogelijk in te schatten hoe sterk deze maatregel zal zijn. Het gratis toewijzen van emissierechten en het buitensluiten van de chemie en aluminium sectoren zijn perverse voorstellen, vooral omdat iedereen akkoord was om een zo ruim mogelijke doelgroep aan sectoren op te nemen. In het voorstel wordt ook verwezen naar een mogelijke comptabiliteit met het Kyoto ETS, waar CAN niet per definitie tegen is, maar interactie tussen de twee systemen wordt afgewezen want volgens CAN zit het Kyoto systeem vol met achterpoortjes die een echte emissiereductie in de weg staan. Er is ook sprake van een nieuwe richtlijn die mogelijk projecten kan koppelen aan het EU ETS. CAN eist dat indien deze richtlijn er komt, deze enkel betrekking heeft op Europese 'binnenlandse' projecten en geen JI of CDM projecten. Dit zijn de standpunten die door alle betrokken milieubelangengroepen onderschreven worden, ook indien ze individueel handelen, zoals hieronder duidelijk zal worden.



Naast de Commissie wordt ook geprobeerd om het Parlement zo veel mogelijk naar hun hand te zetten. Zo roept CAN het Parlement op om rekening te houden met de belangrijkste standpunten van de NGO's, namelijk dat het systeem verplicht moet zijn, de emissiereducerende projecten 'binnenlands' van aard en het toewijzen van emissierechten op basis van een veilingsysteem moet gebeuren (CAN Europe, 29/09/2002). Een gezamenlijke oproep van Birdlife International, CAN Europe en WWF om ofwel voor of tegen bepaalde amendementen te stemmen wordt voor de eerste lezing aan de Europarlementsleden voorgelegd (CAN Europe e.a, plenary vote, 10/10/2002). Voor wat het verplichte systeem betreft, erkennen de NGO's dat een tijdelijke opt-out voor installaties in de eerste fase, zoals aangenomen door de Milieucommissie, de enige werkbare compromis oplossing is en kunnen daarom leven met amendement 50. Ook op de binnenlandse EU projecten moet er worden ingegeven en stellen de NGO's voor om in te stemmen met de link naar een nieuwe richtlijn, exclusief de emissierechten van 'sinks' of kernenergie, als doenbaar maar zwak compromis. De andere amendementen hebben betrekking op de bovengrens van het totale aantal emissierechten, het veilen en overdragen ervan, compatibiliteit met andere maatregelen en het nalevingregime.

Na de eerste lezing in het Parlement merken de milieubelangenorganisaties dat er nog veel werk aan de winkel is en richten zich op de Raad van Ministers aangezien nu naar een gemeenschappelijk standpunt met het Parlement gewerkt zal worden. In een open brief van Birdlife International, CAN Europe, FoEE en WWF wordt aan de Ministers van Milieu, Energie en Industrie gevraagd om bovenstaande standpunten te ondersteunen (CAN Europe e.a., Open letter, 4/10/2002). Voorts willen ze dat er een transparant nalevingsysteem geïnstalleerd wordt en een verbod komt op het overdragen van emissierechten van de eerste naar de tweede fase (banking). Kort daarna worden nog twee position papers gelanceerd van individuele milieubelangenorganisaties, namelijk de EEB en WWF. Zo lanceert de EEB een oproep aan de Ministers van Milieu en de Permanente Vertegenwoordiging van de lidstaten ter voorbereiding van de vergadering van de Raad (EEB, EU Environment Council, 29/11/2002). De EEB steunt daarbij CAN Europe en vraagt de Raad bij hun politieke akkoord rekening te houden met de standpunten van de milieubewegingen. Ook WWF lanceert onrechtstreeks een oproep aan de Ministers van Milieu waarin nogmaals de belangrijkste voorwaarden voor een goed werkend emissiehandelssysteem herhaald worden (WWF, 04/12/2002). Wat betreft het opnemen van emissiereducties uit projecten afkomstig van buiten de EU, zoals bij de flexibele mechanismen, vraagt WWF dat indien dit toegelaten wordt, enkel deze projecten worden opgenomen die voldoen aan de Gold Standard. Dit werd door WWF, in samenwerking met de EU, ontwikkeld en wordt toegekend aan emissiereducerende projecten die focussen op het promoten van hernieuwbare energie en energie efficiëntie.

Het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, inclusief 17 amendementen, werd op 2 juli 2003 door het Parlement aangenomen, waardoor de richtlijn formele goedkeuring kreeg. Dezelfde dag nog

verscheen een publicatie van een aantal vooraanstaande milieubelangenorganisaties (Greenpeace, FoEE, WWF, CAN Europe en de Britse Vogelbeschermingsgroep) die het emissiehandelssysteem toejuichen, maar er tegelijk voor waarschuwden dat de koppeling met de flexibele mechanismen de doeltreffendheid van het systeem wel eens zou kunnen ondermijnen (EndsEuropeDaily, 2/07/2003, issue 1475). Of hoe de deur naar een nieuwe lobbyweg voor de volgende richtlijn al op een kier gezet wordt.

### 3.4 Een informele ad hoc coalitie?

Aan de hand van officiële documenten werd nagegaan welke milieubelangenorganisaties actief waren in dit dossier en welke standpunten naar voren geschoven werden. Vijf voornaamste milieuorganisaties hebben de hand gelegd aan verschillende position papers. Deze zijn CAN Europe, WWF, FoEE, Birdlife International en EEB. Bij Greenpeace werden geen documenten gevonden, wel werden ze vermeld in een perspublicatie waarin het EU ETS verwelkomd werd door de milieuorganisaties (CAN Europe e.a., press release, 2/07/2003). Greenpeace werkt wel actiever mee aan het nieuwe Commissievoorstel om de EU ETS te verbeteren en uit te breiden (Greenpeace, draft position paper, 25/03/2008). Maar terug naar het oorspronkelijke EU ETS dossier. Het gaat hier om een los gecoördineerde, informele samenwerking rond het issue emissiehandel of een flexibele 'ad hoc cause' coalitie. Er werd geen nieuwe organisatiestructuur opgericht en er was officieel geen sprake van een coalitie status (Mahoney, 2007, pp.367-368). Het enige bewijs van samenwerking zijn de namen en logo's van de milieuorganisaties op verschillende position papers. De samenwerking nam af wanneer de richtlijn er kwam, maar het kan wel zijn dat bij verdieping of aanpassing van de EU ETS richtlijn, de milieubelangenorganisaties elkaar terug opzoeken om de samenwerking te hervatten. De mate van participatie varieert volgens middelen en expertise. Zo heeft CAN Europe als specialist ter zake zowat de 'leiding' naar zich toegetrokken en de milieuorganisaties die mee op de kar wilden springen, konden dit elk naar eigen mogelijkheden doen. CAN heeft in Brussel ook wel de middelen en vestiging om zich voltijds bezig te houden met klimaatsissues. Nu is het wel zo dat CAN Europe op zich een formeel netwerk is waar zowel WWF EPO, FoEE en Birdlife UK lid van zijn. Daarom waarschijnlijk dat bij de samenwerking hier Birdlife International en WWF vermeld werden zodat er een groter draagvlak ter ondersteuning werd voorgesteld. Naast CAN heeft ook WWF een eigen position paper voorgesteld, voornamelijk met dezelfde standpunten, maar er was ook een eigen accent aanwezig (Gold Standard), wat opnieuw wijst op het informele samenwerkingskarakter dat ruimte laat voor elk lid van de groep.

In het theoretische luik werd gesteld dat de mate van samenwerking bepaald wordt door de stimulansen die belangenorganisaties drijven, de issue die ter behandeling voorligt, welke de potentiële groepsleden zijn en de mogelijke aanwezigheid van andere lobbygroepen. Deze vier factoren worden

nu van dichtbij bekeken en toegepast op de milieubelangengroepen die aanwezig waren bij het EU ETS dossier, waardoor bevestigd zal worden dat hier sprake is van een informele, flexibele ad hoc coalitie. De eerste twee factoren, de verschillende stimulansen en het issue, stellen we samen voor aangezien ze dicht aan elkaar gerelateerd zijn. De collectieve doelstelling van deze coalitie is om de klimaatsverandering aan te pakken. Dit doen ze door de Europese instellingen onder druk te zetten opdat deze een zo goed mogelijk Europees Programma voor Klimaatsverandering zou uitwerken. Een onderdeel daarvan is het emissiehandelssysteem dat ervoor moet zorgen dat de emissies binnen Europa gereduceerd worden. Indien het EU ETS goed werkt kan er internationaal een voorbeeld aan genomen worden, wat de leidersrol van de EU inzake klimaat zou versterken. Deze leidersrol zorgt er op zijn beurt voor dat de EU daadwerkelijk actie zal ondernemen, wil ze internationaal haar geloofwaardigheid en dus ook haar status niet verliezen. Dit brengt op zijn beurt het halen van de gemeenschappelijke doelstelling van de milieubewegingen dichtbij. De collectieve stimulans van de milieubelangengroepen is om een effectief, geloofwaardig en zo sterk mogelijk emissiehandelssysteem uit te werken, waardoor de EU haar Kyoto doelstelling kan halen terwijl de markt de mogelijkheid krijgt om te innoveren en kosten te reduceren. Het EU ETS instrument kan dus een win-win situatie met zich meebrengen, zowel voor het milieu als voor de bedrijven. Door samen te werken hopen de milieuorganisaties een grotere invloed te hebben op het besluitvormingsproces zodat ze het eindresultaat in hun richting kunnen sturen.

Elk van deze milieubewegingen richt zich op een bepaald aantal issues in het milieudomein (Green 8, 2001, pp.14-15). Zo behandelen CAN, T&E, FoEE, Greenpeace EU en WWF EPO allemaal de klimaatsverandering, maar is het eigenlijk enkel CAN Europe die zich specialiseert in emissiehandel, terwijl bij Birdlife en de EEB de klimaat issue niet vermeld wordt. De Europese Federatie voor Transport en Milieu (T&E) heeft geen inbreng gehad bij de totstandkoming van het EU ETS, het is pas met de inclusie van de luchtvaart dat deze milieubeweging zich in het debat zal mengen (Jos Dings, persoonlijke mededeling, 16/09/2008). Aangezien CAN Europe de enige specialist in emissiehandel is, is het goed mogelijk dat de andere milieubewegingen eerder gedreven worden door de selectieve stimulansen om informatie te verzamelen over deze complexe issue, of om de werkdruk te verlagen. Wanneer belangengroepen gedreven worden door symbolische stimulansen wordt er samengewerkt om te tonen aan hun achterban dat ze actief bezig zijn en de zaak ondersteunen. Dit is het geval bij Birdlife en FoEE die niet gespecialiseerd zijn in emissiehandel, maar waarbij deze issues onrechtstreeks toch hun belang raken. Bij haar oproep van WWF aan de Ministers van Milieu om in het politiek akkoord tot een gemeenschappelijk standpunt rekening te houden met de standpunten van milieuorganisaties, heeft WWF het over de Gold Standard. Deze specifieke materie werd ontwikkeld door WWF en indien deze mee opgenomen wordt in de richtlijn, is dit een opsteker voor de reputatie van WWF. In de gezamenlijke position papers wordt dit niet vermeld, enkel WWF verwijst ernaar wat bevestigt dat groepen individueel werken als een issue belangrijk voor hen is (Webster, 2000, p.17). Dit is ook zo voor CAN Europe die in oktober 2000, september en december 2001, alleen een position

paper uitbracht, inclusief reactie op het Groenboek, want CAN is de enige milieugroep gespecialiseerd in emissiehandel. Dat er dan toch enige vorm van samenwerking was, heeft te maken met de complexiteit van het onderwerp. De discussiepunten zijn van nogal technisch-economische aard, wat niet meteen de sterkste kant is van milieubelangengroepen. Birdlife en FoEE stappen mee in de coalitie omdat emissiehandel niet het thema is dat ze zelf direct zouden vertegenwoordigen, maar dat ze toch wel heel belangrijk vinden. Daarnaast speelt ook de macht van het getal en wordt met samenwerking aangetoond dat hun standpunten representatief zijn voor een groot deel van de Europese bevolking.

De derde factor betreft de potentiële groepsleden en hun relaties onderling. Uit onderzoek blijkt dat de actieve milieubewegingen elkaar al kennen, want ze zijn allen lid van de informele Green 10, wat impliceert dat ze al enige ervaring met elkaar hebben en elkaar als bondgenoten zien. Wanneer herhaaldelijk samengewerkt wordt, versterkt dit de communicatie en het vertrouwen tussen de groepen onderling (Webster, 2000, p.8). Een positieve ervaring zorgt ervoor dat er in de toekomst nog verder samengewerkt kan worden. Naast de G10 zijn WWF EPO, FoEE en Birdlife UK ook nog eens lid van CAN Europe. CAN is een meer formeel netwerk met een goed georganiseerde structuur, vestiging in Brussel en een uitgebreid ledenbestand. Uit bovenstaande informatie kan worden afgeleid dat CAN Europe zowel kernlid als gespecialiseerd lid van de samenwerking is, want zij is als enige gespecialiseerd in emissiehandel en dus gebrand op het bereiken van de collectieve doelstelling. Ook WWF hoort bij de gespecialiseerde leden, hun Golden Standard in achtving genomen. Birdlife en FoEE daarentegen kunnen als perifeer beschouwd worden wegens hun gebrek aan specialisatie in dit specifieke dossier. De EEB specialiseert zich ook niet echt in klimaatsverandering en speelt hier een aparte rol, want maakt volgens de gemeenschappelijke position papers geen deel uit van de coalitie. De EEB werd wel vermeld omdat ze in haar brief aan de Ministers verklaart CAN Europe en de andere NGO's te ondersteunen en daardoor onrechtstreeks wel deel kan uitmaken van de coalitie. Hun bijdrage is dan meer van symbolische aard, maar hoe dan ook is het een welgekomen ondersteuning voor de andere milieubelangengroepen, want de EEB heeft een geprivilegieerde relatie met de EU instellingen, te danken aan haar goede reputatie.

Bij de vierde factor kijken we naar andere lobbygroepen en hun activiteiten. Het is zo dat wanneer er een sterke tegenreactie verwacht wordt van andere lobbygroepen, de belangengroepen sneller in coalitie zullen treden omdat ze er nog beter de voordelen van inzien, maar ook omdat deze oppositie het behalen van hun collectieve doelstelling in de weg staat (Webster, 2000, p.8). Achteraf gezien kan wel vastgesteld worden of er een sterke lobby oppositie aanwezig was, maar op het moment zelf is dit evenwel moeilijk in te schatten omdat de actoren zich niet helemaal bewust zijn van de omgeving waarin ze werken. Hoe dan ook kon in dit dossier sterke oppositie verwacht worden aangezien, volgens de industriële belangengroepen, het overleven van bepaalde sectoren op het spel stond en

wanneer de inzet groot blijkt te zijn zal men het onderste uit de kan proberen te halen (EndsEuropeDaily, 20/09/2000, issue 836). Er wordt hier even bij stilgestaan omdat een sterke oppositie de totstandkoming van het eindresultaat mee kan beïnvloeden en dit in het onderzoek belangrijk kan zijn. In het EU ETS dossier was er inderdaad een sterke industriële lobby aanwezig waarbij hun belangen loodrecht op de standpunten van de milieuorganisaties stonden (Markussen & Svendsen, 2005, p.245). De industriële belangengroepen pleitten voor een vrijwillig systeem waarin alle broeikasgassen opgenomen werden en er met relatieve emissiewaarden gewerkt zou worden. Daarnaast vroegen ze om een volledige comptabiliteit met het Kyoto handelssysteem, inclusief het gebruik van de JI en CDM projecten en een gratis toewijzen van emissierechten. De aanwezigheid van deze lobbyisten zal het werk van de milieubelangengroepen er dus inderdaad niet gemakkelijker op gemaakt hebben.

In het volgende en laatste deel wordt gekeken naar het resultaat van het besluitvormingsproces aan de hand van de uiteindelijke richtlijn. Daar wordt ook duidelijk welke standpunten van de milieubelangengroepen het al dan niet gehaald hebben en of de mix aan verschillende stimulansen, groepsleden, specialisatievoorkeuren en mogelijke oppositie, die de manier van samenwerken bepalen, ervoor gezorgd heeft dat de collectieve doelstellingen van de flexibele ad hoc coalitie bereikt werden.

### 3.5 Het EU ETS als gewenste resultaat?

De uiteindelijke richtlijn betreft een regelgeving die verplicht is en in 2005 in werking treedt (PB L/2003/275/ 32). De periode 2005 – 2007 dient als testperiode om te leren hoe het systeem in elkaar zit. Vanaf 2008 – 2012 kan het EU ETS volledig van start gaan. De doelgroep is uiteindelijk gelimiteerd geworden tot CO<sub>2</sub> emissies uit een specifiek aantal sectoren waarbij gewerkt wordt met absolute emissiewaarden, grotendeels naar de zin van de milieubewegingen. Een tijdelijke opt-out voor bepaalde installaties is toegelaten, en andere broeikasgassen en sectoren kunnen opgenomen worden indien mogelijk. De opgenomen sectoren zijn terug te vinden onder bijlage 1 in de richtlijn en hebben betrekking op verbrandingsinstallaties boven 20 megawatt (energieactiviteiten), cokesfabrieken, raffinaderijen, productie en verwerking van ferrometalen, delfstoffenindustrie (beton) en papier en karton (artikel 2). De chemie- en aluminium sector die voorgesteld werden in het Groenboek zitten er niet bij, tot grote verbazing van de milieubewegingen. Wat betreft de toewijzing werd het veilen, dat de voorkeur kreeg in het Groenboek, verworpen en worden de emissierechten gratis verdeeld door de lidstaten aan de hand van Nationale Allocatie Plannen (Svendsen, 2002, p.13). Vanaf 2005 is dit zo voor minstens 95% en vanaf 2008 voor minstens 90% en mag het overige percentage geveild worden (artikel 10). Dit is een hele grote teleurstelling voor de milieubewegingen die van mening zijn dat het systeem zo uitgehold wordt. Emissiehandel wordt beschouwd als een binnenlandse actie en is complementair met belastingen, waar de milieubewegingen best tevreden mee

zijn. Andere emissie reducerende projecten zoals JI en CDM worden gezien als aanvullend op binnenlandse maatregelen en het koppelen ervan aan het EU ETS wordt verder ontwikkeld in een nieuwe “koppel” richtlijn (Markussen & Svendsen, 2005, p.247). Hier hadden de milieubewegingen liever een directe afwijzing gezien van deze Kyoto middelen, want nu wordt de beslissing enkel uitgesteld en zullen de milieubewegingen opnieuw moeten lobbyen bij het lanceren van die nieuwe richtlijn. De regelgeving rond naleving is relatief consistent gebleven met het voorstel in het Groenboek en het commissievoorstel. Het EU ETS systeem wordt ondermijnd doordat het ‘poolen’ van installaties is toegestaan, alsook het systeem van ‘banken’ of opsparen en overdragen van uitstootrechten. De manier van werken is wel transparanter gemaakt, maar het blijft een pervers systeem. Zo mag er over de eerste twee periodes aan banking gedaan worden, maar de lidstaat bepaalt het aantal (Kruger & Pizer, 2004, p.5). Vanaf de tweede periode (2008-2012) heeft de lidstaat er niets meer over te zeggen.

Uit de richtlijn blijkt dat een aantal belangrijke standpunten van de milieuorganisaties het helemaal niet gehaald hebben. Zo wordt het aantal emissierechten bepaald door de lidstaten die deze ook gratis toewijzen, het poolen van installaties werd toegestaan, alsook het opsparen van de emissierechten. Dit zijn evenwel allemaal belangen die de industrie goed uitkomen, wat erop kan wijzen dat ze een sterke tegen lobby campagne opgezet hebben en er in geslaagd zijn de lidstaten aan zich te binden. Daarnaast is het zo dat het Parlement op deze punten meer in de lijn lag van de milieubelangengroepen, maar naarmate het dossier aansleepte en het op tijd klaar hebben van de richtlijn in gevaar kwam, gaf het Parlement meer toe op deze punten. Dat het systeem verplicht is, de emissiewaarden absoluut en voorlopig beperkt tot CO<sub>2</sub> werd positief bevonden door de milieuorganisaties, maar ook daar hebben ze geen volledige slag binnengehaald. Het Parlement ijverde namelijk voor een opt-out en opt-in voor bepaalde installaties en sectoren, tegen de Commissie en de Raad in, waardoor het resultaat een compromis werd. Het EU ETS werd wel erkend als ‘binnenlandse’ maatregel en is complementair met andere maatregelen, maar het valt nog af te wachten of dit inderdaad zo zal zijn. De verwijzing naar een nieuwe richtlijn voor het koppelen aan JI en CDM projecten stemt de milieuorganisaties niet hoopvol. Op dit punt konden ze rekenen op het Parlement, maar deze wou zo snel mogelijk een politiek akkoord en stemde dus toe met het voorstellen van de nieuwe richtlijn. Wat daar inhoudelijk uit voortkomt, valt nog te bepalen en is nog geen verloren zaak, maar de milieuorganisaties zullen alle zeilen moeten bijzetten om de uitkomst van die nieuwe richtlijn zo milieu effectief mogelijk te maken.

Wat de collectieve doelstelling betreft erkennen de milieubelangengroepen dat er een stap in de goede richting werd gezet met het opzetten van een EU ETS, maar dat de weg nog lang is en vol valkuilen ligt. Door samen te werken hoopten ze de uitkomst in hun voordeel te kunnen beïnvloeden, maar op de belangrijkste punten hadden ze noch de Raad, noch de Commissie met zich mee en zelfs het Europees Parlement, natuurlijke bondgenoot, zag zich genoodzaakt in te binden op haar eisen omwille van

tijdsgebrek en uit vrees voor een volledig falen van het ETS opzet. Naast deze moeilijke institutionele setting maakte de aanwezigheid van een sterke industriële lobby de zaak nog gecompliceerder. Al deze factoren zorgden ervoor dat de invloed van de milieubelangen groepen beperkt bleef en vooral de lidstaten en bedrijfsbelangen hun slag thuishaalden.

## **Hoofdstuk 4. Conclusie.**

Het onderzoek van deze masterproef heeft betrekking op de rol van milieubelangenorganisaties in het EU besluitvormingsproces waarbij de case studie rond het EU ETS dossier geanalyseerd werd. Het inleidende hoofdstuk schetst het algemene kader waaruit het onderzoeksonderwerp is voortgekomen. Dit aan de hand van de gewijzigde positie van de EU als internationale speler in de klimaatsonderhandelingen en hoe dit een bepalende invloed heeft gehad op hoe de EU haar klimaatbeleid verder uitwerkte. Het concept van een Europees emissiehandelssysteem kwam dus via externe factoren op de Europese agenda, maar ook de gewijzigde Europese institutionele context heeft daar mee de hand in gehad. Het eerste hoofdstuk vertrok dus vanuit een internationale context om het ontstaan van het EU ETS aan te tonen en antwoord te geven op de vraag wat het EU ETS is.

Dit terwijl het tweede hoofdstuk focust op de interne actoren in het EU besluitvormingsproces, omdat deze het EU ETS vorm hebben gegeven. In het theoretische luik werd ingegaan op de Europese instellingen en de spelers achter de schermen. Daar werd vastgesteld dat bedrijfsbelangenorganisaties een overwicht hebben op maatschappelijke belangenorganisaties omdat de EU van bij haar ontstaan vooral aandacht schonk aan de economische integratie en pas vanaf de jaren 80 oog had voor maatschappelijke en/of milieubelangen. Maar het besef bij de Europese instellingen groeide dat indien burgers hun belangen niet konden ventileren via dit maatschappelijke middenveld, de legitimiteit van het Europese integratieproject wel eens aangetast kon worden. Dit zorgde ervoor dat de Commissie via subsidies een groter draagvlak creëerde voor deze belangenorganisaties. Daarnaast is ook het institutionele besluitvormingsproces op zo'n manier geëvolueerd dat er meer rekening werd gehouden met de verschillende soorten belangenorganisaties. Zo biedt een gefragmenteerde EU gemakkelijker toegang tot het besluitvormingsproces, maar kan het wel zijn dat de impact op het beleid kleiner wordt, net omdat elke belangenorganisatie toegang krijgt om zich te positioneren. Het is ook zo dat de Europese instellingen, en dan vooral de Commissie, nood hebben aan een bepaalde expertise die ze zelf niet of onvoldoende kunnen genereren. Indien deze expertise in het wetgevingsproces opgenomen wordt, legitimeren ze hun beleidsbeslissingen via deze belangenorganisaties. De Commissie is heel belangrijk voor de milieubelangenorganisaties omdat ze de voorstellen tot wetgeving lanceert en deze fase al heel bepalend kan zijn voor het verdere verloop van de besluitvorming. Daarnaast is het Europees Parlement de meest toegankelijke plaats om te lobbyen omwille van haar open en democratische karakter, terwijl de Raad van Ministers relatief moeilijk te bereiken zijn.

Naast deze institutionele spelers richt het onderzoek zich voornamelijk op de milieubelangenorganisaties in de EU en hun onderlinge relaties. Er was pas sprake van Europese milieubelangenorganisaties eind de jaren 80 met de EEB, WWF EPO, Birdlife, Greenpeace EU, FoEE en CAN Europe als grootste milieuorganisaties. Doordat deze pas recent tot ontwikkeling kwamen,



hebben ze een comparatief nadeel op andere belangengroepen die al veel langer geïnstitutionaliseerd zijn, hoewel ze op korte termijn toch relatief snel hun weg gevonden hebben. Zo zijn er een aantal milieuorganisaties die vooral gebruik maakten van de voice strategie om de publieke opinie te informeren over bepaalde zaken die dan op hun beurt de besluitvormers kunnen beïnvloeden. Maar met het installeren van de institutionele EEB die voornamelijk samenwerkt met de Europese instellingen, zagen milieubewegingen beter het nut in van de access strategie en kregen ze meer ervaring in de werking van het institutionele besluitvormingsproces. Dit is belangrijk om te weten waar en hoe er invloed op het proces kan uitgeoefend worden. Om na te gaan welke invloed de milieubelangengroepen gehad hebben op de totstandkoming van het EU ETS werd gebruik gemaakt van de methode van voorkeuren, waarbij de uitkomst van het besluitvormingsproces vergeleken wordt met de voorkeuren van de milieubelangengroepen. Bij het meten van invloed moet evenwel rekening gehouden worden met een aantal moeilijkheden die het resultaat kunnen over- of onderschatten. Deze zijn de verschillende kanalen waardoor invloed verworven kan worden, de verschillende fasen in de besluitvorming en het potentiële tegenwerk van andere lobbyisten. Deze werden tot een minimum beperkt door enkel te concentreren op de insider strategie en te werken aan de hand van formele documenten. Daarnaast werd enkel invloed gemeten vanaf het Groenboek tot de effectieve richtlijn en werd mogelijke oppositie zo goed mogelijk ingeschat en in rekening gebracht. Dit geeft ons een inzicht welke standpunten van de milieubelangengroepen het gehaald hebben, maar niet hoe ze deze verkregen hebben. Om dit te weten te komen werd beroep gedaan op de netwerktheorie die stelt dat belangengroepen zich in de schaduw van het besluitvormingsproces zullen organiseren in netwerken om zo invloed te verwerven. Een netwerk kan ruim geïnterpreteerd worden, maar een basisvereiste is dat er enige vorm van samenwerking is. De mate van samenwerking wordt onder andere bepaald door vier factoren. Deze zijn de stimulansen tot samenwerking, het issue dat ter behandeling voorligt, de potentiële coalitieleden en de mogelijke aanwezigheid van lobbygroepen die tegenwerken. Volgens Webster (2000) zullen milieubelangengroepen samenwerken om gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen te verkrijgen en kan verwacht worden dat ze samenwerken in een informele en flexibele coalitie, waarbij de leden zelf de mate van participatie bepalen, en door deze samenwerking ook effectief invloed kunnen uitoefenen. Dit omdat ze al ervaring met elkaar hebben, een collectief goed nastreven en de coalitie hen de kans geeft het groepsstandpunt mee te bepalen en dus ook het beleidsdebat te beïnvloeden. Deze hypothese werd in het derde hoofdstuk toegepast op de case studie waar inderdaad teruggevonden werd dat milieubelangengroepen zich in een informele ad hoc coalitie organiseerden.

In het derde hoofdstuk werd het besluitvormingsproces en de verschillende actoren aan onderzoek onderworpen. Van het Groenboek en het Commissievoorstel tot de effectieve richtlijn, met de Europese instellingen, milieubelangengroepen en industriële belangengroepen. Wanneer we terugkomen op de onderzoeksvragen kunnen we stellen dat de grootste en belangrijkste

milieuorganisaties betrokken waren in het besluitvormingsproces. Deze zijn CAN Europe, WWF, FoEE, Birdlife International en de EEB. Bij Greenpeace werden geen ondersteunende documenten gevonden die een bijdrage kunnen leveren aan de beïnvloeding, maar er kan wel geïmpliceerd worden dat Greenpeace onrechtstreeks betrokken werd als lid van het CAN Europe netwerk. De milieubelangengroepen handelden zowel individueel als via een informele coalitie. Indien er individueel gewerkt werd, was dit wel in functie van de gemeenschappelijke doelstelling en werden dezelfde standpunten naar voor geschoven. Er werd geen nieuwe organisatiestructuur opgericht en het enige bewijs van mogelijke samenwerking zijn de namen en logo's van de milieubewegingen op de verschillende position papers. Hun belangen waren in grote mate gemeenschappelijk en te plaatsen onder de collectieve doelstelling die ze wensten te bereiken, namelijk een doeltreffend en milieueffectief emissiehandelssysteem. De hoofdrolspeler was het Climate Action Network Europe, die onder andere WWF EPO, Greenpeace en FoEE als leden heeft, en gespecialiseerd is in emissiehandel. CAN Europe stelde de meeste position papers voor en nam dus het grootste deel van het voorbereidende werk voor zijn rekening. Ter ondersteuning daarvan deed WWF een oproep aan de Raad van Ministers, hoewel dat ook vooral was om de Gold Standard te promoten en zo haar reputatie te versterken. Terwijl Birdlife en FoEE deel uitmaakten van de coalitie, is dit niet het geval voor de EEB. De EEB komt nergens voor in de groepsdocumenten, maar maakte wel haar standpunten individueel bekend waarbij ze verklaart CAN Europe te ondersteunen en daardoor indirect een vorm van samenwerking vertoont. De reden daarvoor kan haar institutionele karakter zijn en het feit dat de EEB toch verschillend is van de andere milieubewegingen want deels opgericht door de Europese Commissie. Een andere versterkende factor die samenwerking versterkt is de mate waarin de potentiële groepsleden al ervaring hebben met elkaar. In deze case studie is dit zeker het geval want de milieubelangengroepen zijn lid van de G10 en CAN Europe en hebben al vaker samengewerkt.

Op basis van dit onderzoek kan de hypothese bevestigd worden dat milieubelangengroepen samenwerken in de vorm van een informele, ad hoc coalitie om zo het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Maar daarbij moet worden vermeld dat indien er sprake is van een informele ad hoc coalitie, dit het individueel lobbyen niet per definitie uitsluit. In deze case studie werd er ook door individuele milieubelangengroepen geprobeerd de uitkomst te beïnvloeden, maar dit steeds ter ondersteuning van de gemeenschappelijke standpunten. Zorgt deze manier van samenwerken ervoor dat de milieubelangengroepen ook effectief het eindresultaat konden beïnvloeden? Deze onderzoeksvraag kan evenwel niet met volledige zekerheid beantwoord worden door de aanwezigheid van externe factoren. In het EU ETS zijn de milieubelangengroepen erin geslaagd een aantal van hun standpunten te verzilveren en dus invloed uit te oefenen, terwijl andere belangrijke standpunten het helemaal niet haalden of nog ter discussie liggen. Oorzaak daarvan is de institutionele setting, waarbij de Commissie en de Raad niet ver genoeg gingen om van het ETS een milieueffectief instrument te maken, maar ook de aanwezigheid van industriële lobbygroepen met andere voorkeuren speelt daarbij

een belangrijke rol. Een algemeen antwoord op de vraag of deze informele vorm van samenwerking de milieubelangen groepen helpt in het bereiken van hun doelstelling, en dus het beïnvloeden van het besluitvormingsproces, kan niet gegeven worden aangezien elk dossier verschillende externe factoren met zich meebrengt en dus ook individueel benaderd zal moeten worden.

## **Bibliografie.**

[A5/2002/303/](#) *Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (COM(2001) 581.C5-0578/2001. 2001/0245(COD))* Geraadpleegd op 12 maart 2008 op

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0303+0+DOC+PDF+V0/NL>

A5/2003/207/ *Aanbeveling voor de tweede lezing betreffende het gemeenschappelijk standpunt, door de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. (15792/1/2002 – C5-0135/2003 – 2001/0245(COD))*. Geraadpleegd op 13 maart 2008 op

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0207+0+DOC+PDF+V0/NL>

Activiteiten van de EU, samenvattingen van de wetgeving (10/07/2007). *Verdrag van Maastricht over de EU*. Geraadpleegd op 2 december 2008 op [http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht\\_nl.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_nl.htm)

Bailey, I. (2003). *New environmental policy instruments in the European Union: politics, economics, and the implementation of the packaging waste directive*. Aldershot: Ashgate.

Beyers, J. (2002). *Voice and access: Political practices of diffuse and specific associations in European policy making*. *Arena Working Papers 2 (39)*, 1 – 36. Geraadpleegd op 13 juli 2009 op [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02\\_39.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_39.pdf)

Birdlife International. *Birdlife's work on EU policy: overview*. Geraadpleegd op 7 juli 2009 op [www.birdlife.org](http://www.birdlife.org)

Bouwen, P. & McCown, M. (2007). *Lobbying versus litigation: political and Legal strategies of interest representation in the European Union*. *Journal of European Public Policy 14 (3)*, 422-443.

CAN Europe (oktober 2000). *Position Paper on Emission trading in the EU*. Geraadpleegd op 21 juli 2009 op [http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2000-Oct\\_ETCNE.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2000-Oct_ETCNE.pdf)

CAN Europe (20/12/2001). Paper on the Directive proposal: Emission trading in the EU: let's see some targets! Geraadpleegd op 21 juli 2009 op [http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2001-Dec-20\\_CNE%20reasons%20for%20a%20cap.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2001-Dec-20_CNE%20reasons%20for%20a%20cap.pdf)

CAN Europe (29/09/2002). Call to the EP: No credible climate policy without STRONG RULES. Geraadpleegd op 21 juli 2009 op [http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2002-Sep-29\\_CANE-EP.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2002-Sep-29_CANE-EP.pdf)

CAN Europe, Birdlife International, FoEE, WWF (04/10/2002). Open letter to EU ministers on the proposal for domestic trading of GHG allowances: It is time to implement Kyoto at home. Geraadpleegd op 21 juli 2009 op [http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2002-Oct-04CAN-ET\\_letter2mins.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2002-Oct-04CAN-ET_letter2mins.pdf)

CAN Europe, WWF en Birdlife International (10/10/2002) Position Paper on Plenary Vote: Greenhouse Gas Emissions Trading Directive: use your vote for an effective system – the EU's Kyoto commitment depends on it. Plenary vote on the 'Moreira da Silva report'. Geraadpleegd op 22 juli 2009 op [http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2002-OCT-10\\_NGO\\_ET.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2002-OCT-10_NGO_ET.pdf)

CAN Europe, WWF, Greenpeace, RSPB, FoE (2/07/2003). Press release: Emissions Trading Directive a significant step forward, says NGO's. Geraadpleegd op 23 juli op [http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2003-Jul-02\\_PR%20ET.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2003-Jul-02_PR%20ET.pdf)

Christiansen, A., Wettestad, J. (2003). The EU as a frontrunner on greenhouse gas emission trading: how did it happen and will the EU succeed? *Climate Policy*, 3, 3-18.

Climate Action Network Europe. About CAN Europe. Geraadpleegd op 22 juni 2009 op [http://www.climnet.org/about/whois\\_can.htm](http://www.climnet.org/about/whois_can.htm) en <http://www.climnet.org/aboutcne.htm>

Coen, D. (2007 a). Empirical and theoretical studies in EU lobbying. *Journal of European Public Policy* 14 (3), 333-345.

Coen, D. (2007 b). Lobbying in the European Union. DG Internal Policies of the Union. Geraadpleegd op 22 juni 2009 op [http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1211469722\\_lobbying\\_eu.pdf](http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf)

COM (2000) 87 definitief: *Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie*. Geraadpleegd op 4 december 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0087:FIN:NL:PDF>

COM (2000) 88 definitief: *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen – naar een Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK)*. Geraadpleegd op 4 december 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0088:FIN:NL:PDF>

COM (2001) 581 definitief: *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad*. Geraadpleegd op 4 december 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0581:FIN:NL:PDF>

Damro, C., Luaces-Méndez, P. (2003 a). Emissions Trading at Kyoto: From EU Resistance to Union Innovation. *Environmental Politics*. 12 (2), 71 – 94.

Damro, C. & Luaces-Méndez, P. (2003 b). *The Kyoto Protocol's Emission Trading System: an EU – US Environmental Flip-Flop*. Geraadpleegd op 3 december 2008 op [http://www.ucis.pitt.edu/euce/pub/workingpapers/Kyoto\\_2003.pdf](http://www.ucis.pitt.edu/euce/pub/workingpapers/Kyoto_2003.pdf)

Dür A. (2008). Measuring interest group influence in the EU: A note on Methodology. *European Union Politics* 9 (4), 559-576.

EEB (29/11/2002). To the Ministers for the Environment of the EU Member States, Permanent Representations of the Member States. EU Environment Council on 9-10/12/2002. Geraadpleegd op 23 juli 2009 op <http://www.eeb.org/activities/General/letter-envcouncil-n29.pdf>

Eising, R. (2008). Interest groups in EU policy making. *Living Reviews in European Governance*, 3 (4). Geraadpleegd op 26 juni 2009 op <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-4>

ENDS Europe Daily (20/09/2000). Cautious welcome for EU emissions trading plan. Issue 836. Geraadpleegd op 15 maart 2008 op <http://www.endseuropedaily.com//articles/index.cfm?action=article&ref=8363&searchtext=Commissie%2Bproposal%2Bemission%2Btrade&searchtype=All>

ENDS Europe Daily (26/10/2000). *EU plans for emission trading "too narrow"*. Issue 1164. Geraadpleegd op 25 juli 2009 op <http://www.endseurope.com/1164?referrer=search>

ENDS Europe Daily (29/06/2001). *EU emission trading scheme proposal delayed*. Issue 5393. Geraadpleegd op 25 juli 2009 op <http://www.endseurope.com/5393?referrer=search>

ENDS Europe Daily (2/07/2003). *MEP's "give birth to EU carbon economy"*. Issue 1475. Geraadpleegd op 16 maart 2008 op <http://www.endseuropedaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=14752>

Europees Parlement en de Raad van de EU (2003). *Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (Voor de EER relevante tekst)*. Publicatieblad Nr. L 275 van 25/10/2003 blz. 0032 - 0046. Geraadpleegd op 4 december 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0087:NL:HTML>

Europese Commissie (21/10/2008). *Environment, Climate change, European Climate Change Program*. Geraadpleegd op 4 december 2008 op <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm>

European Environmental Bureau. *How the EEB works*. Geraadpleegd op 7 juli 2009 op [www.eeb.org](http://www.eeb.org)

Greenpeace. *About us*. Geraadpleegd op 7 juli 2009 op [www.greenpeace.org/eu-unit/](http://www.greenpeace.org/eu-unit/)

Greenpeace (25/03/2008). *Draft position paper on the EC legislative proposals on: Review on the ETS scheme for its operation from 2013*. Geraadpleegd op 25 juli 2009 op <http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/reports/Greenpeace-position-on-Effort-sharing-and-emission-trading-scheme.pdf>

Greenwood, J. (2nd. ed.) (2007). *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Green 8 (2001). *Introducing European Environmental NGO's: Their role and importance in EU decision-making*. Geraadpleegd op 23 juli 2009 op <http://www.eeb.org/publication/2001/BrochureGreen8-Light.pdf>

Green 9. *Introducing the Green 9*. Geraadpleegd op 4 juli 2009 op [http://www.climnet.org/Position%20papers/G10/2004-Oct\\_G9\\_PA.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/G10/2004-Oct_G9_PA.pdf)

Green 10. *Introductie van de Green 10, groep van milieuorganisaties op EU niveau*. Geraadpleegd op 5 juli 2009 op [www.green10.org](http://www.green10.org)

Gullberg A. (2008). Rational lobbying and EU climate policy. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8 (2) 161-178.

Gulbrandsen, L. & Andresen, S. (2004). NGO influence in the implementation of the KP: Compliance, Flexibility mechanisms, and Sinks. *Global Environmental Politics* 4(4), pp.54-75.

Haigh, N. & von Moltke, K. (1990). The European Community: An environmental force. *EPA Journal*, 16 (4), 58-60.

Hubert, M. (1997). Leadership in European climate policy: innovative policy-making in policy networks. In D. Liefferink en M.S. Andersen (Eds.), *The Innovation of EU Environmental Policy*. Copenhagen: Scandinavian University Press.

Jordan, A. (Ed.) (2005). *Environmental Policy in the European Union: actors, institutions and processes*. (2nd ed.) London: Earthscan.

Jordan, A., Schout, A. (Eds.) (2006). *The coordination of the European Union : exploring the capacities of networked governance*. Oxford: University Press.

Kruger J. & Pizer W. (2004). The EU ET directive: Opportunities and potential pitfalls. *RFF Discussion Paper 04-24*.

Lehmann, W. & Bosche, L. (2003). DG Research. Working paper: Lobbying in the EU: current rules and practices. *Constitutional Affairs Series, AFCE 104 EN*. Geraadpleegd op 18 juni 2009 op [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/docs/workingdocparl.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf)

Lenschow, A. (Ed.) (2002). *Environmental Policy Integration: greening sectoral policies in Europe*. London: Earthscan

Lenschow, A. (2005). Environmental Policy. In: H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack (Eds.), *Policy-making in the European Union*. (5<sup>th</sup> ed.) (pp. 305 – 328). Oxford: University Press.

Mahoney, C. (2007). Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy*, 14 (3), 366-383.



Markussen, P. & Svendsen, T.G (2005). Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the EU. *Energy Policy* 33, 245-255.

Mazey, S., Richardson, J. (Eds.) (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford: University Press.

Mazey, S. & Richardson, J. (2005). Environmental Groups and the European Community: Challenges and Opportunities. In Jordan, A. (Ed.). *Environmental Policy in the European Union: actors, institutions and processes* (pp.106-119). (2nd ed.) London: Earthscan.

McCormick, J. (2000). *Environmental Policy in the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Michaelowa, A. (1998). Impact of interest groups on EU climate policy. *European Environment* 8 pp.152-160.

Publicatieblad van de EU (24/12/2002). Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Geraadpleegd op 18 maart 2009 op [http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325NL.003301.html](http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325NL.003301.html)

Raadpleging Groenboek (14/05/2001) Green paper on greenhouse gas emissions trading within the EU. Summary of Submissions. Geraadpleegd op 25 juli 2009 op [http://ec.europa.eu/environment/docum/pdf/0087\\_summary.pdf](http://ec.europa.eu/environment/docum/pdf/0087_summary.pdf)

Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. (25 oktober 2003) L 275. 46e jaargang. Geraadpleegd op 3 maart 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:NL:PDF>

Svendsen, T.G. (2002). Lobbyism and CO2 trade in the EU. Working paper geraadpleegd op 24 juni 2009 op [http://ideas.repec.org/p/hhs/aareco/2002\\_016.html](http://ideas.repec.org/p/hhs/aareco/2002_016.html) aangeboden door de Universiteit van Aarhus.

UNEP & UNFCCC (2002). *Climate Change Information Kit*. Gebaseerd op IPCC's "Climate Change: 2001". Geraadpleegd op 1 december 2008 op [http://unfccc.int/resource/docs/publications/infokit\\_2002\\_en.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/infokit_2002_en.pdf)

UNFCCC (2007). *Status of Ratification of UNFCCC*. Geraadpleegd op 1 december 2008 op [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php)

UNFCCC (2008). *Status of Ratification of Kyoto Protocol*. Geraadpleegd op 1 december 2008 op [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/application/pdf/kp\\_ratification.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/status_of_ratification/application/pdf/kp_ratification.pdf)

United Nations (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Geraadpleegd op 1 december 2008 op <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

United Nations (1998). *Kyoto Protocol to the UNFCCC*. Geraadpleegd op 1 december 2008 op <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

Van Rooyen, E.A.L. (2009). *De Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen in Nederland 1990-2000*. Doctoral Thesis, Leiden University. Geraadpleegd op 21 juli 2009 op <https://www.openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/13790?mode=more>

Vogler, J. & Bretherton, C. (2006 a). The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change. *International Studies Perspectives* 7, 1 – 22.

Vogler, J., Bretherton, C. (2nd.ed.) (2006 b). *The EU as a global actor*. Oxford: Routledge.

Vos, H. (2006). *Besluitvorming in de Europese Unie. Een survival kit*. Leuven: Uitgeverij Acco.

Vos, H. (2006 – 2007). *Hoorcollege: Europese Politieke Integratie II*. Universiteit Gent.

Website van de EU. EUR-Lex Verdragen. (1957). Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap Geraadpleegd op 3 februari 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>

Webster, R. (2000). What drives interest collaboration at the EU level? Evidence from the European Environmental interest groups. *European Integration online papers* 4 (17), 1-21. Geraadpleegd op 14 juli op <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-017a.htm>

World Wide Fund for Nature. *Who we are*. Geraadpleegd op 7 juli 2009 op [www.panda.org](http://www.panda.org)

WWF (04/12/2002). The EU ET Directive: A vital EU policy initiative on Climate Change.  
Geraadpleegd op 23 juli 2009 op  
<http://assets.panda.org/downloads/emissionstradingdirectivebackgrounddec2002.pdf>

## Appendix

### Bijlage 1: Flexibele mechanismen.

De volledige tekst van het Kyoto Protocol kan teruggevonden worden op de website van het UNFCCC. Er wordt gebruik gemaakt van drie flexibele mechanismen in respectievelijk artikel 6, 12 en 17: gezamenlijke uitvoering (JI), mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM) en (internationale) emissiehandel (ET). Deze mechanismen betekenen daarom niet dat landen zich een weg kunnen uitkopen uit hun verplichtingen. Men moet namelijk voorrang geven aan ‘binnenlandse’ maatregelen zoals investeren in nieuwe milieuvriendelijke technologieën. Met ‘gezamenlijke uitvoering’ bedoelt men dat het voor een land met reductieverplichtingen (Annex-I land) mogelijk zal zijn om emissiereducerende projecten uit te dragen naar een ander Annex-I land, wat kan leiden tot een verspreiding van ‘schone technologieën’ (Maes, 2006). Het mechanisme voor schone ontwikkeling volgt hetzelfde principe, maar dan tussen een Annex-I land en een niet Annex-I land (of ‘ontwikkelingslanden’ die geen bindende emissiereductie verplichtingen hebben). Met het CDM worden ontwikkelingslanden geholpen in de uitbouw van hun economie. Internationale emissiehandel zorgt ervoor dat Annex-I landen emissiekredieten kunnen kopen of verkopen onder elkaar. Deze flexibele mechanismen werken kostenverlagend. Welke de Annex-I landen zijn vinden we terug in het KP in bijlage B.

Handel in emissierechten – op nationaal of internationaal niveau – is een systeem waarbij entiteiten zoals bedrijven een vergunning krijgen toegewezen om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Bedrijven die hun emissies terugdringen tot onder het niveau van hun vergunning, kunnen hun “overschot” verkopen aan ondernemingen die hun doelstelling minder gemakkelijk halen. Voor het milieu heeft dit geen negatieve gevolgen, aangezien het totaal aan emissierechten vastligt. Verhandelbare emissierechten (VER) bieden juist een kosteneffectieve oplossing (het maakt verminderingen van emissies goedkoper doordat het ervoor zorgt dat die verminderingen worden uitgevoerd wanneer de daaraan verbonden kosten het laagst zijn), en stimuleert bedrijven om te investeren in milieuvriendelijke technologie.

Bronnen:

United Nations. (1998). Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Geraadpleegd op 8 maart 2008 op <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

COM (2000) 87 definitief: Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie. Geraadpleegd op 4 december 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0087:FIN:NL:PDF>

## Bijlage 2: Trajectanalyse van het EU ETS besluitvormingsproces.

De Commissie lanceerde op 8 maart 2000 haar ‘Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie’ (COM (2000) 87 def.), alsook een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen – naar een Europees Programma inzake Klimaatverandering (COM (2000) 88 def.). Dit Groenboek ligt aan de basis van het Commissievoorstel (COM (2001) 581) dat werd gelanceerd op 23 oktober 2001 en op 13 oktober 2003 werd ondertekend door de Raad en het Europees Parlement, nadat de Raad in tweede lezing het advies van het Europees Parlement goedgekeurd had. De procedure zit met net iets minder dan 24 maanden een viertal maanden boven het gemiddelde (Vos, 2006, p.80). De rechtsgrondslag van het voorstel ligt in artikel 175 paragraaf 1 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en er werd gebruik gemaakt van de medebeslissingsprocedure. We reconstrueren nu het verloop van de besluitvorming in dit dossier.

Het voorstel voor de richtlijn werd in de Commissie aangenomen op 23 oktober 2001, waarbij DG Milieu onder leiding van Commissielid Margot Wallström de verantwoordelijkheid droeg. Dezelfde dag nog werd het toegezonden aan de Raad en het Parlement. De Raad Milieu komt samen op 29 oktober 2001 onder voorzitter Magda Aelvoet en agendeert “klimaatverandering” onder de besproken (B) punten (Press 372, nr. 12994/01). De Raad is de Commissie erkentelijk voor de indiening van een voorstel voor een kaderrichtlijn betreffende een regeling voor het verhandelen van broeikasgasemissies. Op 12 december zijn er opnieuw beraadslagingen in de Raad. Er werd een beleidsdebat gehouden over de wijze waarop de eerste fase van het emissiehandelssysteem, van 2005 – 2008, moet worden georganiseerd (Press 459, nr. 15060/01).

Zowel het Comité van de Regio’s als het Economisch en Sociaal Comité werden hier verplicht geraadpleegd. Het wetsvoorstel van de Commissie werd in het Parlement doorverwezen naar de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid als commissie ten principale, waarvan Jorge Moreira da Silva rapporteur werd (A5/2002/303/). Dit dossier heeft weliswaar raakpunten met werkterreinen van andere commissies waardoor nog vier medeadviserende commissies werden aangesteld: de Commissie begroting, Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie, Commissie juridische zaken en interne markt, Economische en Monetaire Commissie. De Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie werd volgens de uitgebreide Hughes-procedure bij de opstelling van het verslag betrokken en leverde de rapporteur voor advies William Francis Newton Dunn. De adviezen van deze commissies worden afzonderlijk gepubliceerd, behalve de Begrotingscommissie die in januari 2002 besluit geen advies uit te brengen. De commissie keurt de ontwerp-wetgevingsresolutie goed met 39 stemmen voor, 7 tegen en 6 onthoudingen. Gezien dit verslag keurt het Parlement het Commissievoorstel, zoals geamendeerd door het Parlement, in eerste lezing goed. De Commissie besluit op 10 oktober 2002 tot een gedeeltelijke toezegging.

Op 17 oktober 2002 komt in Luxemburg de 2457<sup>e</sup> zitting van de Raad Milieu bijeen, alwaar het voorstel opnieuw als B punt besproken wordt (Press 320, nr. 12976/02). Tijdens het beleidsdebat nam de Raad nota van de opmerkingen van de delegaties en verzocht het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) de uitkomst van het debat te bevestigen en de tekst verder te bespreken met het oog op een politiek akkoord in de Raad tijdens de zitting van 9-10 december. De voorzitter, Hans Christian Schmidt, was tevreden over de constructieve houding van alle delegaties in dit dossier. Uiteindelijk bevestigde de Raad maar een deel van de amendementen van het Parlement. De Commissie neemt op 27 november 2002 18 van de 73 voorgestelde amendementen van het Parlement (geheel, gedeeltelijk of in beginsel) over in een gewijzigd voorstel (COM (2002) 680 def.). Het zijn vooral amendementen die bevorderlijk zijn voor de transparantie en in de hoofdstukken 3.1 en 3.2 van het gewijzigde voorstel wordt voor elk amendement een volledige motivering gegeven. De Commissie zendt dit op dezelfde dag door naar de Raad en het Parlement. De Raad Milieu bereikt, met een eenparigheid van stemmen, op 9 december 2002 een politiek akkoord dit met het oog op een gemeenschappelijk standpunt (Bulletin EU 12-2002. Milieu 22/25, punt 1.4.60). Dit gemeenschappelijk standpunt komt er op 11 maart 2003 waarin ze zowel de aanpak als doelstelling van het oorspronkelijke Commissievoorstel ongewijzigd laat. Er worden 23 amendementen van het Parlement overgenomen en 50 worden er verworpen, met vermelding van de reden voor verwerping in dossier 15792/02 ADD 1. Op 18 maart komt het gemeenschappelijk standpunt inzake de handel in broeikasgasemissierechten als A punt (zonder debat goedgekeurd) op de agenda van de 2494<sup>e</sup> zitting van de Raad Landbouw en Visserij in Brussel (Press 76, nr. 7425/03).

Van de 23 amendementen die de Raad in het gemeenschappelijk standpunt overneemt van het Parlement zijn er 18 die de Commissie in haar gewijzigde voorstel had opgenomen (SEC/2003/364/FINAL). De overige vijf betreft: de tijdelijke uitsluiting van bepaalde installaties onder bepaalde voorwaarden tot eind 2007 (amendement 50), de toewijzingsmethode (amendement 12 van de Commissie juridische zaken en interne markt), de beperking van het gebruik van de comitéprocedure krachtens artikel 22 (amendement 49) en de opname van aanvullende sectoren en gassen (amendementen 16 en 17). De Commissie steunt evenwel dit gemeenschappelijk standpunt omdat het de belangrijkste doelstellingen van de voorgestelde richtlijn waarborgt en de totstandkoming ervan zal versnellen. De Commissie zendt op 25 maart 2003 deze verklaring door naar de Raad en het Parlement. Het Parlement verwijst het gemeenschappelijk standpunt door naar de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid en op 11 juni 2003 keurt ze de aanbeveling voor tweede lezing goed met 47 stemmen voor, 3 tegen en 2 onthoudingen, waarna het Parlement op 2 juli 2003 17 amendementen heeft aangenomen op het gemeenschappelijke standpunt van de Raad (A5/2003/207).

Op 18 juli 2003 wordt het advies van de Commissie inzake de amendementen van het Parlement in tweede lezing aangenomen en doorgezonden naar de Raad en het Parlement. De Commissie kan de 17 amendementen van het Parlement volledig overnemen omdat ze van oordeel is dat de belangrijkste doelstellingen van de EG-regeling voor de handel in emissierechten nog steeds gewaarborgd zijn (COM (2003) 463 def.). Op 22 juli 2003 wordt tijdens de 2524<sup>e</sup> zitting van de Raad Landbouw en Visserij de richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap aangenomen zonder debat (Press 215, nr. 11598/03). Op 13 oktober 2003 volgt de ondertekening door het Parlement en de Raad van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L/2003/275/ 32).

#### Bronnen:

A5/2002/303/ Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (COM(2001) 581.C5-0578/2001. 2001/0245(COD)) Geraadpleegd op 12 maart 2008 op

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0303+0+DOC+PDF+V0//NL>

A5/2003/207/ Aanbeveling voor de tweede lezing betreffende het gemeenschappelijk standpunt, door de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. (15792/1/2002 – C5-0135/2003 – 2001/0245(COD)). Geraadpleegd op 13 maart 2008 op

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0207+0+DOC+PDF+V0//NL>

Bulletin EU 12-2002. Milieu 22/25, punt 1.4.60: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG. Geraadpleegd op 12 maart 2008 op <http://europa.eu/bulletin/nl/200212/p104060.htm>

(Voor ontwerp notulen van de Raad:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/02/st15/st15378nl02.pdf>)



COM (2000) 87 definitief: Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie. Geraadpleegd op 4 december 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0087:FIN:NL:PDF>

COM (2000) 88 definitief: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen – naar een Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK). Geraadpleegd op 8 maart 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0088:FIN:NL:PDF>

COM (2001) 581 definitief: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. Geraadpleegd in 2007 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0581:FIN:NL:PDF>

COM (2002) 680 definitief: Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. Geraadpleegd op 12 maart op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0680:FIN:NL:PDF>

COM (2003) 463 definitief: Advies van de Commissie krachtens artikel 251, lid 2, derde alinea, onder c), van het EG-Verdrag, over de amendementen van het Europees Parlement op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad over het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. Geraadpleegd op 13 maart 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0463:FIN:NL:PDF>

Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. (25 oktober 2003) L 275. 46e jaargang. Geraadpleegd op 3 maart 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:NL:PDF>

Persmededeling Milieu. Press 372, nr. 12994/01 (29/10/2001). Geraadpleegd op 10 maart 2008 op <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/01/372&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>

Persmededeling Milieu. Press 459, nr. 15060/01 (12/12/2001). Geraadpleegd op 11 maart 2008 op

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/01/459&format=HTML&aged=0&language=nl&guiLanguage=en>

Persmededeling Milieu. Press 320, nr. 12976/02 (17/10/2002). Geraadpleegd op 12 maart 2008 op <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/02/320&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>

Persmededeling Landbouw en Visserij. Press 76, nr. 7425/03 (17-18/03/2003). Geraadpleegd op 13 maart 2008 op <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/76&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>

Persmededeling Landbouw en Visserij. Press 215, nr. 11598/03 (22/07/2003). Geraadpleegd op 13 maart 2008 op <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/215&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>

SEC/2003/364/FINAL Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement krachtens artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag betreffende het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. Geraadpleegd op 13 maart 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003SC0364:NL:NOT>

Vos, H. (2006). Besluitvorming in de Europese Unie. Een survival kit. Leuven: Uitgeverij Acco.

Bijlage 3: Overzicht vooruitgang in het besluitvormingsproces: van Groenboek tot EU ETS.

	Green paper, 8.3.2000 COM(2000) 87 final	Directive proposal, 23.10.2003 COM(2001)581	Parliament, 1. reading 2.10.2002 (EP (2002))	Common position 18.03.2002 (CEU, 2003a)	Parliament, 2. reading 2.06.2003 (CEU, 2003b)	Final directive, September 2003 (CEU, 2003c)
Target groups	6 GHG gasses  Energy, >50 MW <sub>th</sub> Iron and steel Minerals Cement Pulp and paper Refineries Aluminum Chemical	CO <sub>2</sub>  Energy >20 MW <sub>th</sub> Iron and steel Minerals Cement Pulp and paper Refineries	All 6 GHG  Energy >20 MW <sub>th</sub> Iron and steel Minerals Cement Pulp and paper Refineries Aluminum Chemical	CO <sub>2</sub>  Energy >20 MW <sub>th</sub> Iron and steel Mineral Cement Pulp and paper Refineries  Temporary opt out for installations	All 6 GHG  Energy >20 MW <sub>th</sub> Iron and steel Minerals Cement Pulp and paper Refineries Aluminum Chemical  Opt-in for more sectors and temporary opt out for installations	CO <sub>2</sub> , but other gases if possible Energy, >20 MW <sub>th</sub> Iron and steel Minerals Cement Pulp and paper Refineries  Allow inclusion of aluminum and chemical if possible.  Opt-in for installations below level in directive. Temporary opt-out for installations
Initial allocation	For free/grandfathering Auctioning Allocation by EU or MS  EU-rules/guidelines for allocation	2005: for free 2008: ? Allocation by member states EU can reject according to Internal Market Rules	2005: 15% auctioning 2008: 15% auctioning Allocation by member states Ceiling according to Burden Sharing Agreement	2005: for free 2008: 10% auctioning Allocation by member states EU can reject according to Internal Market Rules	Allow auctioning  Allocation by member states Trend line according to Burden Sharing Agreement	2005: 95% for free 2008: 90% for free Allocation by member states EU can reject according to Internal Market Rules and allocation follow Burden Sharing path.
Other instruments/linking	Supplementary/complementary CHP/RE  Voluntary agreements  Linking with JI/CDM and other trading regimes	Complementary Taken care by other directives Not a problem Is possible and taken by later decision	Supplementary/complementary CHP receive credit as early action Not a problem No linking from 2005–2007	Complementary Taken care of by other directives Allow pooling of installations Prepare linking directive	Complementary CHP receive credit as early action Allow pooling of installations No linking, JI/CDM is supplementary	Complementary Taken care of by other directives Allow pooling of installations Develop rules for linking with JI/CDM, at least for 2008
Compliance, verification and monitoring	Level for compliance  Penalty, size  Banking/borrowing Take-over between periods? Monitoring	Company level  2005: 50€  2008: 100€/twice the market price Free banking National decision EU-control	Company level  2005: 50€ or twice the market price 2008: 100€ or twice the market price Free banking National decision EU-control	Company level  2005: 40€  2008: 100€  Free banking National decision EU-control	Company level  2005: 40€  2008: 100€  Free banking National decision EU-control	Company level  2005: 40€  2008: 100€  Free banking National decision EU-control

Bron: Markussen, P., Svendsen, G.T. (2005). Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the European Union. *Energy Policy* 33, 245-255.

#### Bijlage 4: Standpunten van betrokken actoren.

De Europese Commissie haalt in haar voorstel enkel CO<sub>2</sub> aan en sluit de chemie en aluminium sector uit. Ze is van mening dat een op vrijwilligheid gebaseerde aanpak voor de handel in uitstootrechten – ook wanneer de regeling van tijdelijke aard is – de economische doeltreffendheid van het instrument sterk zal verminderen en is dus tegen opt-in en opt-out modellen. Voor de periode 2005-2007 stelt de Commissie voor dat de lidstaten gratis uitstootrechten aan de exploitanten kunnen toekennen, waarbij de EU de toewijzingen kan blokkeren volgens interne markt regels. Voor wat de tweede periode (2008-2012) betreft moet de Commissie een nog nader te preciseren geharmoniseerde manier vaststellen. Wat betreft het koppelen met andere emissiereducerende mechanismen zoals de JI of CDM is de Commissie daar niet resoluut tegen maar wenst daar pas later over te beslissen. Het EU ETS wordt wel als binnenlandse maatregel aanzien en andere beleidsmaatregelen zijn daar complementair aan. Het opsparen van emissierechten wordt toegestaan, maar de bevoegdheid daarvoor wordt aan de lidstaten overgelaten. Vanaf 2008 moeten de lidstaten het opsparen toestaan. Bij niet-naleving worden boetes opgelegd per te veel uitgestoten ton (50 euro vanaf 2005 en 100 euro vanaf 2008) en zijn het de lidstaten die verdere straffen opleggen en inbreuken vaststellen.

Het Europees Parlement wou vooral het voorstel van de Commissie aanscherpen door de werkingsfeer daarvan uit te breiden, zodat alle broeikasgassen en niet alleen kooldioxide worden opgenomen, alsook meer sectoren (chemische, vervoer, aluminium) onder de nieuwe wetgeving te laten vallen. Ook steunt ze de verplichte deelname van de lidstaten aan het mechanisme vanaf 2005, maar laat ruimte voor opname van andere sectoren en een tijdelijke opt-out voor bepaalde installaties. Het EP wil dat het toekennen van emissierechten door de lidstaten per veiling verloopt, waarbij een bovengrens ingesteld wordt volgens de lastenverdeling afgesproken in het Burden Sharing Agreement binnen de EU. Het EP weet dat een volledige veiling onmogelijk wordt en stelt als toegeving voor om een hybride methode te gebruiken: kosteloos, maar een klein percentage van de rechten (15%) tegen betaling. Voorts mag de EU enkel overeenkomsten afsluiten met derde landen die het KP hebben geratificeerd en wenst het Parlement geen opname van de flexibele mechanismen voor de eerste fase (Bulletin EU 10-2002. Milieu (19/22), punt 1.4.44 en A5/2002/303). Wat de nalevingregels betreft zit het EP op dezelfde lijn als de Commissie.

De Raad gaf in december 2001 verslag uit van het debat over de handel in broeikasgasemissierechten (Press 459, nr 15060/01). Hieruit bleek dat de meerderheid van de lidstaten voorstander is van een verplicht systeem, althans vanaf 2008, alsook voorstander van een gratis toewijzing van emissierechten (“grandfathering”), in plaats van deze te veilen. Het veilen zou als een verplichte belasting ervaren kunnen worden wat niet direct stimulerend werkt. Ook het poolen van installaties

moet worden toegestaan. Tenslotte was een ruime meerderheid van de lidstaten van mening dat de kosten van een dergelijk systeem krachtens het principe "de vervuiler betaalt" aan de elektriciteitsproducenten, die het grootste aandeel in CO<sub>2</sub> uitstoot hebben, moeten worden toegerekend. Ook de Raad zat op dezelfde hoogte als de Commissie en het EP wat betreft de nalevingregels, maar wou toch een lagere boete (40 euro vanaf 2005 en 100 euro vanaf 2008).

De Europese industriële sectoren waren verenigd in het feit dat ze niet wilden dat een emissiehandelssysteem de Europese bedrijven voor een competitief nadeel plaatste. Ze willen geen verplicht systeem, noch dat het systeem gebaseerd is op absolute emissie caps. Ook wensten ze, zowel wat sectoren als broeikasgassen betrof, een zo breed mogelijke toepassing. Bedrijven werken in functie van hun eigen belang en als hun voortbestaan op de helling komt te staan dan schiet het lobby apparaat in werking. De energie-intensieve industrie is zowat het lijdend voorwerp waarop heel dit dossier betrekking heeft. Belangrijke spelers in dit dossier zijn de Europese Werkgeversfederatie UNICE (sinds 2007 bekend als Business Europe), de Europese confederatie van ijzer en staal industrieën (Eurofer), de Europese cement associatie (Cembureau) en de chemische industrie met haar Europese federatie (Cefic). Ze verwelkomen de aanpak van de Commissie, maar hebben vragen bij de gedetailleerde uitwerking ervan (EndsEuropeDaily, issue 836, 20/09/2000).

Er is een sterke industriële consensus over wat een systeem nodig heeft om werkbaar te zijn: transparantie, eenvoud en flexibiliteit. Ze willen toestemming om ook internationaal te handelen in emissierechten en een volledige overeenstemming met de internationale emissiehandelwetgeving, zowel als tussen emissiehandel en de andere flexibele mechanismen van het KP. Tegelijkertijd waarschuwen ze voor de ongelijke zware last die hun industrieën zal treffen om emissies te reduceren. Ze eisen dan ook dat gezinnen en andere sectoren gelijkaardige inspanningen leveren ter compensatie. Ze steunen de voorstellen voor een sterk nalevingsstelsel. Cefic argumenteert dat de reductie doelstellingen beter relatief dan absoluut gesteld zouden worden om te vermijden dat de competitiviteit van de chemie industrie internationaal risico loopt. Cefic wil ook dat alle zes de broeikasgassen uit het KP vervat zitten in het handelssysteem en niet enkel CO<sub>2</sub> zoals de Commissie voorstelt. Te ambitieuze emissiereductie doelstellingen werken volgens Eurofer de productiviteit van ijzer en staal tegen. Hun CO<sub>2</sub> uitstoot is proces-gerelateerd en omwille van milieu controles en de ontwikkeling van nieuwe soorten staal (met een betere milieukarakteristieke levenscyclus) wordt hun uitstoot nog meer de hoogte ingedreven. Eurofer vraagt ook dat emissierechten kunnen worden overgedragen naar een volgende fase.

De grootste kritiek komt van het Cembureau die vindt dat het voorstel gebaseerd op vergunningen niet de juiste aanpak is en zich verzet tegen het veilen van emissierechten en dus vrije toekenning voorstaat

(grandfathering). Ook de Unie van de Elektriciteitsindustrie (EURELECTRIC) brengt naar aanleiding van het Commissievoorstel haar standpunten naar voor (Position paper, 7/11/2001). Net zoals haar collega's staat ze een vrijwillig systeem voor, wenst ze alle zes de broeikasgassen opgenomen te zien en prefereert ze de vrije toekenning van emissierechten. Eurelectric is van mening dat de credits uit JI en CDM projecten ook ongelimiteerd bijgeteld mogen worden in het EU handelssysteem.

CAN Europa heeft een achttal belangrijke punten die van het EU ETS een instrument kunnen maken dat voor iedereen voordelen met zich meebrengt (CAN Position Paper, oktober 2000):

- Het EU ETS zal een belangrijk instrument zijn in het EPK om de broeikasgasuitstoot te verlagen, maar mag niet het enige zijn. Het is belangrijk dat ook andere maatregelen uitgewerkt worden. Volgens CAN moet de EU haar Kyoto doelstelling halen via binnenlandse maatregelen en niet steunen op de flexibele mechanismen die onder het KP vallen.
- Het doel moet een echte en veilige verlaging van emissies zijn en daarom moeten putten (sinks), waarbij koolstof opgeslagen wordt in bossen, en nucleaire energie uitgesloten worden uit het EU ETS.
- Geen uitzonderingen: als het mechanisme een top down aanpak voorstaat dan steunt CAN die sectoren die ook onder de IPPC richtlijn vallen, samen met andere grote bronnen van uitstoot, zoals de aluminium en magnesium bedrijven. Een opt-in in een vrijwillig systeem of een opt-out in een meer bindend systeem worden geen van beide goedgekeurd. Deze ondermijnen het milieueffect, het handelssysteem en creëren concurrentievervalsing. Het plafond van het aantal emissierechten moet zo zijn dat het KP doel bereikt kan worden via binnenlandse actie.
- CAN volgt het voorstel om met een beperkt aantal sectoren en enkel CO<sub>2</sub> te beginnen, waarbij er mogelijkheid is om meer sectoren en ook de andere broeikasgassen op te nemen, wanneer kan worden aangetoond dat het monitoren en de verificatie ervan niet in het gedrang komt.
- Hou het transparant en simpel door enkel met absolute hoeveelheden van broeikasgassen (ton CO<sub>2</sub>) te werken, in plaats van bijvoorbeeld ton CO<sub>2</sub> per product. Alhoewel CAN haar twijfels heeft bij het Kyoto ETS, is het duidelijk dat enkel een systeem gebaseerd op absolute emissies compatibel zal zijn met het Kyoto ETS aangezien daar ook met absolute waarden gewerkt zal worden. En aangezien de industrie deze compatibiliteit wenst, zou ze het nut van de absolute waarden moeten inzien.
- Wat de toewijzingsmethode betreft wil CAN dat de emissierechten geveild worden. Dit belooft bedrijven die vroeg actie ondernemen om hun emissies te reduceren, terwijl het gratis weggeven ervan de vervuilers belooft. Een veiling maakt het ook gemakkelijker voor nieuwkomers op de markt en is economisch efficiënt. Indien een 'hybride' systeem overwogen

wordt dan enkel indien deze van voorbijgaande aard is en de doelstelling een volledig veilen van emissierechten is.

- Om het welslagen van het EU ETS te verzekeren is het noodzakelijk dat de regels transparant zijn, geverifieerd kunnen worden en bij niet-naleving er ernstige sancties komen. Een nieuw instrument moet het vertrouwen van het publiek winnen en dit kan enkel door een geloofwaardig systeem in gebruik te nemen.
- CAN is van mening dat het KP ETS een slecht model is en vol met achterpoortjes (carbon sinks, kernenergie, “hot air”, JI en CDM) waardoor echte reducties niet gemaakt zullen worden. Daarom is het beter van het EU ETS en het KP ETS apart te behandelen zodat het EU ETS wél milieueffectief is.

Hot air = de overallocatie van emissierechten aan economieën in transitie, zoals bijvoorbeeld het geval is bij Rusland.

#### Bronnen:

A5/2002/303/ Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (COM(2001) 581.C5-0578/2001. 2001/0245(COD))  
Geraadpleegd op 12 maart 2008 op  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0303+0+DOC+PDF+V0/NL>

Bulletin EU 10-2002. Milieu (19/22), punt 1.4.44: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG. Geraadpleegd op 17 maart 2008 op  
<http://europa.eu/bulletin/nl/200210/p104044.htm>

CAN Europe (2000). Position Paper on Emission trading in the EU. Geraadpleegd op 21 juli 2009 op  
[http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2000-Oct\\_ETCNE.pdf](http://www.climnet.org/Position%20papers/ETS/2000-Oct_ETCNE.pdf)

Ends Europe Daily. Cautious welcome for EU emissions trading plan. (20/09/2000) Issue 836.  
Geraadpleegd op 15 maart 2008 op  
<http://www.endseuropedaily.com//articles/index.cfm?action=article&ref=8363&searchtext=Commission%2Bproposal%2Bemission%2Btrade&searchtype=All>

Persmededeling Milieu. Press 459, nr. 15060/01 (12/12/2001). Geraadpleegd op 11 maart 2008 op <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/01/459&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en>

Union of the Electricity Industry – EURELECTRIC Position Paper on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for greenhouse gas emissions trading within the European Community and amending Council Directive 96/61/EC. (COM(2001)581) (7/11/2001) Geraadpleegd op <http://www2.eurelectric.org/DocShareNoFrame/Docs/4/OHDAPJHBBNLHCMBIGEFADHDKPDBY9DAD9DENC3W71KM/Eurelectric/docs/DLS/2001-030-0668-1.pdf>