

UNIVERSITEIT GENT
FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

Europeaniseringsprocessen in de Duitse politiek: de case emissiehandel.

Wetenschappelijke verhandeling

Aantal woorden: 24.613

Hannelore Mees

MASTERPROEF EU-STUDIES

PROMOTOR: PROF. DR. Hendrik Vos

COMMISSARIS: Edith Vanden Brande

COMMISSARIS: Liesbeth Tavernier

ACADEMIEJAAR 2009 - 2010

Abstract

Deze paper past de theorie van europeanisering van Börzel en Risse toe op de implementering van de emissiehandelsrichtlijn in Duitsland. Met de invoering van emissiehandel ontstond een misfit tussen het Duitse en het Europese klimaatbeleid, deze paper onderzoekt in hoeverre deze misfit ondertussen is weggewerkt en welke europeaniseringsprocessen hiervoor verantwoordelijk waren. Het onderzoek werd gevoerd op basis van een documentenanalyse en experten-interviews, op die manier werd nagegaan hoe de preferenties en strategieën van de betrokken actoren zich in de periode tussen de invoering van ETS en het huidige beleid gewijzigd hebben. Duitsland bleek, tegen de verwachtingen in, het emissiehandelssysteem wel degelijk in het eigen beleid te hebben opgenomen en neemt vandaag proactief deel aan de verdere uitwerking van ETS. Deze evolutie wordt in de eerste plaats verklaard door een politiek leerproces, dat ontstond binnen een deel van de industrie en de politieke partijen. Dit leerproces kon zich ontwikkelen dankzij een personeelwissel en evidence-based learning. Naast het leerproces hielpen ook elementen uit het Process of Redistribution of Resources de europeanisering van de Duitse klimaatpolitiek verklaren. Door een wisselwerking tussen druk van de Europese Unie en druk van binnenlandse actoren, voelde de Duitse regering zich genoodzaakt haar beleid aan te passen. Beide europeaniseringsprocessen werden geholpen door Duitslands formele en informele instituties, waarin ook traditioneel zwakkere maatschappelijke actoren tot het besluitvormingsproces toegelaten worden.

Inhoudstafel

Lijst van afkortingen	5
1. Inleiding	6
2. Europeanisering: een theoretisch kader	9
2.1 Begripsomschrijving	9
2.2 Europeanisering in drie dimensies	10
2.3 Convergentie of divergentie?	11
2.4 Process of Redistribution of Resources	11
2.4.1 Bemiddelende factoren	12
2.5 Verklaringen vanuit het sociologisch institutionalisme	13
2.5.1 Bemiddelende factoren	16
2.6 Uitkomsten van europeaniseringsprocessen	18
2.7 Duitsland en de europeanisering	20
2.8 Tussenconclusie	22
3. De emissiehandelsrichtlijn en de Duitse misfit	23
3.1 Het Duitse klimaatbeleid	23
3.2 De richtlijn Emissiehandel	24
3.2.1 Emissiehandel als milieupolitiek instrument	25
3.2.2 Het Europese emissiehandelssysteem	26
3.3 Het Europese onderhandelingsproces en de Duitse misfit	27
3.4 Tussenconclusie	31
4. Probleemformulering en het onderzoekstechnisch ontwerp	32
4.1 Probleemformulering	32
4.1.1 Process of Redistribution of Resources	33
4.1.2 Politiek leerproces	36
4.1.3 Tussenconclusie	40
4.2 Methodologie	40
4.3 Lijst van geïnterviewden	42
5. Relevantie actoren in het Duitse besluitvormingsproces	43
5.1 Actoren binnen de overheid	43
5.1.1 De regering	43
5.1.2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	43
5.1.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	44
5.2 Actoren binnen de Duitse industrie	44

5.3	Milieu-organisaties	45
6.	Preferenties en strategieën van de betrokken actoren	46
6.1	Preferenties en strategieën in de onderhandelingsfase	46
6.1.1	Actoren binnen de overheid	46
6.1.2	Actoren binnen de Duitse industrie	46
6.1.3	Milieu-organisaties	48
6.2	Preferenties en strategieën in de implementeringsfase	49
6.2.1	Actoren binnen de overheid	49
6.2.2	Actoren binnen de Duitse industrie	50
6.2.3	Milieu-organisaties	51
6.3	De eerste handelsperiode 2005-2007	51
6.4	Preferenties en strategieën voor het tweede Nationale Allocatieplan	53
6.4.1	Actoren binnen de overheid	53
6.4.2	Actoren binnen de industrie	54
6.4.3	Milieu-organisaties	55
6.4.4	Het herziene Nationale Allocatieplan 2008-2012.....	56
6.5	De tweede handelsperiode 2008-2012	57
6.6	Preferenties en strategieën voor de derde handelsperiode	57
6.6.1	Actoren binnen de overheid	57
6.6.2	Actoren binnen de industrie	59
6.6.3	Milieu-organisaties	60
7.	Het testen van de hypothesen	61
7.1	Hoofdhypothese 2.....	61
7.2	Hoofdhypothese 1 en de deelhypothesen.....	63
7.2.1	Deelhypothese 2.....	63
7.2.2	Deelhypothese 1.....	67
7.2.3	Hoofdhypothese 1	68
7.3	Het beantwoorden van de onderzoeksvragen	68
8.	Besluit	69
	Bronvermelding	76

Lijst van afkortingen

AGE	Arbeitsgruppe Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhausgas-effektes
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
EEG	Erneubare-Energien-Gesetz
ETS	Emission Trading System
NAP	Nationaal Allocatieplan
UBA	Umweltbundesamt
VDEW	Verband der Elektrizitätswirtschaft

I. Inleiding

Duitsland staat traditioneel bekend als een voortrekker in het Europese milieubeleid (Lenaerts, Taverniers e.a., 2008, 52). Het was één van de lidstaten die in samenwerking met de Europese Commissie een dynamiek op gang bracht naar een ambitieuze Europese milieupolitiek. Het Duitse milieubeleid vormde het voorbeeld voor verschillende Europese richtlijnen, zie o.a. de Europese milieukeur of de richtlijn op verpakkingsafval (Tews, Busch e.a., 2001, 13-16; Haverland 1999).

Op het gebied van klimaatpolitiek ondersteunde Duitsland doorheen de jaren '90 de pogingen van de Europese Commissie een CO₂-belasting op energieverbruik in te voeren (Welford & Starkey, 1996, 229). Ook op dit domein behoorde de lidstaat dus tot de voortrekkers.

Dit veranderde in 2001, toen de Commissie een voorstel publiceerde voor een nieuw milieupolitiek instrument: emissiehandel. De inspiratie haalde ze uit het Kyoto-Protocol, waarin op vraag van de Verenigde Staten de mogelijkheid voor een wereldwijd emissiehandelssysteem stond vastgelegd (Wettestad, 2005). De Europese partners waren oorspronkelijk niet voor een dergelijk systeem te vinden, en zagen het als een pure toegeving aan de Amerikanen. Die laatste trokken zich uiteindelijk uit het Kyoto-Protocol terug, maar emissiehandel bleef in het akkoord staan. Volgens Wettestad zag de EU zich na de terugtrekking van de Verenigde Staten als grote verdediger van het bedreigde Kyoto-Protocol en besloot het akkoord dan ook zo goed mogelijk unilateraal uit te voeren, het tot dan toe misprijsde emissiehandelssysteem inbegrepen. Omdat bovendien andere (fiscale) instrumenten niet haalbaar bleken, schaarden de meeste lidstaten zich op korte tijd achter het Commissievoorstel, met Duitsland als één van de uitzonderingen.¹

De introductie van het emissiehandelssysteem betekende een omschakeling in het Europese klimaatbeleid naar een enerzijds flexibel maar anderzijds dwingend mechanisme. Dit veroorzaakte een grote misfit met de bestaande Duitse klimaatpolitiek, die enerzijds bestond uit een dwingende maar onflexibele belasting op energieverbruik en anderzijds uit flexibele vrijwillige overeenkomsten. Het verzet vanuit politiek en industrie tegen een nieuw marktgebaseerd mechanisme was dan ook groot. Het ETS dreigde de Europese *Vorreiter* in de rol van *laggard* te duwen.

Onder welke omstandigheden misfit weggewerkt kan worden, wordt onderzocht in europeaniseringstheorieën. In *When Europe hits Home* van Börzel en Risse (2000) worden twee verschillende processen besproken die verklaren waarom een lidstaat haar eigen beleid

¹ Naast Duitsland stonden ook Finland, Luxemburg en Spanje terughoudend tegenover het emissiehandelssysteem (Agence Europe, 2002, 7 december).

en instituties zal aanpassen aan het Europese niveau. Belangrijk is dat men ervan uitgaat dat druk vanuit de EU, die door de misfit ontstaat niet voldoende is verandering teweeg te brengen, er moet een samenwerking ontstaan tussen push- (vanuit EU) en pull-factoren (door binnenlandse actoren) (Börzel, 2003, 38-40). Twee processen die een dergelijke binnenlandse dynamiek tot standbrengen zijn het Process of Redistribution of Resources en een politiek leerproces (Börzel en Risse, 2000). Met het eerste proces zal in de lidstaat onder druk van de Europese Unie een machtsverdeling plaatsvinden ten voordele van binnenlandse actoren die het Europese beleid ondersteunen. Volgens een politiek leerproces daarentegen kan verandering pas plaatsvinden indien de binnenlandse actoren hun preferenties wijzigen. Hier zijn het dus niet de voorstanders van het Europese beleid die meer machtsbronnen verwerven maar de oorspronkelijke tegenstanders die hun preferenties op die van het Europees niveau afstemmen.

In deze paper pas ik de theorie van Börzel en Risse toe op het implementeringsproces van de handel in emissierechten in Duitsland. Ik onderzoek of sinds de invoering van de emissiehandelsrichtlijn in oktober 2003 een proces van europeanisering in Duitsland heeft plaatsgevonden en of Duitsland haar klimaatpolitiek dus wel degelijk aan het nieuwe milieupolitieke instrument heeft aangepast. Verder onderzoek ik volgens welk proces van europeanisering deze eventuele wijzigingen te verklaren zijn. Was hier een Process of Redistribution of Resources aan het werk, waarbij tegenstanders van de richtlijn hun strategieën hebben moeten aanpassen door verschuivingen in machtsverhoudingen ten voordele van de voorstanders, of heeft een politiek leerproces plaatsgevonden waardoor de preferenties van de oorspronkelijke tegenstanders zich aan de nieuwe realiteit hebben aangepast en ETS nu als een integraal deel van het klimaatbeleid beschouwen.

De onderzoeksvragen waarop ik een antwoord wilde vinden zijn de volgende:

- Welke europeaniseringsprocessen hebben bij de implementering van de emissiehandelsrichtlijn in Duitsland plaatsgevonden?
 - Heeft zich een Process of Redistribution of Resources voorgedaan ten voordele van de voorstanders van het Europese beleid?
 - Heeft zich een politiek leerproces voorgedaan ten voordele van het Europese beleid?
- Hebben deze europeaniseringsprocessen tot veranderingen in de Duitse klimaatpolitiek geleid?

Mijn hypothesen werden getest via kwalitatief onderzoek. Door middel van een documentenanalyse, literatuuronderzoek en interviews vergeleek ik de preferenties en strategieën van betrokken actoren in verschillende fasen van het implementeringsproces. Actoren die in het

Duitse besluitvormingsproces betrokken waren, zijn verschillende ministeries en partijen binnen de overheid, actoren uit de Duitse industrie en milieu-organisaties.

Ik ben mijn onderzoek gestart met een analyse van positiebepalingen, persartikels en officiële documenten die tussen 2000 en 2009 verschenen zijn. Van elke groep actoren heb ik daarnaast een vertegenwoordiger geïnterviewd, die ik vroeg hoe hij/zij bepaalde veranderingen in de positiebepalingen en persartikels inschatte.

Ik begin deze paper met een literatuuronderzoek rond europeanisering, waarin de europeaniseringsprocessen uitgebreid beschreven worden. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de Duitse klimaatpolitiek, het instrument emissiehandel, het onderhandelingsproces rond de Europese richtlijn en de misfit die deze richtlijn in Duitsland veroorzaakte. Het vooronderzoek wordt afgesloten door hoofdstuk 4, waarin onderzoeksvragen en hypothesen worden opgesteld en de methodologie verder uitgewerkt wordt. Hoofdstukken 5, 6 en 7 behandelen het eigenlijke onderzoek. In hoofdstuk 5 worden de betrokken actoren in het besluitvormingsproces binnen Duitsland opgesomd, hoofdstuk 6 beschrijft de preferenties en strategieën binnen Duitsland in de verschillende fasen van het implementeringsproces. Hoofdstuk 7 test de in hoofdstuk 4 opgestelde hypothesen, uiteindelijk conclusies worden getrokken in afsluitend hoofdstuk 8.

2. Europeanisering: een theoretisch kader

2.1 Begripsomschrijving

Schmidt en Radaelli noemen europeanisering de tweede generatie in de EU-studies (2004, 183). Na de decennialange debatten over of, waarom en hoe de Europese staten zich integreren, richtten steeds meer wetenschappers hun blik op de vraag hoe dit Europese integratieproces zich naar de nationale besluitvorming terugkoppelt.

Uit een analyse van academische artikels tussen 1980 en 2000, besluit Featherstone dat het begrip onder wetenschappers steeds beter ingeburgerd geraakt (Faetherstone, 2003, 5). Ook Héritier stelt dat onderzoek rond Europeanisering gedurende de jaren '90 een snelle transformatie naar meer conceptuele en empirische rijkdom ondergaan heeft (2001, 3).

Maar wat houdt europeanisering precies in? Olsen somt 5 varianten op, op welke manier het woord gebruikt kan worden (Bulmer, 2007, 47). Ten eerste omvat het de veranderingen in de externe grenzen van de EU, ten tweede is het de ontwikkeling van instituties op Europees niveau. In een derde betekenis staat het voor de centrale doordringing van nationale politieke systemen door de EU. Ten vierde gaat het om het exporteren van de Europese opbouw van politieke organisatie en in de laatste betekenis heeft men het over het politieke verenigingsproject.

Panke en Börzel vatten deze varianten samen in 3 perspectieven: het kikkerperspectief, het vogelperspectief en het geïntegreerde perspectief (2008, 139). Het vogelperspectief beschouwt europeanisering als een uitsluitend top-down proces, namelijk druk vanuit Europa die kan leiden tot interne institutionele veranderingen. Dit perspectief wordt onder meer door Knill en Lehmkuhl gebruikt (1999). Het kikkerperspectief daarentegen bekijkt de invloed van staten op de besluitvorming in de EU, dit perspectief gebruikten voornamelijk vroegere auteurs (Risse, Green Cowles & e.a., 2001, 3). Het geïntegreerde perspectief onderzoekt het interactieve proces tussen de twee voorgaande perspectieven. Zo beschouwen Caporaso, Green Cowles en Risse europeanisering als een focus op cross-level politieke interacties, het omvat zowel de opbouw van instituties op Europees niveau, de impact daarvan op nationaal niveau en een antwoord op de globalisering (Featherstone, 2003, 13-14). In deze paper neem ik het vogelperspectief als startpunt. Ik sluit me hiermee aan bij Smith (2001, 2-4). Zij maakt een duidelijk onderscheid tussen Europese integratie, als een bottom-up proces, en Europeanisering als de top-down tegenhanger. In die zin omschrijft ze *'European Integration as the process of EEC/EC/EU construction and political formulation by a wide range of actors, ((non)-governmental, from the member states of EU) engaged in the policy making at*

EU-level'. Europeanisering daarentegen, is *'change in member states' policies, practises and politics by economical, institutional and ideational forces generated by European integration*'.

Van het kikkerperspectief wil ik me volledig distantiëren, naar mijn mening onderzoekt deze benadering geen europeaniseringsprocessen maar die van de Europese integratie. Een goede raad van Schmidt en Radaelli (2004, 190) wil ik echter in gedachten houden. De Europese besluitvorming is een zeer complex proces. Indien men zich beperkt tot het afgewerkt Europese beleid om te onderzoeken welke mogelijke veranderingen dat in de lidstaten teweegbrengt, overziet men de politieke processen die aan de uitvoering van de richtlijn zijn voorafgegaan. Deze hebben vaak ook al invloed op het beleid in de lidstaat in kwestie gehad en de onderhandelingsprocessen zijn ook bepalend voor mogelijke implementeringsmoeilijkheden. In deze paper worden dan ook elementen uit het onderhandelingsproces dat aan de emissiehandelsrichtlijn vooraf ging in het onderzoek betrokken.

2.2 Europeanisering in drie dimensies

Binnen het begrip europeanisering zijn heel wat onderverdelingen te maken. Er is bv. positieve integratie, negatieve integratie of framing integration (Knill en Lehmkuhl, 1999, 1-4), en de EU kan een hervormingsbevorderende, hervormingsremmende of neutrale uitwerking hebben (Héritier en Knill, 2001, 290-292). Voor mijn onderzoek is één onderverdeling relevant, dit zijn de drie dimensies van europeanisering.

Onder europeanisering kan zowel de invloed op politieke structuren als op bredere systeemstructuren in de samenleving onderzocht worden. Binnen de politieke structuren is er een onderscheid in europeaniseringsprocessen wat betreft policies, politics en polities. Europeanisering kan een invloed uitoefenen op de inhoud van het beleid, op de nationale instituties en op de politieke processen in de binnenlandse besluitvorming (Börzel, 2006, 498-499). In een nauwe betekenis slaat policy op de inhoud van het beleid (doelstellingen, standaarden, instrumenten) en probleemoplossingsperceptie, in een bredere betekenis worden er ook administratieve structuren en beleidsstijlen in mee betrokken. Deze definitie overlapt dus met de dimensie van polities, namelijk de formele en informele instituties.

Uit onderzoek blijkt dat de invloed van de Europa zich grotendeels beperkt tot de policy dimensie en dan nog voornamelijk tot de beperkte definitie van deze dimensie, dit zijn de politieke inhoud, instrumenten en probleemoplossingspercepties (Börzel, 2006, 503). In bepaalde beleidsdomeinen, zoals milieu en landbouw, worden vandaag bijna alle beslissingen op het Europese niveau genomen (Vos, 2008a, 9). Volgens Börzel en Risse heeft de

implementering van het Europees beleid dan ook tot substantiële veranderingen in de beleidsopties van de lidstaten gezorgd (2000, 3). Bij de twee andere dimensies is haar invloed heel wat minder, lidstaten tonen zich zeer terughoudend om veranderingen in hun administratieve structuren of bestuursstijlen aan te brengen.

2.3 Convergentie of divergentie ?

Een belangrijke onderzoeksvraag in het europeaniseringsonderzoek is de vraag of de invloed van de EU leidt tot een zelfde beleid in de verschillende lidstaten. Volgens theorieën zoals het institutionalistisch isomorfisme en inzichten vanuit het *rational choice* institutionalisme zou de voortdurende interactie tussen staten in een integratieproces tot een homogenisering van de onderlinge nationale politiek moeten leiden (Börzel & Risse, 2000, 8; Kassim, 2003, 89). Dit is niet het geval. Héritier noemt de Europese Unie een '*lappendeken*' (Börzel, 2006, 500). Bij de onderhandelingen van nieuwe richtlijnen proberen de verschillende lidstaten hun eigen beleid zoveel mogelijk in het Europese weerspiegeld te zien, doordat geen enkele staat daar op systematische wijze in slaagt is de Europese wetgeving een samenraapsel van alle mogelijke politieke instrumenten en paradigma's. De aanpassingskosten per beleidsmaatregel zijn dan ook voor ieder land verschillend al naar gelang de politieke instrumenten die reeds in de nationale politiek werkzaam waren en hun onderliggende paradigma's. Richtlijnen laten ook een gewisse graad van vrijheid aan de lidstaten en zij zullen deze dan ook zoveel mogelijk naar hun eigen politieke structuur proberen te interpreteren (Kassim, 2003, 89). Is het verschil te groot dan zullen de landen de invoering van de maatregel zolang mogelijk uitstellen (Risse, Green Cowles e.a., 2001). Hoe groter de misfit tussen het binnenlandse en Europese beleid hoe meer druk op het land ligt om zich aan te passen. Deze druk op zich is echter niet voldoende om tot binnenlandse verandering te komen. Hiervoor moet de aanpassingsdruk vergezeld worden door *bemiddelende factoren*. Deze factoren variëren tussen de verschillende beleidsdomeinen, landen en specifieke richtlijnen. Ze kunnen in twee groepen worden onderverdeeld, met langs de ene kant rationalistische factoren en langs de andere kant factoren aangebracht vanuit het sociologisch institutionalisme.

2.4 Process of Redistribution of Resources

Deze *rational choice* institutionalistische verklaring vertrekt vanuit een *logic of consequentialism* (Börzel & Risse, 2003, 7-8). Actoren bepalen hun strategie op basis van hun machtsbronnen, om doelen te bereiken die aansluiten bij hun preferenties. Een belangrijke assumptie is dat deze preferenties exogeen zijn, de voorkeuren van een acteur

worden bepaald aan de hand van hun materiële belangen die steeds dezelfde blijven. Volgens deze benadering uit de invloed van de EU zich door veranderingen in de opportuniteitsstructuur van de betrokken actoren. Het Europese beleid wijzigt de kansen en hindernissen waar actoren voorstaan, dankzij Europa kunnen zij hun machtsbronnen versterken of moet de actor juist aan macht inboeten.

Door het optreden van de EU kunnen binnenlandse hervormingen, die al jarenlang intern geblokkeerd werden, plotse vooruitgang boeken. Zo vertelt Schmidt hoe de Europese richtlijn ter liberalisering van de interne markt tot verregeande binnenlandse hervormingen in Duitsland leidde (2002, 19-20). Op het sterk gereguleerde Duitse beleid kwam al jaren kritiek van een groot aantal binnenlandse groepen, dit beleid zat echter zo in gemeenschappelijke belangen tussen de overheid en geprivilegerde actoren vervlochten dat elke poging tot hervormingen geblokkeerd werd.

Met de Europese richtlijn konden de pro-liberaliseringsactoren echter hun argumenten versterken. Ze haalden aan dat het beter was de richtlijn op politiek niveau uit te voeren in plaats van te wachten op een oordeel van het Hof. De hervormingen die hierop volgden gingen uiteindelijk verder dan wat door de richtlijn gevraagd werd.

2.4.1 Bemiddelende factoren

Vooraleer in een lidstaat een machtsherverdeling kan plaatsvinden moet er een voldoende graad aan misfit zijn om de handelscapaciteiten van een actor te beïnvloeden en de actor moet deze opportuniteiten daarenboven kunnen uitbuiten. Twee bemiddelende factoren oefenen hierop hun eigen onafhankelijke invloed uit, namelijk *multi veto points* en formele instituties.

Multi veto points

Een auteur die sterk de nadruk op het belang van veto punten legt is Haverland (1999). Hij omschrijft ze als *elke stap in het besluitvormingsproces waarop de betrokken actoren tot een akkoord moeten komen alvorens men tot politieke verandering kan komen*. Haverland baseerde zijn theorie op een onderzoek naar een richtlijn op verpakkingsafval. Het Duitse afvalbeleid was gebaseerd op een geformaliseerd systeem met hoge standaards. De Europese richtlijn zette lagere standaarden maar lidstaten werd toegestaan hun hogere normen te behouden. Vanuit de andere lidstaten kwam echter reactie op het Duitse systeem van hervulbare flessen, deze werden als een handelsbarrière beschouwd. De Duitse regering was echter niet in staat haar regulering aan te passen, een veto punt dat niet te overwinnen bleek was de goedkeuring door de Bundesrat. De richtlijn werd pas 2 jaar na de oorspronkelijke deadline geïmplementeerd. Haverland besluit hieruit dat men bij het verklaren van variatie in

de implementering rekening moet houden met de nationale institutionele capaciteiten van staten. Lidstaten met een gefragmenteerde institutionele structuur (bicaameaal, federaal, ...) scoren veel slechter wat implementering betreft dan andere. Een empirische analyse van 15 lidstaten door Giuliani bevestigt dit, dankzij het grote aantal vetospelers in consensusdemocratieën hadden deze landen een veel slechtere implementeringscore (2003, 144). Ook in het onderzoek van Green Cowles en Risse bleken multi veto points de belangrijkste remmende factor te zijn bij aanpassingsproblemen (2001, 226).² Een groot aantal multi veto points zijn dus een belemmerende factor voor binnenlandse verandering.

Formele instituties

Instituties bevoorraden actoren met de nodige machtsbronnen om van de kansen die hen door het Europese beleid geboden worden gebruik te kunnen maken en interne hervorming te bepleiten (Börzel & Risse, 2003, 9). Zo mogen de belangen van een milieuorganisatie dan wel in lijn zijn met die van het Europese beleid, zolang er in de binnenlandse institutionele setting geen mogelijkheden zijn ingebouwd om door de overheid gehoord te worden zal zij van deze nieuwe opportuniteit geen gebruik kunnen maken. Duitsland is een consensusdemocratie met neo-corporatistische elementen in de besluitvorming (Green Cowles & Risse, 2001, 225-228). In deze lidstaat ligt de machtsverdeling anders dan in bijvoorbeeld Frankrijk, waar de relatie tussen de staat en de samenleving uitsluitend door de overheid bepaald wordt en actoren dus minder van de kansen, geboden door het Europees beleid, gebruik kunnen maken. Ook de relaties tussen de regering en de lagere overheden of deelstaten zijn meebepalend voor de mate waarin deze laatsten van het Europees beleid gebruik kunnen maken. Börzel schrijft dat de deelstaten in het coöperatief federalistisch Duitsland de nieuwe opportuniteiten veel beter konden uitbuiten dan de deelstaten in Spanje, die in een competitieve relatie tot de federale overheid stonden (2001, 138). Voor hen was het Europese beleid een factor die hen aan macht deed inboeten. De macht van actoren hangt natuurlijk niet enkel af van de formele toegang tot de overheid, belangrijk is ook de grootte organisatie, financiële bronnen, expertise, ... (Börzel & Risse, 2003, 9).

2.5 Verklaringen vanuit het sociologisch institutionalisme

Het thema europeanisering kan ook vanuit een *logic of appropriateness* benaderd worden. In deze constructivistische benadering zijn de preferenties van actoren niet exogeen bepaald maar krijgen vorm doorheen het politieke proces (Orbie, 2009, 131-132). Het ontologische vertrekpunt voor constructivisten is het structurationisme. Belangen, ideeën en identiteiten

² Vergelijking van 6 lidstaten op 10 beleidsdomeinen.

worden gevormd door middel van interactie tussen actoren binnen de politieke structuur. Hoe actoren hun preferenties percipiëren wordt bepaald door de instituties waarbinnen ze actief zijn. Langs de andere kant dragen actoren zelf ook een steentje bij aan de opbouw van deze instituties en daarmee aan de preferenties van andere actoren.

Een actor zal volgens deze benadering zijn belang definiëren naargelang wat hij als gepast beschouwd, wat dus binnen de institutie sociaal aanvaard wordt. Auteurs uit het sociologisch institutionalisme zien europeanisering als het van bovenaf opleggen van nieuwe regels, normen, gebruiken en betekenisystemen die de lidstaten in hun eigen normstelsel moeten inpassen (Börzel & Risse, 2003, 10). De stroming biedt twee verschillende verklaringen voor europeaniseringsprocessen. Een eerste verklaring is het institutioneel isomorfisme, eerder in deze paper werd echter al vermeld dat voor deze verklaring weinig empirisch bewijs bestaat (zie 2.3). Relevanter is het *Process of Socialization and Learning*. Deze versie legt de focus op de leerprocessen waarmee leden van de internationale gemeenschap nieuwe normen internaliseren met het doel hun vreedzame relaties te kunnen behouden en verder te kunnen ontwikkelen. Misfit van de lidstaten met het Europese niveau is het startpunt van een eventueel leerproces, indien het ondersteund wordt door minstens één bemiddelende factor.

Jenkins-Smith en Sabatier omschrijven *policy-oriented learning* als *relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions that result from experience and which are concerned with attainment or revision of precepts of the belief system of individuals or collectivities* (1993, 42). In het grootste deel van de benaderingen die leerprocessen omschrijven gaat men er van uit dat staten leren van hun ervaringen en hun huidige handelingen aanpassen op basis van hoe zij de gevolgen van vroegere handelingen interpreteren (Bennett & Howlett, 1992, 276). Dit zijn leerprocessen gebaseerd op een tijdsdimensie, het leerproces waarnaar ik op zoek ben bevindt zich daarentegen in de ruimte-dimensie, namelijk een multi-level-governance structuur tussen de EU en haar lidstaten.

Met de omschrijving van Bennett en Howlett kunnen ook rationalistische auteurs aan de slag, bij hen gaat dit echter louter om evidence-based learning, waarbij lessen worden getrokken uit eerdere politieke experimenten (Sanderson, 2002, 5). Constructivistische studies daarentegen onderzoeken een proces dat plaatsvindt door interactie tussen actoren waardoor normen en discoursen zich kunnen verspreiden. Er wordt niet vanuit gegaan dat het toekomstige beleid, dat dankzij het leerproces tot stand komt, effectiever zal zijn dan het vorige.

Learning is een breed begrip, met een uitgebreide literatuur, vele onderbegrippen en al evenveel onderverdelingen. Eén van die onderverdelingen is *simple learning* versus *complex learning* (Risse, Green Cowles e.a., 2001, 12; Levy, 1994, 286). Bij *simple learning* passen

actoren middelen en strategieën aan terwijl hun doelen en preferenties gelijk blijven. Het leerproces bij *complex learning* is veel diepgaander, hier wijzigen de actoren ook hun doelen en preferenties.

Leerprocessen verschillen ook naargelang op welk niveau de beïnvloede waarden en normen liggen. Sabatier en Jenkins-Smith onderscheiden kernovertuigen van tweederangsovertuigingen (1993, 5). Tetlock ziet politieke overtuigingen als een hiërarchisch systeem met fundamentele assumpties en doelen op het hoogste niveau, strategische overtuigen en voorkeuren op het tussenniveau en met tactische overtuigen onderaan (Levy, 1994, 286). Volgens beide auteurs zijn veranderingen in de overtuigingen in de kern of op het hoogste niveau enkel mogelijk op lange termijn.

De meeste literatuur rond leerprocessen die ik tot zover besproken heb, onderzocht op het gebied van de Internationale Betrekkingen of binnenlandse processen. Hierbij ontstaan leerprocessen op basis van vroegere ervaringen of ervaringen van andere actoren. In de EU zitten we echter in de dynamiek van een multi-level governance systeem.

Eising beschrijft verschillende manieren hoe de EU leerprocessen binnen de lidstaten bevordert tijdens het onderhandelingsproces (2002, 102). Europese onderhandelingen zijn gestroomlijnd door allerlei formele en informele normen: Binnen de Raad heerst de consensus- en fairnessnorm, die wederkerige akkoorden op basis van compromissen garanderen. Andere leervriendelijke normen zijn het initiatiefrecht van de Commissie, issue linkage en de incrementele structuur van het onderhandelingsproces. Dit laatste betekent dat de Raad zich eerst over de minst controversiële punten zal buigen, om langzaam tot controversiëlere thema's over te gaan. Eens op één van de punten een overeenkomst wordt afgesloten, wordt hier normaalgezien niet meer op teruggekomen.

Verder wijst Eising er ook nog op dat de lidstaten van elkaars ervaringen leren (2002, 112). Zo was het dankzij de geslaagde elektriciteitsmarktliberalisering in het Verenigd Koninkrijk dat Duitsland terugkwam van het discours dat concurrentie in de energiemarkt een storende werking zou hebben.

Tot hier de rol van leerprocessen in de onderhandelingsfase, in mijn onderzoek gaat het daarentegen over de implementering van Europees beleid in een lidstaat. Conzelmann onderzocht hoe het Europese regionaal ontwikkelingsbeleid op de hervorming van het beleid in Duitsland ingespeeld heeft (1998). In het hervormde beleid kwamen verschillende elementen van het Europese beleid terug. Deze waren bedongen door de Länder, die werden geïnspireerd door het Europese niveau. Terwijl de deelstaten zich tegenover het oude beleid eerder apathisch hadden opgesteld, steeg hun interesse, nu dankzij Europese medefinanciering de fondsen in het beleid groter werden. Bovendien werden ze door de Commissie rechtstreeks uitgevraagd over hun eigen preferenties. Zo bracht de EU enerzijds

een nieuwe speler in de onderhandelingen, anderzijds bood het een alternatief voor een beleid waarvan de Länder al langer ontevreden waren. De draagkracht van deze leerprocessen was echter beperkt, de kern van het oorspronkelijke Duitse regionale ontwikkelingsbeleid bleef grotendeels behouden.

Dit onderzoek komt al dichterbij de studie die ik wil voeren, verschil is dat het hier niet om een van bovenaf opgelegde hervorming gaat maar om een binnenlandse hervorming die zich naar Europese maatstaven spiegelt.

2.5.1 Bemiddelende factoren

Börzel en Risse beweren dat leerprocessen kunnen leiden tot de ontwikkeling van nieuwe normen en identiteiten indien dit proces ondersteund wordt door ten minste één bemiddelende factor (2003, 11). Deze factoren zijn policy entrepreneurs en informele instituties.

Policy entrepreneurs

Policy entrepreneurs bepleiten de hervormingen op nationaal vlak. Hierbij gaat het niet zozeer om een herverdeling van machtsbronnen maar wordt er gebruik gemaakt van morele argumenten om andere actoren ervan te overtuigen hun preferenties te wijzigen (Börzel & Risse, 2003, 11). De auteurs vermelden twee instellingen waarbinnen en waartussen politieke leerprocessen kunnen plaatsvinden, dit zijn epistemic communities en advocacy coalitions.

Een *epistemic community* is 'een transnationaal netwerk dat bestaat uit deskundigen met een specifieke expertise en met een gezaghebbende stem over beleidsrelevante kennis in een bepaald domein' (Orbie, 2009, 164). In deze netwerken staat kennis dus centraal, de deelnemers zijn door politieke actoren aangesteld om op een objectieve wijze en op basis van consensus tot aanbevelingen te komen. De actoren binnen dit netwerk hebben allen eenzelfde professionele achtergrond en zullen problemen dus ook op een gelijklopende manier interpreteren. Hierdoor vergroot de kans op onderhandelingen gebaseerd op *logic of arguing*, waarbij belangen en machtsspelletjes naar de achtergrond geschoven worden en discussies worden gevoerd op basis van argumenten en overtuigingen.

Anders is het gesteld met de *advocacy coalitions*. In tegenstelling tot epistemic communities staat in deze netwerken niet objectieve kennis maar een gedeelde politieke overtuiging centraal. Eigenlijk zijn zij het tegenovergestelde van een epistemic community. Terwijl de eerste wordt samengesteld op basis van een zelfde professionele achtergrond en de deelnemers op termijn een gedeelde overtuiging ontwikkelen, is dit laatste het startpunt van een advocacy coalition, die erna eigen analyses van het probleem zal proberen te ontwikkelen om haar argumenten te staven (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993, 45).

Zowel voor de epistemic community als voor een advocacy coalition komt het er dus op aan kennis te genereren die door andere actoren aanvaard wordt. Advocacy coalitions staan hier natuurlijk al sneller voor een geloofwaardigheidsprobleem.

Jenkins-Smith en Sabatier onderzochten in hoeverre een politiek leerproces tussen verschillende advocacy coalitions kon plaatsvinden en kwamen tot 3 stimulerende factoren (1993, 49-53). Een eerste variabele was de graad van het conflict tussen de verschillende coalities. De auteurs maken binnen de structuur van overtuigingen van een advocacy coalition een onderscheid tussen kernelementen en secundaire overtuigingen. Zolang de verschillen tussen de coalities zich in de periferie bevinden met een gemeenschappelijke kern waarin de coalities elkaar kunnen vinden, kan een leerproces plaatsvinden.³ Een tweede voorwaarde is de analytische navolgbaarheid, d.i. bestaat tussen de verschillende coalities een gemeenschappelijke epistemologische basis. De partijen moeten akkoord gaan met de manier waarop de tegenpartij haar analyses gevoerd heeft en dus de resultaten van elkaars onderzoek aanvaarden. De derde voorwaarde betreft de aard van het forum waarin de discussies gevoerd worden. Politieke leerprocessen hebben geen kans in een open forum waaraan alle geïnteresseerde partijen kunnen deelnemen, aangezien de deelnemers een te verschillende professionele achtergrond hebben en er weinig bereidheid bestaat om naar elkaar te luisteren. Beter is een forum te organiseren waarin een beperkt aantal deelnemers met uitlopende belangen en overtuigingen maar met een zelfde analytisch niveau samenkomen. In een zulke setting kan net als in een epistemic community een logic of arguing ontstaan.

Politieke cultuur en informele instituties

Instituties voorzien het besluitvormingsproces van een stabiele ondergrond. Ze helpen de kosten van het politieke proces te beperken en beïnvloeden tegelijkertijd de preferenties van de actoren in de besluitvorming en de manier waarop zij naar het probleem en mogelijke oplossingen aankijken: welke oorzaak-gevolg verbanden, wat zijn wenselijke uitkomsten van een oplossing, welke instrumenten, ... (Héritier, 2001, 12-14; May, 1992, 337). Instituties maken dat besluitvorming vaak zeer padafhankelijk verloopt en beperken het aantal handelingsopties van de betrokken actoren. Wanneer de Europese Unie een richtlijn uitvoert die een misfit met het bestaande nationale systeem vormt, zorgt dit dan ook voor grote

³ Een hierbij aansluitende theorie zijn de knooppunten van Diez (1999, 431). Volgens Diez kunnen wijzigingen in het discours van actoren plaatsvinden indien ze in aanraking komen met een ander discours dat voor een deel met eigen overtuigingen overlapt. Verschillende discourses staan tot elkaar in verhouding in een web, het web wordt opgehouden aan knooppunten, die de verschillende discourses met elkaar verbinden. Indien 2 discourses een gezamenlijk knooppunt hebben, en dus overlap vertonen, is het mogelijk via een leerproces van het ene discours naar het andere over te stappen.

moeilijkheden bij het aanpassen van dit beleid: Het bestaande beleid zorgt voor privileges en zekerheden die niet zomaar willen opgegeven worden.

Een consensusgeoriënteerde of coöperatieve politieke cultuur in een lidstaat kan echter helpen deze padafhankelijkheid te doorbreken (Börzel & Risse, 2003, 12). Een dergelijke cultuur helpt om veto punten te overwinnen door middel van onderhandelingen. In de gesloten setting van een consensusdemocratie kan makkelijker een *logic of arguing* plaatsvinden doordat de actoren de kans krijgen weg van het publieke conflict hun discours naast elkaar te leggen en aanknopingspunten te vinden. Daarenboven werken coöperatieve systemen, als Duitsland of België, volgens een kostenverdelingsprincipe, waarbij de winnaars de aanpassingskosten van de verliezers compenseren.

Toch zijn landen met een consensusgeoriënteerde structuur niet de enige waar leerprocessen kunnen plaatsvinden. Checkel maakt een onderscheid tussen *top down elite learning* en *bottom up societal mobilization* (1998). In zeer gecentraliseerde regimes waar een grote kloof tussen de samenleving en de overheid bestaat vindt *top down elite learning* plaats, het voorbeeld dat Checkel voor deze vorm aanhaalt is Oekraïne. Daartegenover staan zeer liberale pluralistische samenlevingen zoals de Verenigde Staten, in deze landen verlopen leerprocessen via *bottom-up societal mobilization*. Duitsland zit met haar neo-corporatistische structuur tussen twee uitersten. Leerprocessen vinden plaats door middel van een wisselwerking tussen elite learning op het niveau van vertegenwoordigers uit het middenveld en bottom-up processen vanuit dat middenveld dat zij vertegenwoordigen. Schmidt en Radaelli leggen een soortgelijk onderscheid vast tussen single-actor systemen (zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) en een multi-actor systeem als Duitsland (2004, 198). Bij de eerste ontwikkelt zich op niveau van de regering een discours dat erop gericht is een breed electoraal publiek te overtuigen. In een multi-actor systeem is het discours coördinerend, bedoeld om tussen de vertegenwoordigers tot een akkoord te komen, die daarna de eigen achterban overtuigen.

Top down leerprocessen zullen sneller tot politieke verandering leiden. In hun onderzoek naar misfit stelden Green Cowles en Risse in het geval van Duitsland in twee van de vijf onderzochte beleidsdomeinen een proces van elite learning vast (2001, 227-231).⁴ In Groot-Brittannië daarentegen waren leerprocessen systematisch afwezig. Green Cowles en Risse wijzen er dan ook op dat een consensusgeoriënteerde en coöperatieve cultuur de belangrijkste factor is om veelvoudige vetopunten te overwinnen.

⁴ Enkel in het onderzoek naar burgerschapsnormen (gevoerd door Checkel) was er sprake van double-loop learning.

2.6 Uitkomsten van Europeaniseringsprocessen

Wat zijn nu de mogelijke uitkomsten van een europeaniseringsproces? Radaelli ziet er vier (2000, 14-15). Een eerste uitkomst zijn blijvende inertia, wanneer de misfit tussen het Europese beleid en de nationale gebruiken te groot is. Op termijn is dit natuurlijk niet houdbaar, vroeg of laat zal het land voor het Europees Hof van Justitie gedaagd worden. Gevolg kan een crisissituatie met plotse verandering zijn.

De tweede mogelijkheid is absorptie, hierbij wordt het interne beleid aan het Europese aangepast zonder dat fundamentele veranderingen aan de feitelijke kern van het eigen beleid plaatsvinden.

Verregaander is de derde mogelijkheid, accommodatie. Hier vindt een fundamentele verandering plaats: niet enkel het beleid op zich verandert, ook het onderliggende paradigma wordt aangetast.

Als laatste uitkomst ziet Radaelli rentrenchement. Dit is een variatie op de eerste uitkomst, waarbij het interne beleid uiteindelijk minder met het Europese overeenstemt dan het oorspronkelijk deed.⁵

Het artikel waarop ik dit onderzoek baseer, *When Europe hits Home* van Börzel en Risse, stelt een andere onderverdeling voor (2000, 10). Europeanisering kan volgens hen 3 verschillende graden kennen: absorptie, accommodatie en transformatie.

Bij absorptie is er sprake van een kleine verandering. De lidstaat kan het concrete Europese beleid en de achterliggende ideeën ervan in haar eigen beleid inpassen, zonder dat ze hoeft te sleutelen aan de bestaande processen, politiek of instituties.

Een iets grotere graad aan verandering vinden we bij accommodatie. Bij dit proces moet het land zijn bestaande beleid en instituties aanpassen, dit echter zonder dat aan de kern van het beleid en het achterliggende paradigma wordt geraakt. Vaak kunnen de nieuwe instrumenten in de bestaande worden ingepast, zonder dat deze laatste moeten worden opgeheven.

Transformatie zorgt daarentegen voor een grote graad aan verandering. Bestaande politiek en instituties worden door de Europese vervangen. Ook het achterliggende paradigma moet worden aangepast.

⁵ Een voorbeeld hiervan werd beschreven door Héritier en Knill. Zij onderzochten binnenlandse processen in Frankrijk naar aanleiding van de Europese liberalisering van de transportsector (Héritier, 2001, 292). Bij de invoering van de richtlijn was het Franse beleid congruent met het Europese, maar er leefde op dat moment bij de oppositie en civiele samenleving een discours naar herregulering. Bij de komst van de Europese richtlijn trachtte de liberaliseringsgezinde regering haar eigen standpunten los te koppelen van het Europese beleid om de civiele samenleving terug aan haar kant te krijgen. Hierdoor zorgde het Europese beleid voor een versnelde herregulering en had het dus een negatieve uitwerking!

Voor mijn eigen onderzoek verkies ik me op deze laatste verdeling te baseren, maar ik wil hier de uitkomst inertia als vierde mogelijkheid aan toevoegen. Zo blijft de mogelijkheid tot helemaal geen verandering open, maar is er ook voldoende nuance indien er toch veranderingsprocessen gevonden worden.

Het Process of Redistribution of Resources en het Process of Sozialisation and Learning voorspellen uiteenlopende uitkomsten bij misfit (Börzel & Risse, 2003, 15).

Het sociologisch instutionalisme voorspelt normontwikkeling door leerprocessen bij kleine tot middelmatige misfit. Nieuwe politieke vereisten moeten kunnen worden ingepast in de bestaande nationale systemen, het achterliggende gedachtegoed van het Europese en nationale beleid moet met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht (Héritier, 2001, 5). Vormt het Europese beleid echter een grote misfit met de nationale politiek, zullen de binnenlandse actoren zich tegen de invoering blijven verzetten, of de richtlijn slechts gedeeltelijk invoeren. Een leerproces kan dan enkel indien men het gevoel heeft zich in een crisissituatie te bevinden.

Het Process of Redistribution of Resources voorspelt bij hoge misfit het tegenstelde resultaat (Börzel & Risse, 2003, 14). Hoe hoger de misfit, en dus ook de druk vanuit Europa op het interne beleid, hoe groter de kans voor de binnenlandse voorstanders van het Europese beleid hun wil te kunnen doordrukken. Bij grote misfit kunnen deze actoren een maximaal aantal argumenten verzamelen om vetospelers ervan te overtuigen dat hervormingen de enige mogelijke oplossing zijn.

	Hoge misfit	Middelmatige misfit	Lage misfit
PRR	Transformatie	Transformatie	Accomodatie
Leerproces	Inertia (tenzij crisis)	Geleidelijke transformatie	Accomodatie

Figuur 1. Uitkomsten naar graad en theoretische verklaring (Börzel & Risse, 2003, 15).

2.7 Duitsland en de Europeanisering

Duitsland behoort traditioneel tot de lidstaten wiens interne beleid goed aan dat van de Europese Unie is aangepast (Börzel, 2003). Nochtans beweert Green Cowles dat brave leerling Duitsland niet minder aanpassingsdruk ondergaat dan Groot-Brittannië of Frankrijk, er bestaat immers niet één Europese reguleringsstijl (2001, 221-232). Duitsland lijkt de

veranderingen echter veel makkelijker in zijn eigen regelgeving op te nemen dan andere staten. Dit is volgens Green Cowles te wijten aan haar institutionele structuren en politieke cultuur. Ze krijgt gelijk van Schild (2002) die het verschil in europeanisering in Duitsland en Frankrijk vergeleek. Op vlak van de grondwet, administratie, federalisme, ... bleek het Duitse systeem veel nauwer bij het Europese aan te leunen. Dit zou komen door het feit dat Duitsland als federalistische staat meer ervaring met multi-level governance heeft kunnen opbouwen.

Deze theorie wordt tegengesproken door Giuliano (2003). Hij onderzocht in een kwantitatieve analyse van de 15 toenmalige lidstaten de hypothese van similariteit tegenover een stelling van Tsebelis die zei dat het aantal vetopunten in negatieve correlatie stond tot de mogelijkheid voor politieke innovatie. Tsebelis bleek zijn gelijk te halen: Hoe hoger het aantal vetospelers in een lidstaat, hoe slechter het land bleek zijn misfitte kunnen wegwerken, een consensusdemocratie als Duitsland had dus met grotere aanpassingproblemen te kampen dan een land als Groot-Brittannië (Giuliano, 2003, 144-147). De grote sterkte van het Westminster-model is het feit dat de regering het parlement makkelijker haar eigen prioriteiten kan doen aanvaarden.

Naar mijn mening bevindt zich hier een essentieel verschil, en tegelijk een link, tussen europeanisering en Europese integratie. Uit verschillende empirische studies blijkt inderdaad dat het voor een consensusgebaseerde lidstaat als Duitsland veel moeilijker is zijn bestaande systeem bij een misfit aan te passen. Wel kan het land volgens Börzel veel van zijn eigen beleidsdomeinen naar het Europese niveau uploaden (2006, 501). Eén van de redenen die ze hiervoor aanhaalt is het hoger beschreven argument van institutioneel isomorfisme. Ook helpt het feit dat Duitsland een *Semi-sovereiniteit* is, die makkelijker tot bevoegdheidsoverdracht overgaat en hierdoor een constructieve rol in het onderhandelingsproces kan spelen.⁶ De belangrijkste reden, waarom Duitsland een relatief grote rol in het onderhandelingsproces kan spelen, zijn echter de grote institutionele capaciteiten van de lidstaat. Een sterk ontwikkeld land als Duitsland heeft vaak al voor er op Europees vlak over de start van een nieuw beleid sprake is, een eigen uitgewerkte politiek rond het thema en beschikt ook over meer institutionele machtsbronnen dan economisch zwakkere lidstaten, die met het nieuwe thema vaak nog weinig ervaring hebben.⁸ Dankzij haar rol als beleid-uploader in het Europese besluitvormingsproces heeft Duitsland dus over

⁶ Dit is tegenstelling tot landen als Groot-Brittannië en Frankrijk, die uit soevereiniteitsoverwegingen het onderhandelingsproces zolang mogelijk proberen tegen te houden tot ze uiteindelijk nog maar weinig kunnen meebeslissen (Börzel, 2006, 501).

⁸ Zo heeft Duitsland, samen met Nederland, relatief veel nationale détachees in Europese milieucomités zetelen (Börzel, 2003, 43).

het algemeen met minder misfit te maken dan andere lidstaten. Ontstaat die misfit toch, dan zal het land er alles aan doen om bij de implementering het binnenlandse status-quo zoveel mogelijk intact te houden, want het groot aantal multi veto punten belemmert noodzakelijke aanpassingen aan haar instituties (Börzel, 2006, 502). De lidstaat wordt dan ook meer voor het Hof van Justitie gedaagd dan de meeste andere lidstaten.

2.8 Tussenconclusie

De Europese politiek kent vele verschillende besluitvormers wat leidt tot een zeer gedifferentieerd beleid. Als gevolg hebben haar lidstaten vaak met een misfit te kampen tussen het eigen beleid en dat wat vanuit Europa opgelegd wordt. Voor een land is deze misfit op lange termijn onhoudbaar, op korte termijn echter moeilijk op te lossen. Auteurs die europeanisering onderzoeken beweren dat het louter bestaan van een misfit een lidstaat er niet toe zal bewegen deze weg te werken. De druk vanuit het Europese niveau moet in interactie staan met één of meerdere bemiddelende factoren. Deze zijn multi veto punten, formele instituties, policy entrepreneurs en informele instituties.

Drie van deze factoren geven Duitsland een verhoogde kans op europeaniseringsprocessen. Als neo-corporatistische consensusdemocratie krijgen pro-Europese spelers toegang tot de besluitvorming en de besluitvorming verloopt in een gesloten setting wat policy entrepreneurs verhoogde kansen biedt hun tegenstanders te kunnen overtuigen. De Duitse politieke cultuur leent zich daarom goed voor een logic of arguing.

Eén factor voorspelt echter grote aanpassingsmoeilijkheden in de Duitse politiek. Door het grote aantal spelers in de besluitvorming kent het politieke proces een groot aantal multi veto punten. Volgens verschillende auteurs wordt deze factor als de belangrijkste belemmering bij het wegwerken van misfit gezien en hij verlaagt de kansen op europeanisering dus aanzienlijk.

3. De emissiehandelsrichtlijn en de Duitse misfit

Dit hoofdstuk beschrijft de Europese richtlijn over emissiehandel, het onderhandelingsproces dat eraan vooraf ging, de rol van Duitsland in dit proces en de misfit die de richtlijn in Duitsland teweegbracht.

3.1 Het Duitse klimaatbeleid

Net als in de meeste industrielanden startte Duitsland haar milieupolitiek in de jaren '70 (Jänicke, 2006, 408-409). Doordat de start ervan samenging met een regeringswissel, had deze politieke hervorming volgens Jänicke een sterkere uitwerking dan in andere landen het geval was. De bescherming van het klimaat werd vanaf 1987 een belangrijk element in de Duitse milieupolitiek, dankzij de oprichting van een onderzoekscommissie rond dit thema in het parlement.

Een belangrijke rol in de evolutie van het klimaatbeleid speelde de rood-groene regering van 1998-2005 (Jänicke, 2006, 410-411). Het was onder deze coalitie dat tot een ecologische belastingshervorming en een wet op hernieuwbare energie besloten werd. Deze werden gebundeld in het Nationaal Klimaatbeschermingsprogramma van 2000, dat in totaal 150 maatregelen bevatte om tegen 2005 een CO₂-reductie te bereiken van 25% tegenover 1990 (Jänicke, Jörgens e.a., 2001, 11). De Duitse overheid verkondigde tegen 2020 40% CO₂-reductie te willen reduceren indien de EU -30% als doel hield (BMU, 2008, augustus). De regering van sociaal-democraten en christen-democraten die daarop volgde, behield de maatregelen die door haar voorganger genomen waren. Ook deze coalitie zei een ambitieuze milieupolitiek te willen blijven voeren, ze verkondigde echter niet langer expliciet de doelstelling van -40%, in de plaats ging ze naar een maximale stijging van 2°C streven.

Het huidige Duitse klimaatbeleid bestaat uit 4 pijlers en is een mix van top-down maatregelen en zelfregulering. Net als andere milieudomeinen steunt het Duitse klimaatbeleid op 5 centrale principes: het voorzorgsprincipe, de veroorzaker betaalt, het consensusprincipe, economische haalbaarheid en burden sharing tussen Bund en Länder (Boehmer-Christiansen, 1994, 35-36).

De eerste pijler zijn de vrijwillige overeenkomsten met de industrie. Deze werden unilateraal afgekondigd door de ondernemingsverbanden met de expliciete hoop, op die manier verdere maatregelen van de overheid te kunnen tegengaan (BDI, 1996, 27 maart). De eerste vrijwillige overeenkomst werd afgesloten in 1996 en had als doel tegen 2005 20% CO₂ te reduceren (BMU, 2000, 9 november; Jänicke, Jörgens e.a., 2001, 12). Tegen 1999 zat de

industriële sector echter al aan een reductie van 23% en dus wijzigde men de doelstelling naar 28% CO₂-reductie tegen 2005 en -35% voor de zes broeikasgassen tezamen tegen 2012. In ruil zag de regering af van haar voornemen een verplichte energie-audit in te voeren en beloofde de concurrentienadelen veroorzaakt door de CO₂-belasting en de internationale verplichtingen zoveel mogelijk te beperken. De *Selbstverpflichtungserklärung* van november 2000 omvatte 19 bedrijfsverbanden, de reductiedoelstellingen werden onderverdeeld per sector. Een onafhankelijk onderzoeksinstituut onderzoekt of de overeenkomst wordt nagekomen.

De tweede pijler is de wet op hernieuwbare energie. Deze wet is de tot nu toe meest effectieve maatregel van de Duitse klimaatpolitiek gebleken (BMU, 2009, juni). Het oorspronkelijke doel van de Duitse regering was het aandeel van hernieuwbare energie in de energiemarkt te verhogen naar 12,5% tegen 2010, wat al in 2007 gehaald werd. Het in 2009 geactualiseerde doel bedraagt 30% tegen 2020. De *Erneubare-Energien-Gesetz* van 1999 introduceerde een *feed-in tariff*, dit is een vorm van subsidie waarbij netwerkbeheerders verplicht worden stroom afkomstig van hernieuwbare energiebronnen op te kopen aan een vastgelegde prijs (Jänicke, Jörgens e.a., 2001, 12). Op die manier kwam een hernieuwbaar energie-aanbod tot stand dat de markt zelf nooit had kunnen realiseren. Een soortgelijke wet bestaat sinds 2002 voor warmtekrachtkoppeling.

De derde pijler is de belasting op energieverbruik. Met de *Ökosteuer* installeerde de rood-groene regering op 1 april 1999 een belasting op zowel elektriciteit, minerale olie, stookolie als gas (Diefenbacher, Teichert e.a., 2004, 132-133). Deze wet werd vergezeld van een reeks uitzonderingen voor de energie-intensieve industrie, openbaar vervoer en warmtekracht-koppeling.

De laatste pijler is de emissiehandel, die in 2003 werd opgelegd door de Europese Unie en sindsdien deel is gaan uitmaken van de Duitse nationale klimaatpolitiek.

3.2 De richtlijn Emissiehandel

Op 13 oktober 2003 besloot de Europese Unie tot de richtlijn ter vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de gemeenschap. Deze richtlijn werd afgesloten in een periode van twee jaar nadat de Commissie een voorstel had ingediend. Dit was tamelijk snel in vergelijking met eerdere pogingen om tot een gemeenschappelijke bepaling te komen om broeikasgasemissies terug te dringen (Wettestad, 2005, 2). Nochtans waren aan het begin van de onderhandeling geen grote voorstanders van een emissiehandelsysteem onder de lidstaten. Dit in tegenstelling tot de CO₂-tax waarvoor enkele lidstaten, waaronder Duitsland, doorheen de jaren '90 samen met de Commissie gepleit hadden. Terwijl men er bij de tax nooit in slaagde de lidstaten op één lijn te krijgen, vond de

Commissie voor de emissiehandel een meerderheid in de Raad en het Europees Parlement.⁹ Duitsland, dat zich altijd een grote tegenstander van de maatregel opgesteld had, moest uiteindelijk in het zand bijten en stelde zich tevreden met een paar kleine compromissen.

3.2.1 Emissiehandel als milieupolitiek instrument

Naar emissiehandel wordt ook verwezen als Cap and Trade. De overheid legt het maximumniveau van toegelaten vervuiling vast (Cap) en verdeelt de onderliggende massa vervuiling (in dit geval CO₂-uitstoot) in kleinere hoeveelheden (bv. een ton CO₂) (Blankart, 2008, 500). Voor elke hoeveelheid wordt een certificaat uitgeschreven, dat aan vervuilers verkocht of toegewezen kan worden. Deelnemers die een surplus aan rechten bezitten, kunnen deze aan anderen verkopen die met een tekort kampen (Trade). Voordeel van dit instrument is zijn kosten-efficiëntie. Het is voor de overheid niet nodig te weten wat de marginale kosten van bedrijven zijn om de juiste prijs per vervuilingseenheid te berekenen. De markt maakt dat de reductie plaatsvindt daar waar het het goedkoopst is.

De verdeling van de rechten kan via 3 verschillende methoden gebeuren (Blankart, 2008, 503). Een eerste is *Grandfathering*, wat betekent dat de overheid elke deelnemer een bepaalde som rechten kostenloos toewijst. Als de deelnemer aan deze som niet voldoende heeft, moet hij ofwel rechten van andere deelnemers kopen of zijn eigen uitstoot reduceren. Het tweede systeem is *Veiling*, de rechten worden hierbij door de overheid onder de verschillende deelnemers geveild die deze dan verder onder elkaar kunnen verhandelen. Terwijl in het eerste systeem een marktdynamiek tussen de deelnemers tot stand komt, blijft deze in het tweede systeem in grote mate beperkt tot een relatie tussen de bedrijven en de overheid. Een laatste methode is *Benchmarking*. Deze kan zowel met grandfathering als veiling gecombineerd worden en betreft het *Best Available Technology*-principe in het handelsysteem, door bij de verdeling van de uitstootrechten niet met de uitstoot van een installatie in het verleden maar met haar kwaliteitsnormen rekening te houden (Küll, 2008, 68).

Emissiehandel behoort tot de zogeheten *Nieuwe Milieupolitieke Instrumenten*. Deze categorie omvat ecologische belastingen en andere markt-gebaseerde instrumenten, vrijwillige overeenkomsten en informele instrumenten zoals eco-labels (Jordan, Wurzel e.a, 2003, 1). Daarmee staan ze tegenover de traditionelere *command en control mechanismen*. Bij deze

⁹ Wettestad wijt dit voornamelijk aan het feit dat de EU niet veel andere alternatieven zag om de 8% die het volgens het Kyoto-Protocol moest reduceren te halen. Bovendien stimuleerde de uitstap van de VS de EU zich als grote verdediger van het Kyoto-Protocol op te werpen, waarvan emissiehandel een inherent deel uitmaakte (Wettestad, 2005).

laatste legt de overheid eenzijdig regulering vast, bv. Best Available Technology of een niet-verhandelbare toekenning van maximaal toegestane uitstoot. Typisch voor de nieuwere mechanismen daarentegen, is dat de markt zoveel mogelijk de vrijheid gelaten wordt zelf te regelen hoe het vooropgestelde doel te bereiken.

Command en control versus markt-gebaseerde mechanismen kunnen gerangschikt worden op een continuüm tussen effectiviteit en kosten-efficiëntie. Terwijl klassieke regulering zich puur op effectiviteit concentreert (om de milieudoelstelling te bereiken), besteden de nieuwere mechanismen meer aandacht aan kosten-efficiëntie.

Belangrijk is dat dit een continuüm is, ook tussen de verschillende markt-gebaseerde mechanismen zijn er grote verschillen. Meest kosten-efficiënt zijn de vrijwillige overeenkomsten, eco-labels en de emissiehandel. Vele auteurs hebben echter twijfels of deze instrumenten ook voor een hoge graad aan effectiviteit zorgen (Tews, Busch e.a., 2001, 11; Blankart, 2008, 501; McKibbin & Wilcoxon, 2002).

Een ecologische belasting daarentegen is ook een markt-gebaseerd instrument, en in die zin efficiënter dan bv. Best Available Technology, maar reduceert niet aan dezelfde minimale kosten als emissiehandel (Blankart, 2008, 496-497). De belasting bevindt zich daarom wat betreft effectiviteit en kosten-efficiëntie op het middelpunt van het continuüm.

Nieuwe Milieupolitieke Instrumenten hebben de voorbije decennia een opmars in de politiek gekend, ook in Duitsland (Wurzel, Jordan e.a., 2003, 115-116). Wat ecolabels en vrijwillige overeenkomsten betreft is het land zelfs een pionier in Europa. Er zijn verschillende redenen waarom Duitsland naar nieuwe instrumenten in haar milieubeleid greep (Wurzel, Jordan e.a., 2003, 121). Traditioneel werkte de Duitse milieupolitiek volgens het Best Available Technology-principe, dit bleek echter niet meer voor verdere vermindering van vervuiling te kunnen zorgen. Naast dalende effectiviteit werd ook de kostenefficiëntie van de maatregelen in vraag gesteld, een vraag die nog versterkt werd door de hereniging met Oost-Duitsland en de concurrentie in de Europese interne markt. Een laatste factor is de internationalisering van het milieubeleid, wat enerzijds voor verplichtingen zorgde en anderzijds voor een grotere verspreiding van politieke innovatieve ideeën mogelijk maakte.

Toch blijft het BAT-principe centraal staan in het huidige Duitse milieubeleid, de nieuwe instrumenten hebben vaak een complementair karakter en worden door de publieke opinie eerder met wantrouwen bekeken.

3.2.2 Het Europese Emissiehandelssysteem

Het Europese emissiehandelssysteem voor broeikasgasemissierechten ging van start in januari 2005, en had als doel de Kyoto-verplichting van de Europese Unie om haar uitstoot

tegen 2012 met 8% terug te dringen te kunnen nakomen. De handel beperkt zich tot 1 broeikasgas en 7 industriële sectoren, namelijk energie, metaal, cement, glas, keramiek, papier en hout (Europese Unie, 2003, 13 oktober). Het systeem wordt opgestart in verschillende fasen. Een eerste periode is 2005-2007, fase II loopt van 2008 tot 2012, de volgende fase begint in 2013. De bevoegdheden voor de concrete uitwerking van ETS zijn verdeeld tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De lidstaten stellen nationale allocatieplannen op waarin zij aangeven hoeveel emissierechten zij in een bepaalde periode aan hun industrie toekennen en hoe zij deze rechten zullen verdelen. De eerste periode verliep volledig via de grandfathering-methode, lidstaten mochten 5% veilen maar er zijn maar weinig lidstaten die hiervoor gekozen hebben. Sinds 2008 kan 10% geveild worden. Tegen 2020 wil de Europese Unie tot een veiling van 70% van de rechten komen, om tegen 2027 verder tot 100% te stijgen (Buchan David, 2009, 119).

3.3 Het Europese onderhandelingsproces en de Duitse misfit

De onderhandelingen voor de *richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad* vonden plaats tussen 23 oktober 2001 en 22 juli 2003.¹⁰ Duitsland was de grootste scepticus van het voorstel en heeft zich tot het einde van het besluitvormingsproces ertegen verzet (Agence Europe, 2002, 7 december; Skjaereth & Wettestad, 2008, 163). Het grootste struikelblok voor de Duitse regering was het verplichte karakter van de emissiehandel (Corbach, 2007, 53).

In vergelijking tot andere lidstaten had het land een groter aantal installaties en sectoren die onder de regeling van de nieuwe richtlijn vielen en zou het de gevolgen ervan dus het sterkst voelen (Hoffmann, 2007, 227)¹². Bovendien zorgde het emissiehandelssysteem voor een institutionele en politieke misfit met het bestaande beleid (Skjaereth & Wettestad, 2008, 163). Zoals beschreven in 3.1, bestond het Duitse klimaatbeleid uit een combinatie van belastingen, subsidies en vrijwillige overeenkomsten, Duitsland wist niet goed hoe hier een emissiehandelssysteem in te passen. Het probleem zat hem vooral bij de vrijwillige overeenkomsten, deze waren met de industrie afgesproken in goede trouw dat de overheid de economie geen verdere lasten ter bestrijding van de klimaatverandering zou opleggen

¹⁰ Dit is vanaf de indiening van het voorstel voor een richtlijn door de Commissie tot de goedkeuring in de Raad.

¹² Het aandeel van de ETS-onderliggende sectoren aan de totale nationale CO₂-uitstoot is in Duitsland 52%, in een gemiddelde lidstaat is dit 46% (Cames & Stronzik, 2002, 15).

(Skjaereth & Wettestad, 2008, 164-165; Hoffmann, 2007, 166-170). Bovendien leken de twee mechanismen op meerdere punten niet complementair. De vrijwillige overeenkomsten gelden niet voor individuele ondernemingen, ze waren gesloten op het niveau van de sectoren. Met emissiehandel daarentegen zou de allocatie van rechten per individueel bedrijf gebeuren. Daarnaast waren de overeenkomsten afgesloten met de Duitse industrie vrijwillig en zonder expliciet sanctiemechanisme. In de emissiehandelsrichtlijn stonden boetes vastgelegd voor bedrijven die hun toegestane emissie-uitstoot overschreden en het systeem was verplicht voor de 7 onderliggende sectoren.

De Duitse industrie weerde zich sterk tegen het voorstel, omdat ze van het nieuwe systeem hogere kosten verwachtte. Bovendien starten de twee maatregelen ook vanuit een ander startpunt (Hoffmann, 2007, 118). Bij de vrijwillige overeenkomsten staat vast hoeveel gereduceerd moet worden, de emissiehandel bepaalt hoeveel nog vervuild mag worden. Dit is een ongekend principe in het klassieke milieurecht.

Ook in verband met de CO₂-belasting en de wet op hernieuwbare energie stelde zich de vraag hoe deze met de emissiehandel konden samengaan. Voor de CO₂-belasting bleek dat goed mee te vallen, de sectoren die verplicht waren aan de emissiehandel deel te nemen, waren ook de sectoren die van de belasting vrijgesteld waren (Graichen & Requate, 2003, 14).¹⁴ Bovendien richt de CO₂-belasting zich op energieverbruik, terwijl de emissiehandel de uitstoot bij de productie regelt (Hoffmann, 2007, 161). De twee systemen vullen elkaar dan ook mooi aan.

Wat betreft de wet op hernieuwbare energie ligt de wederzijdse beïnvloeding met de ETS iets ingewikkelder. Aangezien EEG-installaties geen CO₂ uitstoten, zijn ze niet aan de emissiehandel onderworpen maar het probleem ligt hem bij de afnameplicht in deze wet (Hoffmann, 2007, 171-179). Netwerkbeheerders zijn verplicht deze gesubsidieerde stroom voorrang te geven op energie uit fossiele bronnen. Bedrijven kopen hierdoor goedkopere hernieuwbare energie en kunnen hun emissierechten verkopen in het buitenland, waar bijgevolg meer uitgestoten kan worden (Blankart, 2008, 506-508). Het samenspel van de EEG met de ETS zou er dus voor zorgen dat de CO₂-reductie nul is en dat Duitsland betaalt voor de CO₂-reductie van haar buurlanden. Het BMWA pleitte er dan ook voor het EEG af te schaffen (Hoffmann, 2007, 179).

¹⁴ Enkel olie- en gasverbranding die niet voor energie-opwekking geproduceerd werd, viel onder beide systemen (Hoffmann, 2007, 161-165).

De policy misfit wordt dus veroorzaakt door de interactie van de emissiehandel met de vrijwillige overeenkomsten en in mindere mate het EEG. Duitsland was met het nieuwe systeem onvertrouwd en vreesde dat het de concurrentiepositie van het land zou schaden. De Duitse industrie dacht met de emissiehandel te moeten reduceren aan hogere kosten dan onder de vrijwillige overeenkomsten het geval was. Ook andere samenlevingsgroepen stonden lange tijd zeer kritisch tegenover emissiehandel (Wurzel, Jordan e.a., 2003, 127-128). Vele NGO's zagen het systeem als een manier voor vervuilers om zichzelf uit te kopen zonder iets wezenlijks te veranderen. Het vermarkten van vervuiling had iets onethisch. Emissiehandel paste dus niet goed in de politieke overtuigingen van de Duitse samenleving en haar elite.

Ook bij andere lidstaten bestond misfit met het systeem, zoals blijkt uit het vergelijkend onderzoek van Skjaereth en Wettestad (2008, 170-171). Het Verenigd Koninkrijk kon het handelssysteem tamelijk makkelijk in haar bestaande wetgeving inpassen en wist zich op te werken tot *frontrunner*. Landen als Spanje en Polen daarentegen, kenden net als Duitsland een significante misfit. Polen toonde zich dan ook als één van de grote *laggards* bij de implementering, maar Spanje wist zich op te werken tot één van de betere leerlingen van de klas. De meeste lidstaten lieten zich doorheen het onderhandelingsproces door de Commissie van de noodzaak van ETS overtuigen, en zo werd het voor Duitsland alsmoer moeilijker het instrument te blijven afwimpelen. De Commissie baseerde de richtlijn op Art. 175(1), waardoor de besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid verliep. Duitsland probeerde dit te wijzigen naar Art. 175(2) om zo met unanimiteit te kunnen beslissen, maar een stemming bleek onafwendbaar (Cames & Stronzik, 2002, 12; Skjaereth & Wettestad, 2008, 109-110).¹⁵ Uiteindelijk accepteerde de rood-groene regering het voorstel, mits enkele kleine toegevingen. Zo moest er rekening gehouden worden met de inspanningen die Duitsland al in de jaren '90 gedaan had, de verdeling moest gebeuren volgens het grandfathering-principe en in de richtlijn werd de mogelijkheid tot *Pooling* voorzien. Dit houdt in dat individuele bedrijven zich kunnen samenvoegen in een pool die hun rechten gezamenlijk verdeeld krijgen, de pool kan deze rechten dan zelf onderling verder verdelen. In praktijk was dit systeem van weinig betekenis, aangezien het voor een energie-efficiënt bedrijf natuurlijk veel voordeliger is zijn surplus aan rechten te kunnen verkopen in plaats van ze af te staan aan de andere deelnemers van zijn pool (Küll, 2008, 105). Op die manier hoopte de Duitse overheid echter de vrijwillige overeenkomsten met haar industrie te kunnen redden (Graichen & Requate, 2003, 4).

¹⁵ Artikel dat bepaalt dat bij besluiten, die een aanzienlijke invloed hebben op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening, de Raad met eenparigheid van stemmen beslist (Europese Unie, 2001, 10 maart).

De emissiehandelsrichtlijn moest tegen 31 december 2003 in nationaal recht gegoten worden (Hoffmann, 2007, 119). De implementeringstermijn was dus zeer kort. Op 17 december publiceerde de Duitse regering haar wetsontwerp, het heeft echter nog tot 14 juli geduurd voor een geamendeerd ontwerp werd goedgekeurd.

Volgens de emissiehandelsrichtlijn van 2003 moest elke lidstaat tegen 31 maart 2004 een nationaal plan opstellen over welke hoeveelheid emissierechten het zou toekennen en de manier waarop het land deze rechten zou verdelen (Europese Unie, 2003, 13 oktober, 15). Duitsland haalde die deadline, maar de NAP werd niet onmiddellijk goedgekeurd door de Commissie en wat volgde was een lange strijd over ex-post aanpassingsregels.¹⁶ Duitsland pastte haar allocatieplan uiteindelijk aan, maar diende een klacht in bij het Europees Gerecht van eerste aanleg.¹⁷ Het nationale allocatieplan kreeg haar goedkeuring uiteindelijk in maart 2005, de emissiehandel zelf was al enkele maanden voordien van start gegaan.

In de NAP's moest elke lidstaat haar totale nationale emissiebudget bepalen, d.i. de totale hoeveelheid toegestane uitstoot voor de zes broeikasgassen in een bepaalde periode (Hoffmann, 2007, 125). Een deel hiervan werd verdeeld via de emissiehandel, dat de energievoorziening en de energie-intensieve industrie omvatte. In de eerste periode werd deze sectoren in Duitsland 503 miljoen ton CO₂ toegekend, waarvan 499 miljoen verdeeld werd via ETS. Sectoren buiten ETS mochten 356 miljoen ton CO₂ uitstoten. De verdeling gebeurde volledig volgens grandfathering, installaties die in 2003 of 2004 in bedrijf genomen waren, kregen emissierechten naar het benchmarking-systeem (Hoffmann, 2007, 126-129). De verdeling van de rechten voor elke sector was gebaseerd op de vrijwillige overeenkomsten, die bepaalden hoeveel elke sector moest reduceren (Skjaereth & Wettstad, 2008, 165). Het Duitse allocatieplan bestond uit een veelvoud aan uitzonderingsregels voor nieuwkomers, *Borrowing*, *Banking*, *Early Action*, warmte-krachtkoppelingsinstallaties,...

¹⁶ Enkel de plannen van Denemarken, Ierland, Slovenië, Zweden en Nederland werden onvoorwaardelijk goedgekeurd. Die van Oostenrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk werden goedgekeurd 'mits daarin bepaalde technische wijzigingen worden aangebracht' (Europese Commissie, 2004, 7 juli). In het geval van Duitsland waren er problemen met enkele van de regels die de overheid had opgesteld om de allocatie doorheen de periode aan te passen. Indien de uitstoot van een installatie in een handelsjaar terugviel met meer dan 40 % (bv. door stopzetten productie) zou de hoeveelheid emissierechten van de installatie aangepast worden. Een andere regel draaide rond nieuwkomers, Duitsland had geen duidelijke methodologie opgesteld hoe emissierechten uit de reserve verdeeld zouden worden.

¹⁷ Het Europees gerecht van eerste aanleg gaf Duitsland in november 2007 gelijk. De Duitse regering heeft bedrijven die bij de aanpassingsregels voordeel hadden alsnog vergoed (DEHSt, 2009, januari).

3.4 Tussenconclusie

Het is in de Europese Unie een dagelijks voorkomend verschijnsel dat lidstaten moeilijkheden hebben hun beleid aan nieuwe Europese richtlijnen aan te passen. In sommige gevallen is deze misfit zo groot dat landen op een uitspraak van het Europees Hof van Justitie wachten vooraleer de richtlijn in te voeren (Vos, 2008b, 157-160). Dit is in mijn case alvast niet gebeurd, Duitsland heeft de emissiehandelsrichtlijn binnen de door de Commissie opgestelde deadlines in eigen wetgeving omgezet. Dit hoeft echter niet te betekenen dat een europeaniseringsproces heeft plaatsgevonden, uit dit hoofdstuk wordt niet duidelijk of Duitsland ETS enkel formeel heeft ingevoerd, of dat het wel degelijk haar klimaatpolitiek heeft aangepast. Het is mogelijk een emissiehandelssysteem op een dergelijke manier op te starten dat het in praktijk geen functie heeft, door bv. bedrijven een hoeveelheid rechten te schenken die zorgt dat ze hun business-as-usual activiteiten kunnen verderzetten. Of Duitsland haar klimaatpolitiek op significante wijze aan de Europese richtlijn heeft aangepast, moet blijken uit het onderzoek van deze paper.

²¹ Volgens Weidner bestaat er geen enkel ander land in de EU waar zoveel topfuncties binnen de milieu-administratie worden ingenomen door personen afkomstig uit groene organisaties (1996, 16).

4. Probleemformulering en onderzoekstechnisch ontwerp

4.1 Probleemformulering

In dit hoofdstuk wil ik onderzoeken hoe de theorie rond europeanisering op de onderzoekscase van deze paper kan worden toegepast, welke hypothesen hieruit getrokken kunnen worden en met welke methodologie het onderzoek gevoerd zal worden.

Deze paper onderzoekt de vraag of bij de implementering van de emissiehandelsrichtlijn in Duitsland europeanisering heeft plaatsgevonden en welke europeaniseringsprocessen hierbij een rol hebben gespeeld. De twee mogelijke processen die ik zal onderzoeken zijn Process of Redistribution of Resources en politieke leerprocessen.

Europeanisering gaat over veranderingen in de politiek van lidstaten als gevolg van een misfit tussen de Europese wetgeving en de nationale bestaande regeling. Dat Duitsland bij de invoering van de emissiehandel met een misfit kampte, heb ik in het vorige hoofdstuk aangetoond. Deze misfit was voornamelijk duidelijk in de policy-dimensie: Er werd niet geraakt aan de doelstellingen van het beleid, maar er waren significante verschillen wat betreft de instrumenten en de probleemperceptie. De policy-dimensie kan hier ook in haar bredere betekenis gezien worden, ook administratieve structuren en beleidsstijlen werden door de nieuwe richtlijn beïnvloed.

Vraag is of deze misfit ook tot verandering heeft geleid. Duitsland heeft de implementeringsdeadlines altijd plichtsgetrouw opgevolgd, wel werd bij het eerste NAP door de Commissie een herziene versie geëist, wat na veel gemor opgevolgd werd. Het Duitse Nationale Allocatieplan was in grote mate gebaseerd op de bestaande vrijwillige overeenkomsten en het uitstootplafond dekte de uitstoot van de betrokken sectoren. Tegenover de vrijwillige overeenkomsten mocht de industrie zelfs 30 miljoen ton meer uitstoten (Corbach, 2007, 141-143). Ook is in de eerste periode bijna 50% van de rechten via uitzonderingsregels verdeeld, waarbij installaties (gedeeltelijk) van de plicht tot CO₂-reductie werden vrijgesteld (Küll, 2008, 137-138). Als gevolg daarvan werd tussen 2005 en 2007 nog steeds de helft van de Duitse elektriciteit in koleninstallaties opgewekt. Toekomstige investeringen lijken ook geen ommekeer in dit patroon te beloven. Integendeel, Duitsland wil tegen 2022 haar kerncentrales sluiten en dus worden centrales die overschakelen op steen- of bruinkool gesubsidieerd (Küll, 2008, 133).

Men kan zich dus de vraag stellen of Duitsland de richtlijn enkel officieel geïmplementeerd heeft, en in praktijk zich vooral op haar eigen klimaatpolitieke instrumenten is blijven concentreren. Onderzoek van Knoll en Huth (2008) vond dat in het eerste jaar van de

emissiehandel 70% van bedrijven met een surplus aan emissierechten deze rechten niet heeft verkocht. In 2006 was dit percentage gezonken tot 56%, wat nog altijd hoger was dan de buurlanden. Vele bedrijven leken dus de emissiehandel zoveel mogelijk te negeren. Uit mijn verdere onderzoek zal blijken hoe het gedrag van de Duitse overheid en industrie zich verder geëvolueerd heeft en in hoeverre er dus een verandering in de Duitse politiek heeft plaatsgevonden.

HOOFDONDERZOEKSVRAAG 1: Welke europeaniseringsprocessen hebben bij de implementering van de emissiehandelsrichtlijn in Duitsland plaatsgevonden?

HOOFDONDERZOEKSVRAAG 2: Hebben deze europeaniseringsprocessen tot verandering in de Duitse klimaatpolitiek geleid.

Het gaat hier niet om de officiële implementering van de richtlijn. Duitsland is de door de Commissie vooropgestelde deadlines nagekomen en heeft een emissiehandel ingevoerd. De onderzoeksvraag behandelt de verdere uitwerking van dit handelssysteem, staat dit beleid enkel op papier of functioneert het wel degelijk?

4.1.1 Process of Redistribution of Resources

Bij het Process of Redistribution of Resources liggen de preferenties van de betrokken actoren vast, wel kunnen ze hun strategie wijzigen om hun doel te bereiken (Börzel & Risse, 2003, 7-8). Deze strategie wordt beïnvloed door het Europese beleid, dat de kansen en hindernissen wijzigt waar de actor voor staat.

De betrokken actoren in het in deze paper besproken besluitvormingsproces kunnen onderverdeeld worden in drie groepen: de overheid, de industrie en milieu-organisaties (Corbach, 2007, 9-29). Corbach haalt ook de vakbonden aan als actor, die vreesden voor een verlies aan werkplaatsen. Ik zal deze niet in mijn onderzoek betrekken.

De actoren kunnen worden opgedeeld in twee advocacy-coalitions. Een voorstanderscoalitie bestond uit het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), milieu-organisaties en BP en Shell (Corbach, 2007, 82-83). Deze twee oliemaatschappijen hadden al een eigen emissiehandel binnen hun bedrijf ingevoerd. Op het niveau van de regering werden de voorstanders van emissiehandel vertegenwoordigd door de groene regeringspartner met minister van milieu Trittin. De doelstelling van deze coalitie was het reduceren van CO₂-uitstoot in Duitsland, de strategie die men koos de emissiehandel.

De tegenstanders van emissiehandel waren in de eerste plaats te vinden in de industrie, vertegenwoordigd door het Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) en het Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) (Corbach, 2007, 79-82). Verder werd de

tegenstanderscoalitie bevolkt door het Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) en individuele politici op federaal niveau en op niveau van de deelstaten. Binnen de regering werd deze coalitie voornamelijk vertegenwoordigd door minister van economie Clement en bondskanselier Schröder. Doel van deze coalitie was de internationale verplichtingen tot CO₂-reductie aan minimale kosten na te komen, strategie waren de vrijwillige overeenkomsten.

Multi veto points

Het Process of Redistribution of Resources voorspelt grote aanpassingsmoeilijkheden en dus een verminderde kans tot verandering bij een groot aantal multi veto points. Zoals al door Haverland (1999) vastgesteld, is dit in Duitsland het geval (zie 2.4.1). Duitslands institutionele structuur is bicameraal, federaal en het is een consensusdemocratie waarin een groot aantal betrokken actoren doorheen het besluitvormingsproces gehoord moeten worden. Het aantal spelers wordt bovendien nog verder omhooggedreven door het *Ressortprinzip*, dat zegt dat elk ministerie autonoom is en dus eigen netwerken met het maatschappelijke middenveld kan uitbouwen (Kassim, 2003, 95-96). Daarnaast is er ook een sterk uitgewerkte relatie tussen de federale overheid en haar deelstaten (Börzel, 2001, 138). In tegenstelling tot een land als Spanje wordt Duitsland getypeerd door een coöperatief federalisme, waarbij de Länder sterk bij de ontwikkeling van het nationale standpunt betrokken worden. De implementering van Duitse wetgeving kan dus op vele punten geblokkeerd of vertraagd worden.

Formele instituties

In het geval van de implementering van de emissiehandelsrichtlijn verhoogt de tweede bemiddelende factor, formele instituties, echter wel de kansen op verandering. Sinds het midden van de jaren '80 wordt de milieulobby officieel in de besluitvorming betrokken (Weidner, 1996, 9-10). In de voorbije decennia is een *groene driehoek* tussen milieu-organisaties, de milieudepartementen van de overheid en ecologisch gerichte ondernemingen ontstaan. Op die manier ontwikkelde zich een politiek netwerk, dat zich voor een strenger milieubeleid inzet en dat in het parlement ondersteund wordt door de groene partij (Weidner, 1996, 16).²¹ Milieu-organisaties binnen dit netwerk worden bovendien financieel ondersteund door de overheid. Weidner schrijft dat de meerderheid van medewerkers van milieu-organisaties werkzaam in Oost-Duitsland door de overheid betaald worden (1996, 28). Voorstanders van het Europese milieubeleid beschikken dus over de nodige machtsbronnen, zowel qua financiering als toegang tot het besluitvormingsproces, om de kansen die door het Europese niveau geboden worden te kunnen benutten.

De bemiddelende factoren die door het Process of Redistribution of Resources naar voor worden geschoven voorspellen dus afwijkende uitkomsten. Volgens de factor multi veto points is er weinig kans op verandering. Met de werkgroep emissiehandel, waarin vertegenwoordigers uit de industrie en milieu-organisaties naar compromissen zochten, werd er een groot aantal actoren in de besluitvorming gebracht (Corbach, 2007, 39). Daarnaast gebeurden onderhandelingen op bilateraal vlak tussen de BDI en de regering en ook de Länder wisten het besluitvormingsproces op bepaalde momenten te vertragen.²²

De werkgroep rond emissiehandel boodt echter ook voorstanders van het Europese beleid de kans gehoord te worden. Hiermee hadden ze officiële toegang tot het besluitvormingsproces, wat volgens de tweede bemiddelende factor de kans op europeanisering verhoogt. Vraag is natuurlijk of de milieu-organisaties in het onderhandelingsforum als evenwaardige gesprekspartner golden. De gesprekken in de werkgroep werden vaak vertraagd en de uiteindelijke compromissen vertegenwoordigden eerder de positie van de tegenstanders dan die van de voorstanders van emissiehandel (Corbach, 2007, 44-48). Eens de richtlijn op Europees niveau afgesloten was, verschoven de onderhandelingen zich naar steeds kleinere besluitsraden en bilaterale gesprekken met de economische vertegenwoordigers (Corbach, 2007, 87-89). Het blijft dus af te wachten in hoeverre de voorstanders van emissiehandel een rol hebben kunnen spelen in het implementeringsproces.

DEELONDERZOEKSVRAAG 1: Heeft er zich bij de implementering van de richtlijn betreffende emissiehandel een Process of Redistribution of Resources plaatsgevonden ten voordele van de voorstanders van het Europese beleid?

DEELHYPOTHESE 1: Bij de implementering van de richtlijn heeft zich geen Process of Redistribution of Resources voorgedaan, waardoor de veranderingen in de Duitse klimaatpolitiek tot een minimum beperkt zijn gebleven.

Dit omdat voorstanders van de richtlijn maar een beperkte toegang tot de overheid kregen eens de onderhandelingsfase op Europees vlak afgerond was en omdat de Duitse politiek over te veel multi veto points beschikt om zich voor verregaande veranderingen open te stellen.

²² Een voorbeeld is de Oost-Duitse deelstaat Sachsen-Anhalt, die een klacht indiende voor het grondwettelijk hof omdat het beweerde dat het nationale allocatieplan de Oost-Duitse bedrijven buiten-proportioneel benadeelde (ENDS Europe, 2004, 10 november).

4.1.2 Politiek leerproces

In deze sociologisch institutionalistische benadering wordt nagegaan in hoeverre de preferenties van de binnenlandse actoren zich gewijzigd hebben na de invoering van de Europese richtlijn. Volgens Börzel en Risse moet minstens één bemiddelende factor aanwezig zijn vooraleer een leerproces kan plaatsvinden (2003, 11). Deze factoren zijn policy entrepreneurs en informele instituties.

Policy entrepreneurs

In het geval van de emissiehandelsrichtlijn waren binnen Duitsland twee tegengestelde advocacy coalitions actief, met langs de ene kant de energievoorziening, de energie-intensieve industrie en het BMWi als tegenstanders van emissiehandel, en langs de andere kant een voorstanderscoalitie gevormd door milieu-organisaties, het BMU en ondernemingen BP en Shell (Corbach, 2007). Om tussen twee advocacy-coalitions tot een politiek leerproces te komen zijn volgens Jenkins-Smith en Sabatier 3 stimulerende factoren nodig (1993, 49-53). Ten eerste moeten de verschillen tussen de coalities zich beperken tot secundaire overtuigingen. Bij ETS zijn beide coalities het eens over de noodzaak de internationale verplichtingen tot CO₂-reductie na te komen, de meningsverschillen draaien zich om welke methode hiervoor hiervoor het meest geschikt is. Het zijn dus eerder secundaire overtuigingen die ter discussie staan.

Ten tweede moeten de twee partijen elkaars analyses aanvaarden, dit lijkt in deze onderzoekscase een groter probleem te zijn. Een voorbeeld is een uitspraak van Klaus Mile van Germanwatch: "*Falsche Behauptungen und Unterstellungen werden benutzt, um ein marktwirtschaftliches Instrument zu desavouieren. Der BDI versucht, unter Abwerfen von vielen Nebelkerzen von seinen Klimaschutzzusagen loszukommen.*" (Germanwatch, 2004, 11 februari).

Als laatste punt moeten de onderhandelingen gevoerd worden in een gesloten forum, weg van het openlijke debat. Hiermee belanden we bij de tweede bemiddelende factor, de informele instituties.

Informele instituties

Duitsland wordt traditioneel beschouwd als een neo-corporatistische consensusdemocratie (Wurzel, 2002, 17). Het heeft een meerpartijensysteem met proportionele zetelverdeling in het parlement, de regering bestaat uit een coalitie van minstens twee partijen. Verder is ook de band met de samenleving formeel vastgelegd. Artikel 23 van de grondwet bepaalt dat private actoren die met de regering samenwerken, georganiseerd moeten zijn op federaal

niveau (Ronit & Schneider, 1998, 562-563). Anders dan pluralistisch georganiseerde samenlevingen zoals de Verenigde Staten wordt de belangenvertegenwoordiging in Duitsland hierdoor niet gevoerd door organisaties gespecialiseerd in lobbying maar door grote koepelorganisaties. Wanneer het gaat om een klassieke breuklijn als arbeid-kapitaal, zijn deze relaties zeer geïnstitutionaliseerd. Bij een thema als milieu is dit minder het geval, volgens Weidner kan men hier niet spreken over neo-corporatisme maar gaat het om een politiek netwerk tussen de overheid, milieu-organisaties en ondernemingen (1996, 44).

Een deel van het besluitvormingsproces gebeurde in de Arbeitsgruppe Emissionshandel, een gesloten forum waarin verschillende actoren vanuit de samenleving vertegenwoordigd waren. Het is dankzij dergelijke instituties, dat in Duitsland een politieke cultuur rond het zoeken van consensus is ontstaan. Consensus vormt één van de 5 principes van het Duitse milieubeleid, volgens Weidner was Duitsland het eerste land binnen Europa dat een milieupolitiek op basis van consensusbesluitvorming ging voeren (Weidner, 1996, 7-8).

Een coöperatieve besluitvorming was niet van bij het begin aanwezig, toen midden jaren '80 de overheid startte met een milieu-administratie waren de contacten tussen deze nieuwe overheid en de milieu-organisaties nog veel agressiever. Doorheen de jaren werd deze administratie echter meer en meer door milieubewust personeel bevolkt, dat de milieu-organisaties als partner erkende (Weidner, 1996, 16). Leden van milieu-organisaties werden opgenomen binnen de administratie zelf, verder kregen vertegenwoordigers een plaats in talrijke werkgroepen, vakraden, multilaterale onderhandelingen, ...

Ronit en Schneider zetten hierbij wel de kanttekening dat deze comités te laat in het onderhandelingsproces worden opgestart om nog veel invloed te kunnen uitoefenen (1998, 562). Belangrijker zijn volgens hen bilaterale contacten tussen de overheid en de belangrijkste organisaties. Dit zien we voor een deel ook in deze onderzoekscase. De AGE was een belangrijk forum tijdens het onderhandelingsproces van de richtlijn op het Europees niveau, bij de implementering verloor de werkgroep echter haar centrale functie, de onderhandelingen verliepen verder in kleinere raden en op bilateraal niveau.

De twee bemiddelende factoren pleiten eerder voor een leerproces. Er is een policy entrepreneur en Duitsland kent een coöperatieve politieke cultuur. Ook Green Cowles en Risse beschreven Duitsland als een politiek systeem waarin leerprocessen makkelijker kunnen plaatsvinden (zie 2.5.1) (2001, 227-231). In tegenstelling tot pluralistische systemen kunnen leerprocessen in Duitsland voor een groot deel beperkt blijven tot *elite learning*, wat sneller tot politieke verandering leidt. Leerbevorderend zijn ook de 5 fundamentele principes van de Duitse milieupolitiek, waarvan consensus en burden sharing tussen de Länder deel uitmaken. Een andere bevorderende factor is de graad aan misfit. Er is wel degelijk een

politieke misfit tussen het Duitse beleid en de Europese wetgeving, maar deze beperkt zich voornamelijk tot secundaire overtuigingen, het achterliggende gedachtegoed van de Duitse en Europese wetgeving is voor een groot deel in overeenstemming. Er is dus een aanzienlijke kans op normontwikkeling, er zijn echter ook een aantal factoren die de kans op een leerproces verkleinen.

Leerprocessen zijn niet ongewoon in de Europese Unie. Sinds de invoering van de Open Coördinatiemethode vormen ze in enkele domeinen zelfs een expliciet doel van het beleid (Vos, 2008b, 172). Maar het emissiehandelssysteem is een typische harde richtlijn, de lidstaten mogen dan wel zelf allocatieplannen opstellen, deze moeten door de Commissie worden goedgekeurd vooraleer ze tot uitvoering kunnen worden gebracht. Er is met andere woorden veel meer druk vanuit Europa op de lidstaten om de richtlijn uit te voeren en men kan dan ook verwachten dat mogelijke leerprocessen zich hier tot *simple learning* beperken, namelijk interne veranderingen om aan de stok te kunnen ontsnappen.

Dit hoeft niet altijd zo te zijn, een voorbeeld waarbij een Europese richtlijn tot interne verandering door leerprocessen heeft geleid is het onderzoek van Heinelt, Malek e.a. (2001). Zij vergeleken gedragsveranderingen bij bedrijven na de invoering van de EIA- en EMAS-richtlijn in Duitsland, Groot-Brittannië en Griekenland.²³ Beide richtlijnen zorgden voor een grote misfit in de Duitse politiek, maar terwijl met de EIA-richtlijn gedragsveranderingen beperkt bleven tot puur uiterlijke aanpassingen, ontstond bij EMAS een reflexief leerproces onder de bedrijven dat voor verregaande gedragswijzigingen zorgde (Heinelt & Töller, 2001, 385-387). De auteurs wijden dit aan het feit dat de deelname vrijwillig was (Heinelt & Töller, 2001, 375-376). In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk waren Duitse ondernemingen niet gewoon milieuproblemen via zelfregulering te behandelen. Toen ze met de EMAS-richtlijn de kans kregen deze nieuwe methode uit te proberen, grepen ze die met beide handen. De verbeteringen voor het milieu die werden nagestreefd, waren immers ook al in andere Duitse wetten voorgeschreven. EMAS werd dus niet als bijkomende last maar juist als een kans gezien deze doelstellingen op een flexibele manier te bereiken. In dit onderzoek ging het dus in de twee gevallen om harde wetgeving vanuit de EU, er was echter een duidelijk verschil in politiek instrument. Het succes van EMAS wordt toegeschreven aan het gebruik van een flexibel instrument, wat volgens de auteurs de kansen op een leerproces sterk

²³ De Environmental Impact Assessment-richtlijn (EIA) werd afgesloten in 1985 en verplichtte projectontwikkelaars de gevolgen voor het milieu van hun project te laten onderzoeken (Staeck & Heinelt, 2001, 61). De richtlijn moest geïmplementeerd worden tegen juli 1988, in Duitsland was dit pas het geval in 1990. Ze werd ook maar zeer oppervlakkig uitgevoerd.

De Eco-Management & Audit Scheme (EMAS) was een vrijwillig instrument waarmee bedrijven het publiek konden informeren over hun prestaties op vlak van milieu (Malek, Heinelt, e.a., 2001, 107). De richtlijn werd afgesloten in 1994 en trad in werking in april 1995, in Duitsland werd de implementering verschoven naar december 1995.

vergroot. Ook emissiehandel behoort tot de flexibele instrumenten, maar het vervangt in de Duitse milieupolitiek een instrument dat zich nog verder op het continuüm tussen flexibele instrumenten versus command & control bevindt, namelijk de vrijwillige overeenkomsten. Hoewel volgens een aantal bronnen de emissiehandel kosten-efficiënter zou zijn dan Duitslands eigen klimaatwetgeving, verkleint dit de kansen op een leerproces in aanzienlijke mate.²⁴

Een ander probleem is de korte tijdsperiode waarop mijn onderzoek zich baseert. Jenkins-Smith en Sabatier beweren dat het minstens een decennium duurt voor leerprocessen tot verandering leiden (1993, 16). Dit zou betekenen dat dit onderzoek te vroeg komt. Toch denk ik dat we hier in een andere situatie zitten. De processen die Jenkins-Smith en Sabatier beschrijven vinden plaats in één enkel land. Dit zorgt natuurlijk voor een andere dynamiek dan in een multi-level governance systeem als de Europese Unie. Persoonlijk denk ik dat de druk van het hogere niveau binnenlandse politieke leerprocessen kan doen versnellen. Maar ook dan is het niet mogelijk een volledig ontwikkeld leerproces te verwachten.

Een laatste remmende factor is de belemmerde werking van de AGE. Eens de onderhandelingen over het concrete implementeringsproces van start gingen, verschoven ze zich naar kleinere raden en bilaterale gesprekken (Corbach, 2007, 88). Het is niet duidelijk in hoeverre de milieu-organisaties hier nog bij betrokken werden.

DEELONDERZOEKSVRAAG 2: Heeft zich bij de implementering van de richtlijn betreffende emissiehandel een politiek leerproces plaatsgevonden ten voordele van het Europese beleid?

HYPOTHESE 2: Bij de implementering van de richtlijn heeft geen politiek leerproces plaatsgevonden, waardoor de veranderingen in de Duitse klimaatpolitiek tot een minimum beperkt zijn gebleven.

Dit omdat een flexibele maatregel uit het Duitse klimaatbeleid vervangen werd door een minder flexibel instrument en omdat de onderhandelingen in het implementeringsproces niet meer in een gesloten forum verliepen.

²⁴ Volgens Lafeld zou de omschakeling van de Duitse klimaatpolitiek naar emissiehandel (met projekt-gebaseerde mechanismen) met grote verminderde kosten gepaard gaan (2003, 165-167). Het huidige beleid kost Duitsland ongeveer 20 miljard, ETS 6 miljard.

4.1.3 Tussenconclusie

Duitsland is enerzijds een lidstaat met een moeilijke reputatie op het vlak van implementering door haar hoge aantal veto-punten, anderzijds leent haar politieke systeem zich goed voor leerprocessen. Met als gevolg is het in mijn onderzoek waarschijnlijker een politiek leerproces terug te vinden dan een Process of Redistribution of Resources, maar ook dit wordt door een aantal factoren tegengewerkt.

HOOFDHYPOTHESE 1: Zowel het Process of Redistribution of Resources als het politiek leerproces hebben niet plaatsgevonden bij de implementering van de emissiehandelsrichtlijn in Duitsland.

HOOFDHYPOTHESE 2: De emissiehandelsrichtlijn heeft tot geen significante verandering in de Duitse klimaatpolitiek geleid. Dit betekent dat Duitsland zich blijft baseren op haar reeds bestaande wetgeving om CO₂ te reduceren.

Hypothese 1	Geen Process of Redistribution of Resources of politiek leerproces
Deelhypothese 1	Geen Process of Redistribution of Resources
Deelhypothese 2	Geen politiek leerproces
Hypothese 2	Geen europeanisering Duitse klimaatpolitiek door ETS

Figuur 2. Hypothesen

4.2 Methodologie

Deze paper baseert zich op kwalitatief onderzoek, bestaande uit documenten-analyse, literatuuronderzoek, persartikels en experteninterviews.

De experteninterviews werden telefonisch afgenomen van vertegenwoordigers van de federale overheid, industrie en milieu-organisaties. Binnen de overheid heb ik het ministerie van milieu, dat van economie en de SPD-fractie in het parlement gecontacteerd. Ter vertegenwoordiging van de industrie heb ik mij op het BDI en het BDEW gericht, van de milieu-organisaties nam ik contact op met BUND en Germanwatch. Ik heb uiteindelijk

slechts 5 interviews kunnen afnemen, BUND en het BMWi waren niet tot een gesprek bereid.

Hoofdhypothese 1 wordt beantwoord via de twee deelhypothesen. Bij deelhypothese 1 moet onderzocht worden hoe de machtsverhoudingen tussen twee verschillende advocacy coalitions zich ontwikkeld hebben tijdens de onderhandelingen in de implementeringsfase van de Europese richtlijn. Hiervoor baseer ik mij op literatuuronderzoek en interviews. Vooral belangrijk is hoe de overheid haar strategie wijzigt. Betreft ze de voorstanders van het beleid meer dan voordien in de onderhandelingen? En wat is de reactie hierop van de tegenstanderscoalitie? Om de hypothese bevestigd te zien zou de overheid haar onderhandelingsstrategie niet in het voordeel van de voorstanders mogen wijzigen.

Om deelhypothese 2 te onderzoeken wordt nagegaan of de preferenties van de actoren zich gewijzigd hebben. Dit is een proces op langere termijn. Ik vergelijk hiervoor de preferenties van de actoren doorheen 3 perioden van het emissiehandelssysteem; de onderhandelingsfase, de proefperiode 2005-2007 en de tweede handelsperiode 2008-2012. De preferenties in de eerste twee fases ga ik na door middel van literatuuronderzoek en documentenanalyse. Voor de huidige periode baseer ik mij op interviews, persartikels en officiële documenten die berichten over de positie van Duitsland in de onderhandelingen voor de huidige en volgende fase. Om de hypothese te bevestigen mogen de preferenties van de binnenlandse actoren en van Duitsland als actor op Europees niveau zich niet veranderd hebben. Het is pas bij een *complex learning*-proces, waarbij de actoren daadwerkelijk hun preferenties wijzigen, dat de hypothese verworpen wordt.

Met het antwoord op deze twee deelhypothesen kunnen we hoofdhypothese 1 bevestigen, of (gedeeltelijk) verwerpen.

Om hoofdhypothese 2 te beantwoorden moeten we nagaan of het huidige emissiehandelssysteem in Duitsland zo uitgewerkt is, dat het kan bijdragen tot het doel van de wetgeving, namelijk CO₂-uitstoot reduceren, en of betrokken ondernemingen ook effectief aan ETS deelnemen, door rechten te verhandelen. Een voorbeeld van ETS enkel om implementeringsverplichtingen na te komen, zou bijvoorbeeld zijn indien het emissieplafond overeenstemt met de bestaande uitstoot van de betrokken sectoren. De hypothese wordt bevestigd als de overheid een in praktijk niet-functionerende ETS heeft opgezet en bedrijven niet werkelijk aan het systeem deelnemen. Bovendien moeten de bestaande klimaatpolitieke maatregelen behouden zijn. Om deze hypothese te beantwoorden zal ik mij baseren op officiële documenten, literatuuronderzoek en persartikels.

4.3 Lijst van geïnterviewden

In de maand april 2010 heb ik 7 organisaties gecontacteerd met de vraag een telefonisch interview te mogen afnemen. Milieu-organisatie BUND en het ministerie van economie waren hiertoe niet bereid, bij de 5 andere organisaties heb ik een afspraak kunnen maken.

Joachim Hein (BDI) op 13 april 2010

Dr. Joachim Hein is sinds 1995 adviseur binnen het BDI over klimaatpolitieke thema's, waaronder Europese emissiehandel.

Jan Burck (Germanwatch) op 15 april 2010

Jan Burck is adviseur bij Germanwatch rond de Climate Change Performance Index en emissiehandel. Ook zetelt hij voor de organisatie in de Arbeitsgruppe Emissionshandel, maar dit pas sinds enkele jaren, bij de invoering van ETS in 2003 werkte hij nog niet voor de NGO.

Martin Ruhrberg (BDEW) op 22 april 2010

Dr. Martin Ruhrberg is sinds eind 2006 adviseur binnen het BDEW gespecialiseerd in duurzame ontwikkeling en klimaatpolitiek.

Ingrid Hanhoff (BMU) op 3 mei 2010

Dr. Ingrid Hanhoff is adviseur binnen het BMU gespecialiseerd in emissiehandel. Ze werkt pas sinds 2008 bij het ministerie van milieu, maar is al sinds 2004 rond emissiehandel aan het werk in de Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt).

Ze maakte ook deel uit van de Europese werkgroep voor het Klimaat- en Energiepakket als nationaal vertegenwoordiger (Europese Commissie, 2009, 30 maart).

Frank Schwabe (SPD-fractie in Bundestag) op 3 mei 2010

Frank Schwabe is sinds 2005 lid van de commissie milieu van het Duitse federale parlement en rapporteur voor nationale en internationale klimaatpolitiek en emissiehandel binnen de SPD-fractie.

5. Relevante actoren in het Duitse besluitvormingsproces

5.1 Actoren binnen de overheid

5.1.1 De regering

De onderhandeling en implementering van de emissiehandelsrichtlijn vielen in twee verschillende legislatuurperiodes. De uitvoering en verdere implementering liep doorheen een derde en een vierde legislatuur. Toen in 2000 het debat op Europees vlak werd gestart door een Groenboek van de Commissie, gevolgd door een Commissievoorstel in 2001, kende Duitsland een regeringscoalitie bestaande uit de sociaal-democratische SPD en de groene Die Grünen/Bündnis 90 onder leiding van bondskanselier Schröder (SPD) (Europese Commissie, 2001, 23 oktober, 2). Deze regering werd herkozen in 2002, minister van milieu Jürgen Trittin (Die Grünen) bleef op post, minister van economie Werner Müller (SPD) werd vervangen door Wolfgang Clement (SPD). In 2005 startte de *Große Koalition*, gevormd door de christen-democratische CDU en sociaal-democratische SPD onder leiding van Angela Merkel (CDU). Minister van milieu in deze regering was Sigmar Gabriel (SPD), Minister van economie Michael Glos (CSU), die in februari 2009 vervangen werd door Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU). Bij de verkiezingen in oktober 2009 maakte de SPD plaats voor de liberale FDP en zo werd de huidige zwart-gele coalitie gevormd (Bundesregierung, 2010). Minister van milieu in deze is Norbert Röttgen (CDU), minister van economie Rainer Brüderle (FDP).

5.1.2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Het BMU staat onder leiding van de minister van milieu en is bevoegd voor het thema klimaat (BMU, 2010). Het ministerie van milieu staat bekend als de belangrijkste drijvende kracht in milieupolitieke thema's (Jänicke, Jörgens e.a., 2001, 15). Ook in het besluitvormingsproces rond emissiehandel was dat niet anders, het was onder dit ministerie dat in 2001 de werkgroep rond emissiehandel AGE werd opgericht (BMU, 2003, januari). De AGE werd voorgezeten door Franzjosef Schafhausen, die de afdeling Milieu en Energie van het BMU leidt. Een andere taak van het BMU bestaat uit het opstellen van de nationale allocatieplannen. Het BMU krijgt ondersteuning vanuit het Umweltbundesamt (UBA), de federale overheidsadministratie voor milieu (UBA, 2010). Hun opgave bestaat uit het opstellen van wetenschappelijke rapporten, juridische implementatie en het verspreiden van informatie naar de buitenwereld. Specifiek voor de implementering van de emissiehandel is binnen het UBA de Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHST) opgericht (DEHST, 2009, 25

november, 6). Deze organisatie waakt over de concrete toewijzing van certificaten en houdt het emissiehandelsregister bij...

5.1.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Het BMWi staat onder leiding van de minister van economie (BMW, 2010). Dit ministerie was in het besluitvormingsproces betrokken om emissiehandel vanuit een economisch oogpunt te beoordelen. Voor de wetenschappelijke rapportering wordt het ministerie ondersteund door het wetenschappelijk adviescollege. In de legislatuurperiode 2002-2005 zat economie niet samen onderverdeeld met technologie maar met werkgelegenheid, in het Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BWA).

5.2 Actoren binnen de Duitse industrie

Vanuit economische hoek zijn twee grote sectoren in emissiehandel betrokken, namelijk de energievoorziening en de energie-intensieve industrie. De energievoorziening kan verder nog onderverdeeld worden tussen bedrijven gericht op fossiele energie en exploitanten van hernieuwbare energie. Deze laatste zijn echter zowiezo uit emissiehandel uitgenomen en dus geen betrokken actor in de besluitvorming.

Met de energie-intensieve industrie worden de sectoren van de metaal-, cement-, glas-, keramiek-, papier- en houtindustrie bedoeld (Europese Unie, 2003, 13 oktober). Bedrijven in deze industrieën zijn grote energieverbruikers en voelen daarmee de gevolgen van stijgende energieprijzen het sterkst. Bovendien lijden deze sectoren onder sterke internationale concurrentie. De energie-intensieve industrie wordt vertegenwoordigd door het Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

De Duitse energiesector bestaat uit een regionale monopolie-structuur met een beperkt aantal grote ondernemingen (Corbach, 2007, 12). Lokaal zijn er een 1100 energieproducenten actief maar op federaal vlak is hun aantal beperkt tot vier bedrijven.²⁵ Deze zijn RWE, Vattenfall, E.ON en EnBW (Corbach, 2007, 16-23). De energievoorziening is verantwoordelijk voor 43% van de in Duitsland uitgestoten CO₂ en heeft in het verleden ook minder aan emissiereductie bijgedragen dan andere sectoren (Zöckler, 2004, 13-15 & 55). Bedrijven uit deze sector worden vertegenwoordigd door het Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW),

²⁵ Deze vier hebben het land geografisch onder elkaar verdeeld (Corbach, 2007, 12). Vandaar spreekt men over een monopolie-structuur in plaats van een oligopolie.

dat in 2007 is opgegaan in het Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW). Daarnaast hebben de vier grote bedrijven ook persoonlijke contacten met de overheid, volgens Corbach gaat het om een tweerichtingsverkeer waarbij vele politici posities in hun Raden van Bestuur bekleden (2007, 13).

5.3 Milieu-organisaties

De vier grootste milieu-organisaties in Duitsland zijn BUND, Greenpeace, NABU en het WWF (Jänicke, Jörgens e.a., 2001, 23). In het dossier emissiehandel hadden Greenpeace en NABU zich eerder op de vlakte, belangrijkste vertegenwoordigers zijn volgens Corbach Germanwatch, BUND en WWF (2007, 29). Deze organisaties zetelen in de in 2001 opgerichte *Arbeitsgruppe Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhausgaseffektes* en onderhouden ook bilaterale contacten met het BMU en het parlement (Frank Schwabe, Interview, 2010, 3 mei).

6. Preferenties en strategieën van de betrokken actoren

6.1 Preferenties en strategieën in de onderhandelingsfase

Met de onderhandelingsfase wordt de periode bedoeld voor de richtlijn emissiehandel op Europees vlak werd afgesloten. Deze loopt van januari 2001 tot oktober 2003.²⁶ Vanuit maatschappelijke hoek werden de onderhandelingen gevoerd in de *Arbeitsgruppe 'Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhausgas-effektes'*. Volgens Santarius en Ott bestond in deze werkgroep een grote discrepantie tussen voor- en tegenstanders waardoor het besluitvormingsproces grotendeels geblokkeerd werd (Santarius & Ott, 2002, 8).

6.1.1 Actoren binnen de overheid

De actoren binnen de overheid kunnen worden onderverdeeld in een voorstanders- en een tegenstanderskamp (Corbach, 2007, 79-83). Het voorstanderskamp bestond uit het BMU, onder leiding van Franzjosef Schafhausen, en minister Trittin, gesteund door EU-commissaris voor milieu Wallström en de groene partij (Corbach, 2007, 133-134). Dit kamp stond achter emissiehandel uit klimaatpolitieke redenen.

Het kamp van de tegenstanders werd gevormd door het BMWi, gesteund door minister Müller en een meerderheid binnen de regering (Corbach, 2007, 79-82). Iemand die zich op Europees vlak sterk tegen de emissiehandel engageerde was bondskanselier Schröder. Veel druk werd ook uitgeoefend door politici van op het niveau van de deelstaten.

6.1.2 Actoren binnen de Duitse industrie

Zoals reeds in het vorige hoofdstuk aangehaald, is de rol van de industrie in de Duitse milieupolitiek doorheen de jaren sterk gewijzigd (Jänicke, Jörgens e.a., 2001, 21; Weidner, 1996, 19). Terwijl ondernemingen in de jaren '80 nog zeer terughoudend stonden tegenover milieu-organisaties en het ministerie van milieu, is men in de jaren '90 actief met deze actoren gaan samenwerken. Een voorbeeld zijn de vrijwillige overeenkomsten, die door de industrie op eigen initiatief werden opgestart (BDI, 1996, 27 maart).

Tegen de emissiehandel hebben de industriële sectoren in Duitsland zich echter van bij het begin sterk verzet. Volgens Hoffmann had dit niet zozeer met het instrument op zich te maken maar ging het eerder om een algemene afwijzende houding tegenover de Duitse

²⁶ Dit is vanaf het voorstel van de Commissie tot de goedkeuring van de richtlijn in de Raad.

klimaatpolitiek (2007, 224).²⁷ Wat mogelijk ook speelde was het feit dat de overheid bij de afsluiting van de vrijwillige overeenkomsten beloofd had in het klimaatthema geen bijkomende maatregelen te treffen die voor de economie nadelig zouden zijn (BMU, 2000, 9 november).

ETS werd door de Duitse economie gezien als een instrument dat de kosten voor het vervullen van de Kyoto-verplichtingen de hoogte in zou drijven (Skjaereth & Wettestad, 2008, 163-165). Santarius & Ott hielden in 2002 een reeks interviews met grote bedrijven, het BDI, het BMWi en het BMU (2002, 25-27). Volgens hen werd ETS door geen van de actoren principieel afgewezen, wel waren er twijfels over de kosten-efficiëntie, de flexibiliteit van het instrument en de interactie met de vrijwillige overeenkomsten. Deze overeenkomsten wilde de industrie zeker behouden en de meeste geïnterviewden wilden ETS uitstellen tot 2013.

In de AGE wisten het BDI en andere industriële vertegenwoordigers de discussies voor een groot deel te beperken tot de vraag of het emissiehandelssysteem wel degelijk ingevoerd zou worden. Hierdoor werden debatten over de concrete inhoud van ETS uit de weg gegaan (Corbach, 2007, 43-48). Mocht het ETS toch ingevoerd worden moest volgens het BDI aan vrijwillige deelname voorzien worden. Volgens Santarius & Ott werd deze mening door een meerderheid van de door hen geïnterviewde bedrijven niet onderschreven (2002, 29). Een uiteindelijk compromis in de AGE werd gevonden voor een driejarige vrijwillige proefperiode (Corbach, 2007, 43-48).

Het BDI wilde zich als vertegenwoordiger van de gehele Duitse economie opwerpen, maar zijn standpunt werd niet door alle sectoren gevolgd. De energievoorziening had haar eigen lobby-netwerk, via de VDEW en de eigen vertegenwoordiging van de vier grootste ondernemingen (Zöckler, 2004, 15). Waar de energievoorziening tijdens de onderhandelingsfase in de eerste plaats voor streed was een vroeg basisjaar waarop de berekeningen voor de rechtenverdeling gebaseerd zouden worden, om op die manier voor vroegere reductie-prestaties beloond te worden (Zöckler, 2004, 46). Enkel het EnBW wilde grandfathering op basis van een laat basisjaar. Ook was de energievoorziening sterk tegen benchmarking gekant, omdat het hun concurrentiepositie zou bedreigen.

²⁷ Christoph Bals van Germanwatch formuleerde het zo: *‘Wer gegen Ordnungsrecht, Ökosteuern und Emissionshandel zugleich argumentiert, der argumentiert letztlich gegen Klimaschutz* (2001, 28 november).

In het algemeen hanteerde de Duitse industrie een *Doppelstrategie* (Corbach, 2007, 57). In de openbaarheid bleef het zich tot op het einde van het Europese onderhandelingsproces tegen het emissiehandelssysteem verzetten. De Duitse industrie besepte echter ook dat ETS uiteindelijk toch ingevoerd zou worden en wilde de kans niet missen invloed op het implementeringsproces te kunnen uitoefenen. Intern werden daarom constructieve gesprekken met de regering over de concrete verdeling opgestart.²⁸

6.1.3 Milieu-organisaties

De milieu-organisaties maakten deel uit van de advocacy-coalition die pleitte voor de invoering van emissiehandel (Corbach, 2007, 82). De organisaties zagen ETS als een goed instrument om de belasting op energieverbruik aan te vullen, aangezien deze belasting uitzonderingen voor de energie-intensieve industrie voorzag (BUND, DNR, Germanwatch, NABU & WWF, 2001, 12 december). De milieu-organisaties vonden het ook een geschikte manier om free-riding aan te pakken, wat zij als een veelvoorkomend fenomeen bij de vrijwillige akkoorden noemden. Bedrijven die onder de vrijwillige overeenkomsten voldoende maatregelen hadden getroffen zouden van het emissiehandelssysteem kunnen profiteren.

Emissiehandel werd niet onvoorwaardelijk gesteund. Germanwatch-vertegenwoordiger Bals waarschuwde in een persmededeling voor drie mogelijke problemen (2002, december). Problematisch vond hij ten eerste een ETS gebaseerd op projekt-gebaseerde mechanismen, deze brengen meestal geen absolute CO₂-reductie teweeg. Een ander probleem was de *hete lucht* in het Kyoto-Protocol, die ontstond door genereuze toewijzingen aan Oost-Europese landen. Ze zou niet in het kader van het Europese emissiehandelssysteem verhandeld mogen worden. Een laatste belangrijk punt was het *Erneubare-Energien-Gesetz*, dit mocht niet opgeheven worden met de komst van ETS. De twee maatregelen moesten elkaar kunnen versterken. Germanwatch werd hierin gevolgd door de Solarenergie-Förderverein (SFV), dat vreesde dat ETS over de andere klimaatpolitieke maatregelen zou domineren en het EEG uiteindelijk zou worden afgeschaft, zoals voorgesteld door het BMWA (von Fabek & Grahl, 2004, 31 maart). Zowel SFV als Germanwatch zagen ETS als een korte-termijn oplossing om tot meer energie-efficiëntie komen, op langere termijn was de inzet van meer hernieuwbare energie noodzakelijk.

²⁸ Corbach schrijft dat dezelfde houding terug te vinden is bij Duitsland in het onderhandelingsproces op Europees niveau (2007, 57).

6.2 Preferenties en strategieën in de implementeringsfase

De implementeringsfase startte officieel in oktober 2003, bij het afsluiten van de richtlijn betreffende emissiehandel in de EU. Er valt echter geen exacte datum te bepalen wanneer de binnenlandse onderhandelingen over de implementering van ETS begonnen zijn. Zoals in 6.1.2 vermeld, waren er ook tijdens de onderhandelingsfase al gesprekken tussen de Duitse industrie en politiek over mogelijke implementering, terwijl men officieel nog volhield de invoering van ETS te willen voorkomen (Corbach, 2007, 57).

In deze fase daalde het belang van het AGE, de onderhandelingen gebeurden grotendeels op bilateraal niveau en via de publieke opinie (Jan Burck, Interview, 2010, 15 april).

6.2.1 Actoren binnen de overheid

Binnen de regering was er grote onenigheid over de grootte van het emissiebudget (Zöckler, 2004, 53-54), volgens Euractiv leidde het debat rond emissiehandel tot serieuze conflicten tussen Die Grünen en de SPD (2004, 28 maart). Minister Trittin stelde een plafond van 488 miljoen ton CO₂ voor de ETS-sectoren voor, minister Clement wilde dit budget verder optrekken. Een compromisvoorstel werd uitgewerkt door Rainer Baake van het BMU en Georg Adamowitsch van het BMWA, zij kwamen tot een budget van 499 miljoen ton. Binnen de regering werd dit verder opgetrokken naar 503 miljoen ton.

De preferenties van minister van milieu Trittin lopen tamelijk gelijk met die van de milieu-organisaties (BMU, 2004, 23 maart). Net als Germanwatch benadrukt hij het belang van de interactie tussen de verschillende instrumenten in de klimaatpolitiek. Volgens hem zijn zowel de CO₂-belasting, de subsidie op hernieuwbare energie als de emissiehandel nodig om Duitsland een blijvende voortrekkersrol in het klimaatdebat te kunnen laten spelen. Met emissiehandel, zo stelt hij, wordt niet meer van de industrie gevraagd dan met de vrijwillige overeenkomsten, alleen worden ze nu daadwerkelijk aan hun beloften gehouden. Volgens hem kan ETS de Duitse economie grote voordelen opleveren, want de energiezuinige bedrijven kunnen het systeem als extra inkomensbron gebruiken (BMU, 2003, 6 september). Studies die het BMU in haar berichtgeving aanhaalde, gingen ervan uit dat ETS in vergelijking tot de vrijwillige overeenkomsten tot een kostenreductie tot 500 miljoen euro per jaar zou voeren (BMU, 2003, 17 december).

De ambitieuze plannen van het BMU onder leiding van de groene minister werden tegengewerkt door minister van economie Clement en leden van de sociaal-democratische partij. Sterk tegengekant bleef bondskanselier Schröder, milieu-organisaties beschuldigden hem ervan de beslissing over het nationale allocatieplan op de lange baan te schuiven (BUND, 2004, 24 februari). Ook politici uit de deelstaten namen deel aan het debat, zo reisde de minister-president van Noord-Rijn-Westfalen Steinbrück naar Berlijn om zijn federale collega's te overtuigen de belangen van de kolenindustrie niet uit het oog te verliezen (Corbach, 2007, 130).

6.2.2 Actoren binnen de Duitse industrie

Het blijkt onmogelijk een positiebepaling van het BDI voor NAP I terug te vinden. Ik moet mij daarom beperken tot informatie uit een kritiek van Germanwatch op het standpunt van het BDI en uit de analyse van Zöckler. De hoofdeis van de Duitse industrie was dat de reductieverplichting onder het nieuwe systeem niet groter zou zijn dan wat ze de regering met de vrijwillige overeenkomsten had beloofd (Zöckler, 2004, 45). De reductie volgens deze overeenkomsten bedroeg minstens 45 miljoen ton tegen 2010, maar betrof ook sectoren die niet aan emissiehandel deelnamen (Bals, 2004, 11 februari). Volgens het BDI zouden deze sectoren voor 20 miljoen ton emissie verantwoordelijk zijn, en bedroeg de reductieplicht voor de ETS-sectoren dus 25 miljoen ton. Daarenboven verlangde het BDI vergoedingen voor het stilleggen van kerncentrales, opt-outs voor bedrijven in het kader van Early Action en extra-certificaten voor nieuwkomers. Deze certificaten mochten niet uit een reservefonds komen, zoals voorgesteld door het BMU, maar moesten door de regering worden gekocht. Ook vond het BDI dat er extra-certificaten in het systeem moesten worden gebracht indien de jaarlijkse groei van de Duitse economie meer dan 2% bedroeg. Volgens Germanwatch zouden deze maatregelen ervoor zorgen dat de uitstoot van de Duitse economie in de komende jaren zou stijgen in plaats van dalen.

De sector energievoorziening legde een focus op compensaties voor de kerncentrales. Het EnBW en het RWE verlangden hiervoor extra rechten ter waarde van 497 miljoen ton CO₂ (Zöckler, 2004, 53-54). De energieproducenten wijzigden bovendien hun mening rond Early Action (Zöckler, 2004, 55). Terwijl men in de vorige fase nog voor een vroeg basisjaar pleitte, kwam men nu tot het besef dat niet de energiesector maar de energie-intensieve industrie hiervan zou profiteren. De grootschalige CO₂-reductie in de jaren '90 was immers voornamelijk aan deze bedrijven te danken, de energieproducenten hadden dus meer baat bij een later basisjaar.

Terwijl de industrie zich in de onderhandelingsfase nog als één blok tegen emissiehandel wist op te werpen, kwamen in deze fase de individuele belangen van bedrijven meer en meer aan de oppervlakte. Vragen over welk basisjaar en hoe de kernuitstap te compenseren werden door de verschillende actoren anders beantwoord. Volgens Ziesing van het Institut für Wirtschaftsforschung ontstond een ‘*ware verdelingsstrijd om emissierechten*’ (Zöckler, 2004, 64).

6.2.3 Milieu-organisaties

De milieu-organisaties konden zich tamelijk goed vinden in het ontwerp van het BMU voor het eerste allocatieplan. BUND noemde het een gepast instrument om investeringen in energie-efficiëntie en klimaatschone technologieën zoals warmtekrachtkoppeling te stimuleren (2004, 24 februari). Wel waarschuwden de organisaties dat bedrijven die ook in de toekomst voor vervuilende technologieën bleven kiezen, geen bonussen mochten ontvangen. Om dit te voorkomen waren onafhankelijke benchmarks onontbeerlijk.

6.3 De eerste handelsperiode 2005-2007

De eerste handelsperiode ging van start in januari 2005. Bedrijven, die tot deelname aan emissiehandel verplicht waren, werden opgenomen in een nationaal online register, bijgehouden door de DEHSt. Hier konden ze de hun toegestane hoeveelheid certificaten nakijken en transacties vastleggen. Deze transacties gebeurden onderling of via beurzen zoals de European Climate Exchange in Londen (DEHSt, 2009, januari, 97). De prijs voor certificaten kende een constante stijging in 2005 en het eerste kwartaal van 2006, en bereikte een maximumhoogte van 25 tot 30 euro (DESt, 2009, januari, 95-96). In april 2006 maakten verschillende lidstaten de daadwerkelijke uitstoot van hun ETS-sectoren bekend. Deze bleek veel lager dan verwacht, er was dus een overaanbod aan certificaten. Hierop viel de prijs tot een gemiddelde van 65 cent in 2007.

Het emissiehandelssysteem was dus in elkaar gestuikt. Ook werd duidelijk dat de absolute uitstoot van de ETS-sectoren gestegen was (DEHSt, 2009, januari, 82). In Duitsland is de elektriciteitsproductie tussen 2000 en 2007 constant gestegen, voornamelijk voor de export (DEHSt, 2009, januari, 121). Vooral gas maakte een opmerkelijke stijging: ondanks de hoge gasprijzen is het gebruik van gas voor de energieproductie tussen 2005 en 2007 met 28,6% gestegen. Verder is de productie van windenergie in die periode meer dan verdubbeld. Het gebruik van bruin- en steenkool daalde tussen 2005-2006 met respectievelijk 1,8 en 3,3%. In 2007 echter kende de kolenproductie een hernieuwde opmars van 3,2 en 5,1%.

Het verband tussen deze cijfers en ETS is volgens de DEHSt onduidelijk. Verschillende onderzoeken becijferen een CO₂-reductie dankzij ETS op 50-100 miljoen ton in Europa (DEHSt, 2009, januari, 118). Volgens Delarue e.a. zou Duitsland voor 40% van deze reductie verantwoordelijk zijn. Ook het BMU was positief over de werking van de emissiehandel, in 2005 zou de uitstoot van ETS-sectoren met 9 miljoen ton CO₂ gedaald zijn in vergelijking met basisjaar 2000-2002 (2006, 15 mei).

Deze resultaten zijn opmerkelijk, aangezien alle ETS-sectoren volgens de DEHSt in NAP I voldoende emissierechten hadden gekregen om hun business-as-usual activiteiten verder te zetten. Tweleermann beweert dat de eerste effecten ook pas te verwachten zijn vanaf een certificatenprijs van 29,25 euro, enkel in het eerste kwartaal van 2006 is deze hoogte bereikt (2006, 130). Wat mogelijk een rol gespeeld heeft is de verwachting van de industrie in de volgende handelsperiode minder rechten toegeedeeld te zullen krijgen en om hier bijgevolg in hun investeringsbeslissingen al rekening mee te houden.

Transacties die onder het emissiehandelssysteem plaatsvonden zijn vooral afkomstig van de energieproducenten (Hoffmann, 2007, 224-226). De energie-intensieve industrie hield zich meer afzijdig van ETS. Deze bedrijven waren ook veel negatiever over het systeem. Zo eiste voorzitter van de Duitse staalindustrie-federatie Ameling in 2006 bij de Europese Commissie dat ETS voorlopig zou worden stilgelegd (Euractiv, 2006, 27 januari). Het Duitse allocatieplan bevatte volgens hem een te laag emissieplafond tegenover andere lidstaten wat de Duitse staalindustrie bedreigde. Verschillende ondernemingen dienden ook klacht in bij het Duitse Bundesverwaltungsgericht (BMU, 2005, 1 juli; DEHSt, 2009, januari, 46). Het gerechtshof gaf de regering in deze zaken echter steeds gelijk.

Volgens Knoll en Huth zagen de Duitse bedrijven emissiehandel eerder als een bijkomende belasting in plaats van als een mogelijke inkomstenbron (2008). In 2005 heeft 70% van de bedrijven met overschotten deze niet verkocht. Dit percentage zank met het tweede jaar tot 56 %, maar dit is nog steeds een hoog aantal tegenover landen als Denemarken (39 %) of Nederland (19%).

Bedrijven vonden vooral de planningonzekerheid die ETS veroorzaakt problematisch (Knoll & Huth, 2008). In de komende 2 decennia zal 50% van de Duitse energiecentrales vervangen moeten worden (WWF, 2006, mei). De industrie heeft er dus alle belang bij te weten hoe de certificatenprijs zich in de toekomst zal ontwikkelen, beslissingen over een volgende ETS-fase werden tot nu toe echter steeds op tamelijk korte termijn genomen.

6.4 Preferenties en strategieën voor het tweede Nationale Allocatieplan

6.4.1 Actoren binnen de overheid

De onderhandelingen voor NAP II verliepen onder een nieuwe regeringscoalitie. De SPD had haar groene regeringspartner intussen geruild voor de CDU. Deze partij beloofde in haar verkiezingscampagne betere condities voor de industrie te bepleiten bij de onderhandelingen voor de tweede fase (ENDS Europe, 2005, 13 juli).

Conflicten ontstonden opnieuw rond het emissieplafond. Een eerste ontwerp stelde een plafond van 495,5 miljoen ton CO₂ voor de ETS-sectoren voor, wat volgens de Europese Commissie veel te hoog was. De Commissie eiste een budget van 453 miljoen ton. Het BMWi weigerde echter het emissiebudget te verlagen (ENDS Europe, 2006, 4 december). Staatssecretaris Joachim Würmeling (CSU) zei dat Duitsland de eisen van de Commissie zou negeren, volgens hem was het aan de lidstaten zelf te bepalen hoe ze hun verplichtingen onder Kyoto zouden nakomen. Minister van milieu Gabriel (SPD) daarentegen had een maand voordien nog te kennen gegeven dat Duitsland tot een emissiebudget van 465 miljoen ton zou komen, met 434 miljoen ton voor ETS sectoren (BMU, 2006, 24 november). Dit was dus nog een pak lager dan door de Commissie gevraagd.

De nieuwe NAP wijzigde de verdeling van de lasten tussen de energievoorziening en de energie-intensieve industrie (Küll, 2008,140). In de eerste periode was het vooral de energieproducerende industrie die op genereuze manier rechten toebedeeld kreeg, met NAP II werd deze industrietak voor een groter aandeel in de reductie verantwoordelijk gesteld.

De overheid stelde voor net als in de eerste periode de toewijzing van de emissierechten door middel van grandfathering op basis van historische uitstoot te laten verlopen. Nieuwkomers zouden hun certificaten via brandstofspectifieke benchmarks toegewezen krijgen. Nieuwe koleninstallaties mochten nog maximum 750 gram CO₂ per kWh uitstoten, voor gasinstallaties lag het benchmark op 350 gram. De regering wilde ETS bovendien uitbreiden naar een groter aantal installaties.

6.4.2 Actoren binnen de industrie

In een positiebepaling van 29 mei 2006 verwelkomde het BDI het ontwerp van het BMU voor het tweede nationaal allocatieplan als eenvoudiger en onbureaucratischer dan NAP I. Het BDI liet zich in haar inleiding wel nog steeds kritisch uit over ETS, als een systeem dat systematisch tot hogere elektriciteitsprijzen leidt (2006, 29 mei, 2). Het was dan ook ingenomen met het voornemen van de regering niet tot veiling over te gaan. Het grootste probleem lag volgens het BDI in het uitstootplafond (2006, 29 mei, 3). De organisatie hamerde erop dat men er bij de certificatoewijzing voor moest zorgen dat werkgelegenheid en economische groei bewaard bleven. Men begreep dan ook niet hoe het BMU aan een plafond van 495 miljoen ton CO₂ per jaar kwam. Rekeninghoudende met de uitbreiding van ETS naar een groter aantal installaties- wat op zich ook bekritiseerd werd- en een jaarlijkse groei van 2% zou het plafond volgens eigen berekeningen op 527, 6 miljoen ton moeten liggen. Ook de certificatenreserve was volgens het BDI te klein berekend (2006, 29 mei, 6).

In de positiebepalingen van individuele bedrijven werden de meeste stellingen van het BDI onderschreven, wel werden bij de verschillende sectoren en ondernemingen andere prioriteiten gelegd. In de energievoorzieningssector liet men zich vooral kritisch uit over de verschillende reductiedoelstellingen voor energieproducenten (-15 %) en energie-intensieve industrie (-1%) (VDEW, 2006, 24 mei, 3; E.ON, 2006, 2). In een paper van het Verband der Chemischen Industrie (VCI) daarentegen werd de verlaagde reductieplicht voor de industrie verwelkomd en beklagde men zich over het feit dat industriële installaties die energie produceren zonder voor elektriciteitsproductie bedoeld te zijn, onder de hogere verplichting vielen (2007, 7 mei, 6). Het VCI was van mening dat de verhoogde reductie tot de energieproducenten beperkt moest blijven.

Zowel E.ON als de EnBW vonden de overgangsbepalingen van het regeringsvoorstel voor de vervanging van oude installaties oneerlijk tegenover nieuwkomers, in het gezamenlijke standpunt van het VDEW kwam dit niet terug.

Het VCI maakte zich voornamelijk zorgen over het plan van de regering om de ex-post aanpassingsregels, zoals in NAP I, te schrappen en over het voorstel om de toepassing van ETS uit te breiden naar installaties die energie als nevenproduct produceren.

Grootste kritiekpunt in de positiepapers bleef de verhoging van het emissieplafond (VDEW, 2006, 24 mei, 3; EnBW, 2006, 2; VCI, 2006, 7 mei, 4). Volgens de Duitse industrie richtten

de allocatieplannen van de andere lidstaten zich naar de verwachte groei van het land en niet, zoals in Duitsland, naar historische uitstoot van installaties.

De sectoren spraken zich positief uit over de beslissing van de regering om niet naar een veilingssysteem over te gaan en toonden zich bereid onderhandelingen te starten voor een benchmarkingssysteem vanaf 2013 (E.ON, 2006, 6; VCI, 2006, 7 mei, 7).

6.4.3 Milieu-organisaties

Terwijl de meeste actoren NAP II verwelkomden als transparanter en minder bureaucratisch, waren de milieu-organisaties zeer kritisch voor het tweede allocatieplan. Greenpeace noemde het plan in tegenspraak met de oorspronkelijke functie van emissiehandel, volgens BUND zou het de kosten voor klimaatpolitiek na 2012 de hoogte indrijven (Greenpeace, 2006, 1; BUND, 2006, 4 mei, 1). Op 19 juli 2006 schreven 7 milieu-organisaties een brief aan de Commissie met de vraag het ontwerp van de Duitse regering niet goed te keuren.

‘Zoals in de vrijwillige overeenkomsten vastgelegd, zou de industrie een reductie moeten doorvoeren van minstens 45 miljoen ton CO₂ tegen 2010’²⁹, schreven BUND en Greenpeace (BUND, 2006, 4 mei, 3; Greenpeace, 2006, 1). De sectoren die onder ETS vielen, waren verantwoordelijk voor 35 van die afgesproken 45 miljoen ton, het emissieplafond moest volgens BUND daarom verlaagd worden tot 474 miljoen ton. WWF eiste nog meer, het berekende dat terwijl de bijdrage van de ETS-sectoren aan de totale emissiereductie in de eerste NAP nog op 40% lag, dit aandeel met het huidige voorstel naar 26% was gezakt (2006, mei, 3). Dit kwam door het wijzigen van de basisperiode van 2000-2002 naar 2000-2005. In deze periode was de uitstoot van de energieproducenten sterk gestegen, de nieuwe basisperiode zorgde dus voor een hoger startbudget (Greenpeace, 2006, 5). Als gevolg moest er een grotere reductie worden doorgevoerd en deze werd verdeeld onder zowel ETS- als niet-ETS-sectoren. WWF stelde voor het emissiebudget te verlagen tot 457 miljoen ton, wat de bijdrage van de energievoorziening en de energie-intensieve industrie aan de CO₂-reductie optrekt naar 47% (2006, mei, 3).³⁰

Verdere kritiek was er op de allocatiemethoden. In het ontwerp voor NAP II werden bestaande installaties nog altijd bedeed via grandfathering op basis van historische emissies, nieuwkomers kregen hun rechten via brandstofspectifieke benchmarks. Ze werden daarenboven voor 14 jaar van reductieplicht vrijgesteld. De milieu-organisaties vonden dat brandstofspectifieke benchmarks vanuit klimaatpolitiek oogpunt contraproductief werken

²⁹ Dit is ten opzichte van basisjaar 1998.

³⁰ Het aandeel 47% is berekend op basis van de periode 2000-2002.

(Germanwatch, 2006, 30 mei, 3; BUND, 2006, 4 mei, 5). WWF noemde ze dé grote zonde in het ETS-ontwerp (2006, mei, 4). Met de verschillende benchmarks werd investeerders alle motivatie weggenomen om voor een gasinstallatie te kiezen. In de komende jaren waren grote renovatiewerken in de energievoorziening gepland, met deze maatregel zou dit tot een opmars van nieuwe koleninstallaties leiden. Volgens BUND bleef de overheid hierdoor na 2012 nog slechts twee opties open, ofwel moet ze haar reductiedoel van 40% opgeven, of ze moet de installaties na deze 14 jaar drastisch laten inleveren (2006, 4 mei, 5).

In plaats van grandfathering op basis van historische uitstoot, vroegen de organisaties de toewijzing te laten verlopen op basis van brandstofonafhankelijke benchmarks of veiling (WWF, 2006, mei, 4; Greenpeace, 2006, 1). Germanwatch verzette zich tegen het argument dat veiling de energieprijzen zou doen stijgen (2006, 30 mei, 4). Door de praktijk van Windfall-profits waren deze ook in de eerste periode gestegen, daarenboven zou veiling minder transactiekosten veroorzaken en beperkte het verdelingsconflicten tussen de verschillende sectoren.

Een bijkomende boosdoener was de overgangsregeling. Deze bepaalde dat uitbaters die hun oude installaties vervingen gedurende 4 jaar certificaten op basis van de uitstoot van de oude installaties bleven ontvangen, daarnaast werden ze net als de nieuwkomers voor 14 jaar van reductie vrijgesteld (BMU, 2006, 13 april, 30). De milieu-organisaties wilden deze periode verkorten of afschaffen (BUND, 2006, 4 mei, 5; WWF, 2006, mei, 5).

De organisaties bleven ETS wel als klimaatpolitiek instrument verdedigen (Germanwatch, 2006, 30 mei, 2; WWF, 2006, mei, 1). Germanwatch roemde het transparante karakter van het instrument en WWF benoemde het als het mogelijk belangrijkste klimaatbeschermingsinstrument in de EU.

6.4.4 Het herziene Nationale Allocatieplan 2008-2012

Duitsland heeft er lange tijd over getwijfeld naar het Europees gerecht van eerste aanleg te stappen, uit onvrede met de eis van de Commissie het emissiebudget te verlagen. In tegenstelling tot een aantal Oost-Europese landen heeft het dit uiteindelijk niet gedaan en in februari 2007 publiceerde het een herziene NAP met een handelsplafond van 456, 1 miljoen ton, zoals gevraagd door de Commissie (BMU, 2007, 13 februari, 22).³¹

³¹ Dit zijn de 453 miljoen ton die geëist werden door de Commissie, plus een extra 3 ton omdat Duitsland besloot ook gas dat ontstaat als nevenproduct bij de productie van staal in de emissiehandel te betrekken (BMU, 2007, 13 februari, 22).

Ook werden de toewijzingsmethoden verder gewijzigd. De energie-intensieve industrie bleef haar rechten verder toegedeeld krijgen door middel van grandfathering op basis van historische uitstoot, voor de energie-producenten daarentegen werd een deel verdeeld op basis van benchmarking (BMU, 2007, 13 februari, 32). In de wet die de concrete toewijzing regelt heeft men er bovendien voor gekozen elk jaar rechten ter waarde van 40 miljoen ton van het emissiebudget voor de energiesector te verkopen (BMU, 2007, 7 augustus, 11). De eerste twee jaren werden deze nog aan de marktprijs verkocht, sinds 2010 worden de rechten geveild (BMU, 2009, 18 november).

6.5 De tweede handelsperiode 2008-2012

Tot nu toe verliep de prijsontwikkeling in de tweede handelsperiode veel stabielere dan in de eerste (Engels, 2009, 489). Sinds september 2008 is de prijs steeds boven 20 euro gebleven. Er zijn nog geen onderzoeksresultaten over het handelen van individuele ondernemingen bekendgemaakt. Volgens Joachim Hein van het BDI blijven bedrijven uit de energie-intensieve industrie tamelijk passief met emissiehandel omgaan, de energieproducenten zijn noodgedwongen opkopers van emissierechten geworden (Interview, 2010, 13 april).

In 2008 viel de CO₂-uitstoot van de Europese Unie terug met 3% (ENDS Europe, 2009, 15 mei). Dit was voor een deel te wijten aan de economische recessie, maar ook aan de hoge prijzen op de CO₂-markt in de eerste helft van 2008. Duitsland was één van de lidstaten waarbij de reductie het grootst was en haalde in het jaar haar Kyoto-verplichting, die -21% tegen 2012 tegenover 1990 bedroeg (Co2-Handel, 2010, 1 februari).

6.6 Preferenties en strategieën voor de derde handelsperiode

6.6.1 Actoren binnen de overheid

Tussen januari 2008 en april 2009 vonden op Europees niveau onderhandelingen voor de derde handelsperiode plaats.³² Duitsland speelde hier niet langer een rol van dwarsligger. Integendeel, het behoorde tot de landen die zo snel mogelijk tot een akkoord rond de volgende ETS-ronde wilden komen. Zo wilde het haar ETS-sectoren een hogere graad aan planningszekerheid bieden (Agence Europe, 2008, 4 maart). Agence Europe schrijft dat minister van milieu Gabriel samen met collega's uit Finland, Denemarken en Nederland één

³² Dit is vanaf het voorstel van de Commissie tot de goedkeuring van de richtlijn in de Raad.

van de grootste verdedigers van het klimaat- en energiepakket was (2008, 6 juni). Wat wel een knelpunt bleef was de 100% veiling die de Commissie tegen 2020 wilde doorvoeren (Agence Europe, 2008, 20 oktober; ENDS Europe, 2008, 19 september). Duitsland had geen probleem met veiling in de energiesector maar wilde uitzonderingen voor de energie-intensieve industrie. De meeste lidstaten konden zich daarentegen wel in het voorstel van de Commissie vinden.

ENDS Europe schrijft dat Duitsland er ook niets voor voelt ETS uit te breiden naar andere broeikasgassen zoals NO_x en SO₂ (2009, 24 maart), en dat Duitsland zich samen met Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk tegen de door de Commissie geëiste centralisering van het emissiehandelssysteem verzette (2009, 4 december).

Het BMWi en haar ministers aanvaarden emissiehandel ondertussen als een geschikt instrument om aan klimaatpolitiek te doen. Wel hameren ze voortdurend op het beperkte nut van de Europese emissiehandel zolang er geen internationaal akkoord rond klimaatbescherming bestaat (Homann, 2008, 19 november; zu Guttenberg, 2009, 24 maart). Het BMWi is er daarom voorstander van, klimaatpolitiek van de ETS-sectoren weg te trekken. De ministers vinden het uiterst belangrijk dat de energie-intensieve industrie in Europa behouden blijft, veiling van emissierechten is voor hen dan ook absoluut uit den bose (BMWi, 2006, 28 juni; 2008, 23 januari).

Ook wil het BMWi een betere bescherming van de energievoorziening, volgens ministers Glos en zu Guttenberg zal energie op basis van kolen altijd een wezenlijk deel van de energiemix blijven, om een betaalbare en zekere bevoorradings te kunnen blijven garanderen (BMWi, 2008, 25 september; zu Guttenberg, 2009, 24 maart). Stijgende energieprijzen brengen niet enkel de concurrentiepositie van de ETS-sectoren zelf in gevaar maar bedreigen de hele Duitse economie.

Om een stijging van de energieprijzen tegen te gaan pleit het BMWi er daarom voor het vastgelegde emissieplafond in het emissiehandelssysteem te vervangen door een prijskorridor, die zou bepalen tussen welke grenzen de certificatieprijzen kunnen fluctueren (2009, 22 januari). Hiermee wil men sterke prijsschommelingen in het huidige ETS tegengaan om investeringonzekerheid te vermijden. Mocht de prijs van de rechten nog verder boven zijn huidige niveau stijgen, zou dit carbon leakage veroorzaken.

In plaats van verdere CO₂-reductie in de ETS-sectoren, ziet het BMWi meer mogelijkheden in een verhoging van de energie-efficiëntie van gebouwen (Homann, 2008, 19 november; zu Guttenberg, 2009, 24 maart).

Beschouwt de Duitse overheid emissiehandel nu als het belangrijkste instrument in haar klimaatpolitiek? Ingrid Hanhoff van het BMU ziet dit alvast wel zo, toch voor de ETS-

sectoren (Interview, 2010, 3 mei). Aangezien deze sectoren voor de invoering van emissiehandel van elk verplicht klimaatbeschermingsmechanisme vrijgesteld waren, is ETS het belangrijkste instrument geworden. Wel hamert ze op het belang van de interactie met de andere instrumenten uit de Duitse klimaatpolitiek.

SPD-parlementslid Frank Schwabe is met deze analyse niet akkoord (Interview, 2010, 3 mei). Net als voor Jan Burck van Germanwatch blijft het Erneubare-Energien-Gesetz voor hem het belangrijkste instrument (Interviews, 2010, 15 april; 3 mei). Toch wil hij het belang van emissiehandel niet ontkennen, aangezien het het enige instrument is dat internationaal werkt.

6.6.2 Actoren binnen de industrie

In een positiebepaling van 6 maart 2008 schrijft het BDI haar belangrijkste kritiepunten op het Commissievoorstel voor de nieuwe ETS-richtlijn neer. BDI kant zich vooral tegen de veilingmethode. In plaats wil het BDI de toewijzing ook in de toekomst op het principe van grandfathering laten gebeuren. Wel heeft het BDI afscheid genomen van haar eis tot grandfathering op basis van historische uitstoot, in plaats daarvan pleit het nu voor een toekenning van rechten op basis van benchmarking (BDI, 2008, augustus). Ook met dit systeem kan met Early Action rekening gehouden worden, daarenboven bevordert benchmarking klimaatvriendelijke investeringen maar gaat gelijktijdig ook carbon leakage tegen, wat met veiling niet het geval zou zijn.

Het BDEW is niet principieel tegen veiling, wel bekritiseert het de abrupte overgang naar dit systeem in het Klimaat- en Energiepakket van de Europese Commissie (2008, 27 februari, 20-21). De voorstellen van de Commissie zullen zowel bestaande als nieuwe installaties in moeilijkheden brengen, beter is de overgang naar de veilingmethode stapsgewijs te laten verlopen. Ook is het BDEW met het BDI akkoord de energie-intensieve industrie van dit veilingssysteem uit te zonderen en de allocatie voor deze sectoren via benchmarking te laten verlopen (Martin Ruhrberg, Interview, 2010, 22 april). Wat voor de BDEW wel belangrijk is, is dat ook elektriciteits- en warmtegeneratoren van energie-intensieve bedrijven onder dezelfde verplichtingen als de energiesector vallen.

In tegenstelling tot het BDI is de energiesector voorstander om ETS naar andere sectoren uit te breiden, ook verwelkomt het het idee ETS op Europees niveau te centraliseren (BDI, 2008, 6 maart; BDEW, 2008, 27 februari, 19 & 22).

Beide vertegenwoordigers zijn niet akkoord met de door de Commissie voorgestelde inperkingen van de projektgebaseerde mechanismen.

6.6.3 Milieu-organisaties

In een open brief aan bondskanselier Merkel slaakten een hondertal milieu-organisaties een hulpkreet: Duitsland popt zichzelf langzaam om van klimaatpionier naar rem op het Europese klimaatbeleid (Die Klima-Allianz, 2008, 9 september). Ze vroegen de regering de 30% reductie-doelstelling van de EU te blijven ondersteunen. Het belangrijkste klimaatpolitieke instrument in Europa blijft voor de organisaties de emissiehandel, op voorwaarde dat vanaf 2012 de stap naar verdere veiling gemaakt wordt. Ook Jan Burck van Germanwatch blijft emissiehandel belangrijk vinden, maar Duitslands belangrijkste klimaatpolitieke instrument is het Erneubare-Energien-Gesetz (Interview, 2010, 15 april). Door haar concrete vormgeving heeft ETS voorlopig niet de juiste uitwerking, EEG daarentegen heeft al tot grote veranderingen in de economie geleid. Burck verkiest ETS wel boven de belasting op energieverbruik. Met emissiehandel is op zijn minst een maximumuitstoot vastgelegd, de Ökosteur daarentegen bezorgt de overheid extra inkomsten maar leidt niet tot gedragsveranderingen bij de energieverbruiker.

7. Het testen van de hypothesen

7.1 Hoofdhypothese 2

De emissiehandelsrichtlijn heeft tot geen significante verandering in de Duitse klimaatpolitiek geleid. Dit betekent dat Duitsland zich blijft baseren op haar reeds bestaande wetgeving om CO₂ te reduceren.

Mijn tweede hoofdhypothese gaat ervan uit dat er geen significante verandering heeft plaatsgevonden in de Duitse klimaatpolitiek door de implementering van de Europese emissiehandelsrichtlijn. Duitsland heeft de richtlijn dan wel officieel geïmplementeerd maar het zal in haar verdere beleid het emissiehandelssysteem niet verder uitwerken. Bedrijven krijgen voldoende rechten om hun business-as-usual-activiteiten te kunnen verder zetten en het klimaatbeleid steunt op de verdere uitvoering van de belasting op energieverbruik, de vrijwillige overeenkomsten en de wet op hernieuwbare energie. Om de hypothese te kunnen bevestigen moet Duitsland zich bij de Europese onderhandelingen over volgende fasen van het ETS blijvend kritisch opstellen. Dit betekent niet dat het moet pleiten om emissiehandel stop te zetten maar het land moet zich wel blijven verzetten tegen een strengere aanpak in het ETS-systeem, door bijvoorbeeld om te schakelen naar de veilingsmethode.

De eerste handelsperiode lijkt de hypothese te bevestigen. De ETS-sectoren hebben hun rechten inderdaad op basis van hun business-as-usual-activiteiten toegedeeld gekregen, de meeste sectoren werden zelfs overbedeeld. Bedrijven hebben ook zeer weinig actief aan ETS deelgenomen, 70 % van de bedrijven met overschotten hebben deze niet verkocht (Knoll en Huth, 2008). Volgens Joachim Hein van het BDI hebben zich dan ook geen wijzigingen in de preferenties van de industrie voorgedaan (Interview, 2010, 13 april).

Vanaf de uitwerking van het tweede allocatieplan deden zich echter opvallende veranderingen in de Duitse politiek voor. In een eerste NAP-ontwerp wilde de regering het emissiebudget nog terugschroeven naar 495,5 miljoen ton CO₂, wat slechts een reductie van 7,5 miljoen met de vorige fase had betekend en zich dus nog steeds naar de business-as-usual-activiteiten van de industrie richtte, al wordt dit ontkend door de industriële belangenvertegenwoordigers. Onder druk van de Europese Commissie verlaagde Duitsland haar emissiebudget uiteindelijk echter naar 456 miljoen ton CO₂ (BMU, 2007, 13 februari). Daarenboven breidde het ETS uit naar installaties die energie als nevenproduct produceren en besloot het 9% van de certificaten niet langer gratis uit te delen. Hiermee werd, volgens het BMU, Duitsland de grootste veiler van rechten onder de lidstaten (BMU, 2009, 18

november). Aangezien in de tweede handelsperiode veiling nog geen verplichting was, kan dit niet toegeschreven worden aan Europese druk (Europese Unie, 2003, 13 oktober, 16).

Men zou kunnen stellen dat Duitsland geen andere keuze had dan haar emissieplafond te laten zakken aangezien dit door de Commissie werd opgelegd. Ik durf er echter aan te twijfelen of indien er binnen Duitsland zelf geen dynamiek bestond om deze maatregel door te voeren, men dit puur onder druk van de Europese Unie zou gedaan hebben. Duitsland heeft lang getwijfeld om naar het Europees Gerecht van eerste aanleg te stappen maar besloot uiteindelijk geen klacht in te dienen. Een aantal Oost-Europese lidstaten, die net als Duitsland ontevreden waren over het plafond opgelegd door de Commissie, deden dit wel. Het Gerecht oordeelde dat het in de eerste plaats aan de lidstaten was het emissieplafond te bepalen (Euractiv, 2009, 24 september). Daarenboven had Duitsland de maatregel ook verkeerd kunnen implementeren tot de kans op een dwangsom te groot werd. Het handelen van de Duitse regering doet vermoeden dat men op de afwijzing van NAP II door de Commissie anticipeerde om zich op die manier tegenover de Duitse industrie sterk te maken dit lage emissieplafond niet gewild te hebben. Duitsland heeft zich het doel gesteld tegen 2020 40% CO₂ te reduceren en beseft waarschijnlijk dat een lager plafond noodzakelijk was om dit doel te bereiken.

Dat emissiehandel ondertussen in Duitsland aanvaard wordt, wordt ook duidelijk in de Europese onderhandelingen voor de derde fase van ETS. Bij de onderhandelingen over de invoering van emissiehandel tussen 2001 en 2003 jaagde Duitsland verschillende lidstaten tegen zich in het harnas door de onderhandelingen alsmear langer te rekken (Corbach, 2007, 53). In 2008 behoorde Duitsland daarentegen tot de lidstaten die hun collega's opriepen de onderhandelingen zo snel mogelijk af te ronden (Agence Europe, 2008, 5 juni).

Om de hypothese te kunnen bevestigen zou er sprake moeten zijn van *inertia*, de uitkomst die ik in mijn onderzoek terugvind is *accomodatie* en dus de middelste graad van aanpassing volgens het model van Börzel en Risse. Duitsland heeft bij de invoering wel degelijk aan haar bestaande beleid en instituties moeten sleutelen. Het emissiehandelssysteem vormde een grote uitdaging voor het bestaande klimaatbeleid. Het was een flexibel maar dwingend marktsysteem, terwijl de Duitse klimaatpolitiek zich baseerde op enerzijds minder flexibele mechanismen, zoals de CO₂-belasting, en anderzijds niet-dwingende instrumenten, zoals de vrijwillige overeenkomsten. ETS bleek combineerbaar met het EEG en de belasting op energieverbruik, de vrijwillige overeenkomsten voor de ETS-sectoren werden in praktijk door de emissiehandel vervangen. Duitsland moest dus zowel zijn concrete beleid als zijn denkbeelden over het klimaatpolitieke instrumentarium aanpassen. In die zin komt de graad

van verandering in de buurt van *transformatie* maar de europeanisering is nog te beperkt om in die categorie te vallen. Doordat het grootste deel van het Duitse bestaande klimaatbeleid bewaard bleef, blijft ook het achterliggende paradigma grotendeels behouden.

7.2 Hoofdhypothese I en de deelhypothesen

7.2.1 Deelhypothese 2

Bij de implementering van de richtlijn heeft geen politiek leerproces plaatsgevonden, waardoor de veranderingen in de Duitse klimaatpolitiek tot een minimum beperkt zijn gebleven.

Naar de definitie van Jenkins-Smith en Sabatier veranderen bij een leerproces door ervaringen de ideeën en het gedrag van actoren op langdurige wijze (1993, 42). In mijn onderzoek ben ik op zoek naar een complex leerproces, waarbij de actoren niet enkel hun strategieën wijzigen, maar ook de achterliggende preferenties (Levy, 1994, 286).

De resultaten van de interviews met vertegenwoordigers van het BDI en Germanwatch laten weinig hoop op de mogelijkheid tot een leerproces (Joachim Hein, 2010, 13 april; Jan Burck, Interview, 2010, 15 april). Althans niet langs de kant van de industrie. De industrie ziet volgens Jan Burck emissiehandel blijvend als een *‘ungeliebtes Instrument’*. ETS wordt aanvaard, en men werkt ook constructief mee aan de uitwerking ervan maar Joachim Hein beweert dat de meeste bedrijven nog steeds de voorkeur geven aan de vrijwillige overeenkomsten. De vertegenwoordiger van het BDI noemt emissiehandel mooi in theorie maar in de realiteit te complex om kosten-efficiënt te zijn. Bovendien heeft Duitsland in de afgelopen jaren vele verschillende systemen voor klimaatbescherming ingezet, ETS komt daar nog bovenop en interageert met de andere systemen.

Deze houding blijkt ook uit positiebepalingen van de industriële sectoren. In de positiebepaling van het BDI voor NAP II wordt ETS een systeem genoemd dat systematisch tot hogere elektriciteitsprijzen leidt (2006, 29 mei). In andere documenten wordt een dergelijke negatieve uitspraak niet meer herhaald maar ETS wordt ook nooit positiever omschreven.

Het gebrek aan een leerproces blijkt ook uit de beperkte deelname van Duitse bedrijven aan emissiehandel in de eerste handelsperiode. Knoll en Huth verklaarden dit aan de hand van drie oorzaken (2008). Ten eerste was de nationale regulering zeer intransparant, waardoor het

ETS als een hoge administratieve kost beschouwd werd. Ten tweede waren de Duitse ondernemingen weinig vertrouwd met het nieuwe instrument en durfden ze de certificaten niet doorverkopen uit planningsonzekerheid. Ten derde zagen ze de emissierechten niet zozeer als een verhandelbaar goed maar eerder als een opgelegde belasting. Engels voegt hier een derde oorzaak aan toe. Volgens haar hebben de bedrijven maar een zeer beperkte kennis van ETS, de meeste bedrijven zijn zich bijvoorbeeld niet bewust van hun individuele kosten om CO₂ te reduceren. Uit haar studie van bedrijven in vier landen, waaronder Duitsland, tussen 2005 en 2008 bleek ook geen positieve evolutie naar meer kennis.

Verder ondervond Engels dat Duitse bedrijven vaak om advies vroegen aan banken en belangenorganisaties zoals het BDI (Engels, 2009, 497). Maar dit advies ging maar zelden over handelsopties, in de meeste gevallen vroeg men raad over mogelijke juridische stappen. In de eerste handelsfase was dus alvast geen leerproces merkbaar en volgens Joachim Hein is dit nog steeds het geval. Een groot deel van de bedrijven ziet het instrument nog steeds als een bijkomende belasting in plaats van een manier van handel drijven. De meeste onder hen hebben ook te weinig personeel om zich met emissiehandel bezig te houden.

Bij het vergelijken van de officiële posities van de industrie voor NAP I, NAP II en de huidige positie voor de derde fase, was er één element dat deed vermoeden dat er mogelijk toch een leerproces had plaatsgevonden, namelijk de wijziging in de positie rond benchmarking. Bij de onderhandelingen rond NAP I werd de mogelijkheid tot toewijzing op basis van benchmarking door de industrie afgewezen omdat dit hun concurrentiepositie in gevaar zou kunnen brengen (Zöckler, 2004, 46 & 56). In plaats daarvan verkozen de bedrijven grandfathering op basis van historische uitstoot. Ondertussen is het BDI echter grote voorstander van benchmarking (2008, augustus). In een publicatie wordt het een *win-win Lösung* genoemd, zowel het klimaatbeleid als de concurrentiepositie van de industrie zouden ermee gediend zijn.

Heeft er binnen het BDI een leerproces plaatsgevonden of is dit enkel een wijziging van strategie om erger, veiling, te voorkomen? Volgens Joachim Hein geen van beide (Interview, 2010, 13 april). Hij vertelde dat bij de invoering van de eerste NAP grandfathering op basis van historische uitstoot de beste optie was, zodat bedrijven hun Early Action konden meerekenen. In de komende jaren zijn echter grote investeringen gepland, voor een meerderheid binnen de industrie zijn de basisperioden dus achterhaald en is benchmarking een beter systeem. Deze wijziging in preferenties heeft dus minder met een leerproces te maken dan met gewijzigde machtsverhoudingen binnen het BDI.

Uit verdere onderzoeksresultaten blijkt eens te meer hoe belangrijk het is de Duitse industrie niet over één kam te scheren. Volgens Martin Ruhrberg van het BDEW hebben in

tegenstelling tot de energie-intensieve industrie, de preferenties van de energieproducenten zich wel degelijk gewijzigd (Interview, 2010, 22 april). De vertegenwoordiger vertelde dat de energievoorzieningssector oorspronkelijk zeer sceptisch tegenover het nieuwe instrument stond uit onvertrouwdheid. Het Duitse milieubeleid was traditioneel gebaseerd op ordeningsrechtelijke principes en men kon niet inschatten welke uitwerking ETS op de economie zou hebben. De sector vreesde voor concurrentienadelen.

Ondertussen hebben de energieproducenten volgens Martin Ruhrberg hun mening herzien om twee redenen. Ten eerste heeft er een personeelwissel binnen het BDEW plaatsgevonden. Een oudere generatie werknemers, die vooral met de klassieke milieu-instrumenten vertrouwd was, is vervangen door een nieuwe generatie. Deze heeft meer voeling met marktgebaseerde instrumenten.

Ten tweede hebben de energieproducenten positieve ervaringen met ETS kunnen opdoen.

Emissiehandel blijkt geen grote verschuivingen in concurrentievoordelen te veroorzaken maar juist op een flexibele manier op de economie in te spelen. Dit werd vooral duidelijk met de crisis in 2008, door de verminderde economische activiteit werd in dat jaar in grote mate CO₂ gereduceerd. Gevolg was dat de prijs voor certificaten daalde, een minder flexibel systeem zoals de Ökosteuern zou veel slechter op de veranderde economische situatie hebben kunnen inspelen. Eens de economie weer groeit zal ook de prijs weer stijgen maar dan kunnen bedrijven dit weer beter dragen.

In tegenstelling tot de energie-intensieve industrie berust de aanvaarding van ETS bij de energievoorziening dus op een complex leerproces, waarbij niet enkel de strategie maar ook de achterliggende preferenties zich veranderd hebben.

Dit wordt nog duidelijker in het standpunt van het BDEW over de vrijwillige overeenkomsten. In tegenstelling tot het BDI verkiest het BDEW dit instrument niet langer boven emissiehandel (Martin Ruhrberg, Interview, 2010, 22 april). Het beseft dat de weinige vrijwillige overeenkomsten die de energiesector had niet functioneerden en zowiezo vervangen zouden worden. Voor het BDI ligt dit anders, aan de vrijwillige overeenkomsten voor de industrie was de belofte verbonden deze sectoren van de CO₂-belasting uit te zonderen. Met de invoering van ETS viel dit voordeel weg.

De strengere reductieverplichting voor de energievoorziening in de tweede handelsperiode tegenover de energie-intensieve industrie heeft de positieve mening over ETS niet kunnen wijzigen (Martin Ruhrberg, Interview, 2010, 22 april). Men beseft dat de energie-intensieve sectoren onder veel grotere internationale druk staan en hun emissies ook niet zo makkelijk kunnen verlagen. Bovendien is de energie-intensieve industrie een grote klant van de elektriciteitssector.

Voor de energiesector vormt ETS maar weinig gevaar voor de concurrentie: Elektriciteitsvoorziening is een sector die zich, de liberalisering ten spijt, voor het grootste deel nog steeds binnen de landsgrenzen afspeelt. Carbon Leakage is voor de energieproducenten dan ook geen thema.

Bij een deel van de industrie heeft dus wel degelijk een leerproces plaatsgevonden. Hoe zit dit bij de actoren binnen de overheid? Twee actoren die oorspronkelijk zich tegen emissiehandel verzetten waren het BMWi en de sociaal-democratische regeringspartner. In het ministerie van economie was niemand tot een interview bereid, het is dus moeilijk in te schatten of zich binnen deze organisatie een leerproces heeft voorgedaan. Uit de analyse van persmededelingen lijkt het ministerie emissiehandel principieel te aanvaarden maar het verzet zich tegen de unilaterale invoering van het systeem. ETS moet deel zijn van een internationaal akkoord. Aangezien een dergelijke overeenkomst momenteel politiek onhaalbaar is, wil het BMWi zich voor verdere CO₂-reductie eerder op een verhoging van de energie-efficiëntie van gebouwen richten. Het lijkt emissiehandel dus nog steeds als een onwenselijk element in de Duitse klimaatpolitiek te beschouwen.

Als vertegenwoordiger van de SPD sprak ik parlementslid Frank Schwabe (Interview, 2010, 3 mei). Volgens hem schat een meerderheid van de SPD emissiehandel tegenwoordig positief in. Wel zijn er binnen de partij nog kritische stemmen, zoals hijzelf, te horen die ETS zouden willen vervangen door command-and-control bepalingen. Ook Ingrid Hanhoff van het BMU denkt dat emissiehandel vandaag de dag door alle partijen gedragen wordt. Sinds de invoering van ETS waren de ministers van milieu achtereenvolgens uit de groene partij, de SPD en de CDU afkomstig, volgens haar verschilden de standpunten van deze ministers nauwelijks. Volgens Hanhoff is het emissiehandelssysteem ondertussen het belangrijkste klimaatpolitieke instrument van de Duitse regering geworden.

Eén van de opmerkelijkste besluiten die de regering in het dossier emissiehandel heeft genomen is de beslissing tot 9% van de emissierechten te verkopen. Hiermee werd Duitsland op eigen houtje de lidstaat met het grootste aantal geveilde rechten (BMU, 2009, 18 november). Volgens Frank Schwabe is die beslissing tot veiling er gekomen onder druk van het parlement (Interview, 2010, 3 mei). Het parlement begreep dat indien men in de tweede handelsperiode niet met een beperkt aantal geveilde rechten zou starten, een plotse veiling vanaf 2013 onmogelijk zou zijn. Daarbij kwam dat men in de eerste handelsperiode ondervonden had dat grandfathering tot windfall profits leidde, wat emissiehandel een slechte reputatie gaf in de publieke opinie (Ingrid Hanhoff, Interview, 2010, 3 mei). De preferenties van de overheid wijzigden zich dus op basis van *evidence-based learning*.

Ik mag dus besluiten dat er een politiek leerproces heeft plaatsgevonden zowel binnen de overheid als binnen een deel van de industrie. Hiermee is deelhypothese 2 verworpen.

7.2.2 Deelhypothese I

Bij de implementering van de richtlijn heeft zich geen Process of Redistribution of Resources voorgedaan, waardoor de veranderingen in de Duitse klimaatpolitiek tot een minimum beperkt zijn gebleven.

Naast een politiek leerproces, zouden volgens de theorie van Börzel en Risse politieke veranderingen verklaard kunnen worden door machtsverschuivingen in de Duitse politiek. Dankzij de druk van het Europese niveau zouden binnenlandse actoren, die voorstander zijn van het Europese beleid, meer kansen krijgen hun machtsbronnen te kunnen inzetten en zo invloed op het interne beleid kunnen uitoefenen.

Voor deze verklaring zijn er minder bewijzen gevonden dan voor het leerproces. Volgens Ingrid Hanhoff heeft het BMU sinds de invoering van het emissiehandelssysteem niet aan macht gewonnen, het zoeken naar het gepaste emissiebudget blijft een politieke strijd waarbij gezocht moet worden naar een compromis (Interview, 2010, 3 mei). Bovendien zegt de BMU-vertegenwoordigster meer contacten met industriële vertegenwoordigers dan met de milieu-organisaties te hebben. Deze spelen volgens haar ook geen rol in de Arbeitsgruppe Emissionshandel. Frank Schwabe beweert daarentegen vanuit zijn functie in de parlamentscommissie milieu, meer contacten te hebben met de milieu-organisaties dan met vertegenwoordigers vanuit de industrie (Interview, 2010, 3 mei).

Waar ik eventueel een Process of Redistribution of Resources vermoedde was bij de beslissing het emissieplafond voor de tweede fase te laten zakken naar 456 miljoen ton CO₂. Toen de Europese Commissie die eis op tafel legde, dreigde staatssecretaris voor economie Würmeling ermee de Commissie te negeren, terwijl een maand voordien minister van milieu Gabriel nog voorstelde de emissies tot 434 miljoen ton te beperken. Was het dankzij de gezamenlijke druk van het Europese en binnenlandse niveau dat het emissiebudget naar beneden werd gebracht?

Ingrid Hanhoff en Frank Schwabe denken van niet, volgens hen was dit puur onder druk van het Europese niveau en bestond er geen binnenlandse dynamiek om het budget te verlagen (Interviews, 2010, 3 mei). Jan Burck van Germanwatch denkt daar anders over (Interview, 2010, 15 april). Volgens hem ontstond bij het tweede allocatieplan een wisselwerking tussen de druk op de Duitse regering door de Europese Commissie en die door binnenlandse actoren.

Daarnaast oefenden de milieu-organisaties ook druk op de Europese Commissie zelf uit om niet van haar eisen af te zien. Het Europese niveau voorzag de milieu-organisaties dus van een extra-machtsinstrument om de Duitse klimaatpolitiek te beïnvloeden.

Hiermee wordt ook deelvraag 1 verworpen. Het Process of Redistribution of Resources is echter minder duidelijk aanwezig dan het politieke leerproces.

7.2.3 Hoofdhypothese I

Zowel het Process of Redistribution of Resources als het politiek leerproces hebben niet plaatsgevonden bij de implementering van de emissiehandelsrichtlijn in Duitsland.

Volgens mijn hypothesen was er een grotere kans op een politiek leerproces dan op een Process of Redistribution of Resources, maar beiden werden door een aantal factoren verhinderd. Met als gevolg zou er dus geen europeanisering in de Duitse klimaatpolitiek hebben plaatsgevonden. Dat er wel degelijk politieke verandering was, werd met het verwerpen van hoofdhypothese 2 aangetoond. De europeanisering bleek te verklaren door een combinatie van een politiek leerproces en elementen uit het Process of Redistribution of Resources. Met de verwerping van deze twee deelvragen valt ook hoofdhypothese 2.

7.3 Het beantwoorden van de onderzoeksvragen

Welke europeaniseringsprocessen?	PRR en politiek leerproces.
Process of Redistribution of Resources?	Ja, ten voordele van milieu-organisaties.
Politiek leerproces?	Ja, binnen politieke partijen en energiesector. Niet bij energie-intensieve industrie.
Welke veranderingen?	ETS als één van belangrijkste klimaatpolitieke instrumenten, laag emissieplafond, vrijwillige stap naar veiling en uitbreiding ETS.

Figuur 3. Antwoorden op de onderzoeksvragen.

8. Besluit

Deze paper behandelt de invloed van de Europese Unie op haar lidstaten. Door middel van een case-studie wilde ik nagaan welke aanpassingen in preferenties en strategie binnen een land nodig zijn om het intern beleid aan te passen aan het Europese niveau.

Ik baseerde mij hiervoor op een theorie van Börzel en Risse (2000), die zegt dat veranderingen in de binnenlandse politiek niet louter onder druk van Europa kunnen ontstaan. De EU als push-factor moet ondersteund worden door binnenlandse pull-factoren, actoren die het nieuwe beleid van binnenuit bepleiten (Börzel, 2003, 38-40). Börzel en Risse (2000) schuiven twee verschillende verklaringen naar voren, over hoe zo'n binnenlandse dynamiek kan ontstaan, namelijk het Process of Redistribution of Resources en het politiek leerproces. De eerste verklaring gaat ervan uit dat er zich binnenlandse machtsverschuivingen ten gunste van de voorstanders van het Europese beleid voordoen, volgens de tweede verklaring moeten de preferenties van de oorspronkelijke tegenstanders zich wijzigen.

Mijn paper past Börzel en Risses theorie toe op de implementering van emissiehandel in Duitsland. In mijn hypothesen ging ik ervan uit dat zowel het Process of Redistribution of Resources als het politiek leerproces zich niet hadden voorgedaan, en de veranderingen in de Duitse klimaatpolitiek dus tot een minimum beperkt waren gebleven. Dit bleek niet het geval te zijn, emissiehandel wordt vandaag de dag in Duitsland als één van de belangrijkste klimaatpolitiieke instrumenten gezien, Duitsland heeft een laag emissieplafond en van alle lidstaten het grootste aantal geveilde rechten. Bovendien besloot de Duitse regering het instrument verder uit te breiden naar een groter aantal installaties.

Er heeft dus wel degelijk een europeaniseringsproces in de Duitse klimaatpolitiek plaatsgevonden. Dit wordt in de eerste plaats verklaard door een politiek leerproces binnen de politieke partijen en een deel van de industrie, ondersteund door elementen uit het Process of Redistribution of Resources. De resultaten van mijn onderzoek zijn opmerkelijk, aangezien ik vanuit mijn theoretisch kader goede redenen had ervan uit te gaan dat er zich geen europeanisering zou voordoen.

Process of Redistribution of Resources

In het Process of Redistribution spraken de twee bemiddelende factoren, multi veto points en formele instituties, elkaar tegen. De Duitse politieke instituties laten vele actoren tot het besluitvormingsproces toe, wat enerzijds maakt dat voorstanders van het Europese beleid makkelijker toegang tot het politieke proces krijgen, en anderzijds leidt tot een hoog aantal multi veto points, waardoor aanpassingen vaker geblokkeerd kunnen worden. Onderzoeken

uit de europeaniseringsliteratuur zetten multi veto points voorop als de factor die de implementering van Europees beleid het meest belemmert. Landen die met multi veto points te maken hebben, zoals Duitsland en België, scoren opvallend slechter in het wegwerken van misfit dan anderen.

Dit was een eerste punt waarom ik een europeaniseringsproces onwaarschijnlijk achtte, daarenboven leek de toegang van de milieu-organisaties, als voorstanders van het Europees beleid, tot het besluitvormingsproces in dit dossier beperkt. Ze waren vertegenwoordigd in de AGE, maar verschillende bronnen schreven dat de contacten met de overheid vanaf de implementeringsfase eerder bilateraal verliepen. Het was niet duidelijk in hoeverre de milieu-organisaties hierbij nog gehoord werden.

Ik heb mijn hypothese voor een deel kunnen bevestigen: De vertegenwoordigster van het BMU zag de invloed van het ministerie niet groter worden en zegt ook maar beperkt contact met de milieu-organisaties in verband met ETS te hebben (Ingrid Hanhoff, Interview, 2010, 3 mei).³³ Jan Burck van Germanwatch zegt daarentegen uitgebreide contacten met het BMU te onderhouden en Frank Schwabe van de parlementscommissie milieu beweert vanuit zijn functie nauwere banden met NGO's dan met industriële vertegenwoordigers te hebben (Interviews, 2010, 15 april; 3 mei). De milieu-organisaties hebben dus toegang tot het parlement en in mindere mate ook tot het ministerie van milieu. Daarenboven beweert Jan Burck met Germanwatch rechtstreeks druk op de Europese Commissie te hebben uitgeoefend zodat deze haar eisen aan de Duitse regering niet zou versoepelen. In die zin verhoogde de Europese richtlijn dus wel degelijk de kansen van interne voorstanders om invloed op het beleid uit te oefenen.

De eerste bemiddelende factor, multi veto points, heeft naar mijn mening in dit dossier niet voor hindernissen gezorgd die zich in andere politieke systemen niet zouden hebben voorgedaan. Het moeilijkste veto punt was de afwijzende houding van één van de regeringspartners. Deze ontstond onder druk van industrieel gelobby, dat een hindernis is waarmee alle lidstaten te maken krijgen. Anders dan in vele landen werden echter ook de voorstanders van emissiehandel in het politieke proces betrokken, wat de kans op europeanisering vergrootte.

Het politiek leerproces

Dankzij Duitslands formele instituties ontstond dus tegen de verwachtingen in een Process of Redistribution of Resources. Maar de veranderingen in het Duitse klimaatbeleid werden

³³ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat Ingrid Hanhoff nog maar sinds enkele jaren voor het BMU werkt.

grotendeels veroorzaakt door een politiek leerproces. In de probleemformulering werd de kans op een leerproces hoger ingeschat dan die op het Process of Redistribution of Resources. Dit omdat de besproken factoren, die de kans op een leerproces verhogen of verlagen, in mijn case in verschillende richtingen wezen. Volgens Börzel en Risse moest minstens één bemiddelende factor in het land aanwezig zijn opdat een leerproces zich zou kunnen ontwikkelen, dit waren policy entrepreneurs en een coöperatieve politieke cultuur. In mijn case waren beide aanwezig, toch waren er drie andere factoren die de mogelijkheid tot een leerproces in twijfel trokken. Ten eerste was ETS een harde richtlijn, die Duitsland een minder flexibel instrument oplegde dan in het land tot dan toe in gebruik was, namelijk de vrijwillige overeenkomsten. Een tweede probleem was dat de AGE, die als gesloten forum de kansen op een leerproces verhoogde, vanaf de implementeringsfase aan belang verloor. Ook werden volgens Jenkins-Smith en Sabatier de effecten van een leerproces pas na een decennium zichtbaar.

Deze laatste stelling weerlegde ik al in mijn probleemformulering door te stellen dat we met deze case in een andere dynamiek zitten, namelijk in die van een multi-level-governance systeem. In de EU bestaat een nauwere samenwerking tussen landen dan in andere internationale regimes, ook staan de lidstaten onder hogere druk ongekende instrumenten in hun beleid op te nemen, waardoor ze sneller nieuwe ervaringen met politieke innovaties opdoen.

Deze assumptie bleek te kloppen want er heeft zich wel degelijk een leerproces in de Duitse klimaatpolitiek voorgedaan. Niet bij alle actoren, in de energie-intensieve industrie bijvoorbeeld blijft learning alsnog afwezig. Deze industriële sectoren aanvaardden noodgedwongen het nieuwe instrument maar zouden nog steeds een terugkeer naar de vrijwillige overeenkomsten verkiezen en storen zich aan de complexiteit van het instrument (Joachim Hein, Interview, 2010, 13 april). Ook voor het BMWi, dat ik jammergenoeg niet heb kunnen contacteren, zijn er geen overtuigende bewijzen voor een leerproces gevonden.

Wel is een leerproces is terug te vinden bij de energieproducenten en de politieke partijen. De energievoorziening zegt goede ervaringen met ETS te hebben opgedaan in de eerste handelsperiode (Martin Ruhrberg, Interview, 2010, 13 april). In tegenstelling tot wat men gevreesd had bleek emissiehandel een instrument dat zich goed aan de economische conjunctuur aanpaste. Anders dan de energie-intensieve sectoren verzetten de energieproducenten zich niet principieel tegen veiling, indien de invoering ervan stapsgewijs verloopt. Opmerkelijk is ook dat deze sector geen terugkeer naar de vrijwillige overeenkomsten wenst, aangezien men beseft dat de weinige overeenkomsten die met deze sector gesloten waren geen slagkracht hadden en zowiezo vervangen zouden worden. De

sector is met andere woorden tevreden met het nieuwe systeem en hoopt dat het op termijn het EEG kan vervangen.

Ook binnen de politieke partijen heeft zich een leerproces ontwikkeld. Twee partijen die oorspronkelijk sterk tegen ETS gekant waren, waren de SPD en de CDU (Skjaereth & Wettestad, 2008, 109). De sociaal-democratische partij vreesde met emissiehandel de vrijwillige overeenkomsten met de industrie in gevaar te brengen. De CDU maakte bij de invoering van ETS geen deel uit van de regering maar beloofde in haar verkiezingscampagne voor de volgende periode betere voorwaarden voor de industrie te bedingen (ENDS Europe, 2005, 13 juli). Volgens Frank Schwabe wordt emissiehandel ondertussen door alle partijen aanvaard, in zijn eigen partij spreekt een meerderheid zich positief over ETS uit (Interview, 2010, 3 mei). Ingrid Hanhoff van het BMU zegt geen verschil te merken tussen ministers van milieu afkomstig van verschillende partijen (Interview, 2010, 3 mei).

Hoe kunnen deze leerprocessen verklaard worden?

Börzel en Risse noemen policy entrepreneurs en informele insituties als de belangrijkste factoren om een leerproces te verklaren. Voor de analyse van mijn onderzoeksresultaten zou ik ze echter niet als startpunt nemen. Relevanter is de verklaring van Wettestad (2005) voor de aanvaarding van ETS in de EU.

Wettestad onderzocht waarom de EU rond de eeuwwisseling emissiehandel op zo'n korte tijd heeft ingevoerd, terwijl het tijdens de jaren '90 nog zeer afwijzend tegenover het instrument stond. Hij verklaart deze wijziging door drie factoren: Ten eerste heeft er een personeelwissel binnen de Europese Commissie plaatsgevonden, ten tweede was men op zoek naar een nieuw instrument aangezien een ecotax politiek onhaalbaar bleek, ten derde zag de EU zichzelf na de terugtrekking van de Verenigde Staten als grote verdediger van het Kyoto-protocol en wilde men dit tot in de kleinste puntjes uitvoeren. Dit laatste argument is in mijn onderzoekscase niet aan de orde maar de twee eerste vormen een belangrijk deel van de verklaring van het politieke leerproces dat zich in Duitsland heeft voorgedaan.

Van de 5 personen die ik geïnterviewd heb, was enkel de vertegenwoordiger van het BDI, Joachim Hein, bij de invoering van ETS betrokken geweest. De andere vertegenwoordigers waren pas sinds een twee- tot vijftal jaar rond emissiehandel aan de slag. Dit was vaak belemmerend voor mijn onderzoek, aangezien mijn interviewpartners niet altijd veel over de evolutie van emissiehandel kwijt konden. Het gaf echter ook aan dat zich sinds 2001 grote verschuivingen binnen de betrokken actoren hebben voorgedaan. Martin Ruhrberg van het BDEW haalde dit voor zijn organisatie ook zelf aan als verklaring waarom ETS ondertussen aanvaard wordt (Interview, 2010, 22 april). Oudere personeelsleden waren gewoon met strikte milieuvoorschriften te werken, en stonden zeer sceptisch tegenover het nieuwe instrument. Ondertussen zijn deze mensen voor een groot deel vervangen, de nieuwe

personeelsleden hebben deze gevoelsmatige aversie tegenover het marktgebaseerde instrument niet en kunnen de voordelen ervan beter inschatten en appreciëren.

De tweede factor die Wettestad aanhaalde was dat men op Europees vlak op zoek was naar een nieuw klimaatpolitiiek instrument na het mislukken van de onderhandelingen over een ecotax. Ook dit argument kan op mijn onderzoekscase worden toegepast. Het Duitse klimaatbeleid stoelde op 3 pijlers: een belasting op energieverbruik, de subsidie voor hernieuwbare energie en de vrijwillige overeenkomsten. Over deze laatste bestond in instellingen zoals het BMU veel onvrede: in plaats van haar uitstoot te laten dalen, was de industrie haar emissies nog aan het opdrijven. Dit was problematisch aangezien Duitsland zich ambitieuze doelstellingen tot CO₂-reductie had gesteld. Wilde de regering zich aan deze doelstellingen houden, zou het dus zowiezo naar nieuwe maatregelen moeten grijpen. Zonder de EU echter zouden de vrijwillige overeenkomsten nog veel langer bewaard zijn gebleven en had men ze ook niet zo snel door een emissiehandelssysteem vervangen. Als lidstaat van de EU had Duitsland niet veel andere keuze. Het voerde emissiehandel in maar bedeede haar sectoren emissierechten naar hun business-as-usual activities. Doorheen de eerste handelsperiode kwam men tot het besef dat dit nieuwe instrument tot betere resultaten leidde dan met de vrijwillige overeenkomsten het geval zou zijn geweest. Op die manier ontstond een leerproces binnen de politiek en een deel van de industrie.

Mijn bevindingen komen dus in de buurt van die van Wettestad, al zijn ze niet helemaal dezelfde. De invoering van ETS in Duitsland kwam er onder druk van bovenaf en leidde nadien tot een leerproces. In de Europese Unie ging het leerproces vooraf aan de invoering van het nieuwe instrument.

Het politieke leerproces wordt dus verklaard door een personeelwissel binnen de betrokken instellingen na de invoering van ETS en door positieve ervaringen tijdens de eerste handelsperiode. Dit is wat men noemt evidence-based learning. Het leerproces werd bovendien vereenvoudigd door de bemiddelende factoren uit de theorie van Börzel en Risse. Volgens Ingrid Hanhoff is de Arbeitsgruppe Emissionshandel bijna uitsluitend een spreekbuis van industriële belangen geworden en biedt dus weinig kans op een leerproces. Martin Ruhrberg van het BDEW langs de andere kant beweert dat doorheen de jaren er een constructieve dialoog met bepaalde milieu-organisaties is ontstaan (Interviews, 2010, 3 mei; 22 april). In het interview met Frank Schwabe werd een nieuw forum voor een logic of arguing naar boven gebracht, het parlement (2010, 3 mei). Het parlement is een instelling die minder aan media-aandacht bloot staat dan de regering, op die manier vormt het in al zijn openheid een gesloten setting waar discussies tussen verschillende advocacy coalitions tot besluitvorming op basis van goede argumenten kunnen leiden. Een voorbeeld is de beslissing

tot veiling, die er volgens Frank Schwabe enkel en alleen onder druk van het parlement gekomen is.

Duitslands politieke cultuur als consensusdemocratie heeft dus zeker bij de implementering geholpen. Ik kan hiermee de bevindingen van Green Cowles en Risse bevestigen, volgens wie een coöperatieve politieke cultuur de belangrijkste factor is om multi veto punten te overwinnen (2001, 227-231).

De belangrijkste reden waarom er volgens mijn hypothese geen leerproces te verwachten was, was het feit dat emissiehandel een flexibeler instrument binnen de Duitse politiek verving, namelijk de vrijwillige overeenkomsten. Volgens Heinelt, Malek e.a. (2001) is een leerproces in een lidstaat enkel mogelijk bij de introductie van een instrument dat flexibeler is dan het voorgaande. Deze theorie verklaart het verschil in aanvaarding van ETS tussen de energievoorziening en de energie-intensieve industrie. Voor de energie-intensieve industrie waren de vrijwillige overeenkomsten een toegeving die gedaan werd om in ruil van de CO₂-belasting vrijgesteld te worden. Er hing dus een duidelijk voordeel aan vast, dat met de invoering van emissiehandel wegviel. Met de energiesector daarentegen waren maar weinig vrijwillige overeenkomsten afgesloten en deze functioneerden ook zeer slecht. De energieproducenten verwachtten zich dus zowiezo aan een nieuwe maatregel. Toen deze er onder de vorm van emissiehandel kwam, waren de energieproducenten zeer sceptisch omdat het een instrument was waarmee ze niet vertrouwd waren. Tijdens de eerste handelsperiode kwam de energiesector echter tot de conclusie dat het emissiehandelssysteem zich beter aan de markt aanpaste dan de andere Duitse klimaatinstrumenten en dat het de reductiekosten makkelijk aan de klant kon doorrekenen. Volgens Jan Burck van Germanwatch heeft ook de kostenloze toewijzing in de eerste periode de aanvaarding van ETS doen versnellen (Interview, 2010, 15 april).

De energievoorziening vertrok dus vanuit een ander startpunt dan de energie-intensieve industrie en ondervond daarenboven minder nadelen van internationale concurrentie. Deze twee factoren maakten dat bij de eerste sector een leerproces kon ontstaan dat bij de energie-intensieve industrie afwezig bleef.

We kunnen dus besluiten dat er binnen Duitsland wel degelijk een europeanisering van het klimaatbeleid heeft plaatsgevonden en dat dit voornamelijk te danken is aan een politiek leerproces. De verklaring voor dit leerproces werd gevonden in het feit dat er een personeelwissel binnen de betrokken actoren heeft plaatsgevonden, in het feit dat verschillende actoren goede ervaringen met ETS konden opdoen en in het feit dat het parlement zich als een setting voor een logic of arguing kon ontwikkelen. Dankzij het leerproces

ontstond een versterkte advocacy coalition ten gunste van het Europese beleid, bestaande uit de milieu-organisaties, politieke partijen en de energievoorziening.

Duitsland heeft in de europeaniseringsliteratuur de naam zich relatief goed tot leerprocessen te lenen, maar slechter tot het Process of Redistribution of Resources wegens de vele veto punten. Mijn bevindingen nuanceren dit echter. Multi veto points staan bekend als de grootste hindernissen voor een vlotte implementering, maar dit is enkel het geval indien het Europese beleid tegenkanting krijgt van traditioneel ‘zwakkere groepen in de samenleving’, zoals NGO’s en het parlement.³⁴ In dat geval zullen politieke systemen die deze groepen een stem in de besluitvorming geven inderdaad problemen ondervinden om misfit weg te werken. Wanneer daarentegen het Europese beleid, zoals in mijn case, de steun van deze groepen geniet, zal de implementering in consensusgerichte democratieën juist sneller verlopen dan in politieke systemen waarvan de toegang tot de overheid beperkter is. In die zin spelen multi veto points hoofdzakelijk een rol in dossiers waarbij de EU bestaand beleid probeert te verspoelen.

Duitsland heeft haar misfit overtuigend weggewerkt en neemt tegenwoordig proactief deel aan de verdere uitwerking van het emissiehandelssysteem. Toch drukken de betrokken actoren er steeds op ETS niet los te zien van andere Duitse klimaatpolitieke instrumenten. Emissiehandel werkt enkel in samenwerking met het Erneubare-Energien-Gesetz en de Ökosteuern. Dit brengt me bij een bevinding die o.a. Börzel als essentieel in het proces van europeanisering ziet (2006, 500-503). Ook wanneer een land bereid is zich aan het Europese beleid aan te passen, zal het dit telkens op een manier doen waardoor het bestaande beleid zoveel mogelijk bespaard blijft. De Europese wetgeving zal dus nooit tot een convergentie leiden van het beleid dat in Europa gevoerd wordt maar, om met de woorden van Héritier af te sluiten, *‘einen Flickenteppich bleiben’* (Börzel, 2006, 500).

³⁴ Met traditioneel ‘zwakkere samenlevingsgroepen’ wil ik verwijzen naar het onderscheid tussen drukkingsgroepen en belangengroepen. Drukkingsgroepen zijn volgens de Blackwell Dictionary of Political Science (1999) groepen die het overheidsbeleid willen beïnvloeden ten gunste van particuliere (economische) belangen. Zij staan tegenover belangengroepen, die een breder algemeen belang nastreven, zoals milieudoelstellingen. Drukkingsgroepen hebben traditioneel een betere toegang tot de politiek omdat ze vaak concretere voordelen kunnen bieden en grotere financiële middelen hebben. Heywood maakt eenzelfde onderscheid onder de benaming *sectional* versus *promotional groups* (1997, 252-269).

Bronvermelding

Wetenschappelijke literatuur

- Bealey, F. (1999). *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Oxford: Blackwell.
- Bennett, C. & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, 25 (3), 275-294.
- Blankart, C. (2008). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. München: Verlag Vahlen.
- Boehmer-Christiansen, S. (1994). The Precautionary Principle in Germany: Enabling Government. In T. O’Riordan & J. Cameron (Eds.), *Interpreting the Precautionary Principle* (pp. 31-60). London: Earthscan Publications.
- Börzel, T. (2001). Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism? In M. Green Cowles (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (pp. 137-155). Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Börzel, T. (2003). *Environmental Leaders and Laggards in Europe. Why there is (not) a ‘Southern Problem’*. Ashgate: Hampshire.
- Börzel, T. (2006). Europäisierung der deutschen Politik? In M. Schmidt & R. Zollnhöfer (Eds.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949* (pp. 491-505). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börzel, T. & Risse, T. (2000). When Europe hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers*, 4(15). geraadpleegd op 08 december 2010 op <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Börzel, T. & Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The Europeanization of Public Policy* (pp. 57-80). Oxford: University Press.
- Buchan, D. (2009). *Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads*. Oxford: University Press.
- Bulmer, S. (2007). Theorizing Europeanisation. In P. Graziano & M. Vink (Eds.), *Europeanization: New Research Agendas* (pp. 46-58). Hampshire & New York: Palgrave Macmillian.
- Cames, M. & Stronzik, M. (2002). *Endbericht für die wissenschaftliche Vorbereitung einer Stellungnahme zum Entwurf einer Richtlinie zur Implementierung eines EU-weiten Emissionshandels COM(2001)581*. Im Auftrag des Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg. Mannheim & Freiburg: ZEW & Öko-Institut.
- Checkel, J. (1998). Social Construction and Integration. *ARENA Working Papers*, 98(14). geraadpleegd op 11 februari 2010 op http://www.arena.uio.no/publications/wp98_14.htm
- Conzelmann, T. (1998). Europeanization of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change. *European Integration online Papers* 2(4). geraadpleegd op 16 februari 2010 op http://www.arena.uio.no/publications/wp00_11.htm
- Corbach, M. (2007). *Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel*. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Diefenbacher, H., Teichert, V. & Welhelmy S. (2004). How have Ecotaxes worked in Germany? *The Faesta Review* (2), 130-140. Foxhole & Davington: Green Books.
- Diez, T. (1999). Speaking ‘Europe’: The Politics of Integration Discourse. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 652-668.
- Eising, R. (2002). Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Negotiations. *International Organization*, 56(1), 85-120.
- Engels A. (2009). The European Emission Trading Scheme: an exploratory study of how companies learn to account for carbon. *Accounting, Organisations and Society*, (34), 488-498.
- Featherstone, K. (2003). Introduction: In the Name of Europe. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The Europeanization of Public Policy* (pp. 3-26) Oxford: University

- Press.
- Giuliani, M. (2003). Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The Europeanization of Public Policy* (pp. 134-155). Oxford: University Press.
- Graichen, P. & Requate, T. (2003). Der steinige Weg von der Theorie in die Praxis des Emissionshandels: Die EU-Richtlinie zum CO₂-Emissionshandel und ihre nationale Umsetzung. *Economics Working Papers*, (8), 1-17.
- Green Cowles, M. & Risse, T. (2001). Transforming Europe: Conclusions. In M. Green Cowles (Ed.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (pp. 217-237). Ithaca & New York: Cornell University Press.
- Haverland, M. (1999). National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. *Working Paper RSC*, 99(17). geraadpleegd op 27 januari 2010 op http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/1622/1/99_17t.htm
- Heinelt, H. & Töller, A. (2001). Comparing EIA and EMAS in Germany, Britain and Greece. In H. Heinelt, T. Malek e.a. (Eds.), *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance* (pp. 350-391). Ashgate: Aldershot & Burlington.
- Heinelt, H., Malek, T., Staack N. & Töller A. (2001). *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance*. Ashgate: Aldershot & Burlington.
- Héritier, A. (2001). Differential Europe: The European Union Impact on National Policy Making. In A. Héritier, D. Kerwer e.a. (Eds.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy Making* (pp. 1-23). Maryland & Oxford: Rowman & Littlefield.
- Héritier, A. & Knill, C. (2001). Differential Responses to European Policies: a Comparison. In A. Héritier, D. Kerwer e.a. (Eds.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy Making* (pp. 257-295). Maryland & Oxford: Rowman & Littlefield.
- Heywood, A. (1997). *Politics*. London: Macmillan foundations.
- Hoffmann, J. (2007). *Herausforderungen Klimaschutz. Entwicklung und rechtliche Behandlung unter besonderen Berücksichtigung des Emissionsrechtshandels*. Baden-Baden: Nomos.
- Jänicke, M. (2006). Umweltpolitik, auf dem Wege zur Querschnittspolitik. In M. Schmidt & R. Zollenhöfer (Eds.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949* (pp. 405-417). Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jänicke, M., Jörgens, H., Jörgensen K. & Nordbeck R. (2001). *Governance for Sustainable Development in Germany: institutions and policy-making*. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik.
- Jenkins-Smith, H. & Sabastier, P. (1993). The Study of Public Policy Processes. In H. Jenkins-Smith & P. Sabatier (Eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach* (pp. 1-9). Colorado: Westview Press.
- Jenkins-Smith, H. & Sabatier, P. (1993). The Dynamics of Policy-oriented Learning. In H. Jenkins-Smith & P. Sabatier (Eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach* (pp. 41-56). Colorado: Westview Press.
- Jordan, A., Wurzel, R. & Zito A. (2003). 'New' Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change. In A. Jordan, R. Wurzel e.a. (Eds.), *'New' Environmental Instruments of Global Governance? National Experiences and Prospects* (pp. 1-24). London & Portland: Frank Cass.
- Kassim, M. (2003). Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The Europeanization of Public Policy* (pp. 83-111). Oxford: University Press.
- Knill, C. & Lehmkuhl, D. (1999). How Europe matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers*, 3(7), geraadpleegd op 18 maart 2009 op <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- Knoll, L. & Huth, M. (2008). Emissionshandel aus soziologischer Sicht: Wer handelt eigentlich wie mit Emissionsrechten? *UmweltWirtschaftsForum*, 16(2), 81-88.

- Küll, C. (2008). *Grundrechtliche Probleme der Allokation von CO₂-Zertifikaten*. Heidelberg & Berlin: Springer-Verlag.
- Lafeld S. (2003). *Emissionshandel in Deutschland im Zeitalter der Global Governance. Klimapolitik zwischen Handlungsdruck und Umsetzungsproblemen*. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades. Westfälischen Wilhelms-Universität: Münster.
- Lenaerts, U., Taverniers, L e.a. (2008). Het milieubeleid. In H. Vos (Ed.), *De impact van de Europese Unie. Beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen*. (pp. 41-55). Leuven: Acco.
- Levy, J. (1994). Learning and Foreign Policy: sweeping a conceptual mindefield. *International Organization*, 48(2), 279-312.
- Malek, T., Heinelt, H., Taeger, J. & Töller A. (2001). The Implementation of EMAS in Germany. In H. Heinelt, T. Malek e.a. (Eds.), *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance* (pp. 107-118). Ashgate: Aldershot & Burlington.
- May, P. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- McKibbin, W. & Wilcoxon, P. (2002). The Role of Economics in Climate Change Policy. *Journal of Economic Perspective*, 16 (2), 107-129. geraadpleegd op 17 februari 2010 op <http://www.unirule.org.cn/xiazai/jiangtan/gao0520.pdf>
- Orbie, J. (2009). *Theorie van de Europese integratie. Ideeën, belangen en instellingen*. Leuven: Acco.
- Panke, D. & Börzel, T. (2008). Policy-Forschung und Europeäisierung. In F. Janning & K. Toens (Eds.), *Die Zukunft der Policy Forschung. Theorien, Methoden und Anwendungen* (pp. 138-155) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Radaelli, C. (2000). Whither Europeanization? Concept Stretching and substantive Change. *European online Integration Papers*, 4(8). geraadpleegd op 12 februari 2010 op <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Risse, T., Green Cowles, M. & Caporaso, J. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. In M. Green Cowles (2001, Ed.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (pp. 1-20). Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Ronit, K. & Schneider, V. (1998). The Strange Case of Regulatory Lobbying in Germany. *Parliamentary Affairs*, 51(4), 559-567. geraadpleegd op 27 maart 2010 op http://www.fgu-nickolaus.narod.ru/3/TGU/The_Strange_Case_of_Regulating.pdf
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning en evidence-based Policy Making. *Public Administration*, 80(1), 1-22.
- Santarius T. & Ott H. (2002). *Meinungen in der deutschen Industrie zur Einführung eines Emissionshandels*. *Wuppertal Papers*, (122). geraadpleegd op 5 februari 2010 op http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/WP122.pdf
- Schmidt, S. (2002). Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik Deutschland: Wandel durch Verflechtung. *MPIfG Discussion Paper*, 2(4).
- Schild, J. (2002). Europäisierte Nationalstaaten. Frankreich und Deutschland im europäischen Mehrebenensystem. In M. Meimeth, J. Schild (Eds.), *Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration* (pp. 11-77). Leske + Budrich: Opladen.
- Schmidt, V. (2001). Europeanization and the Mechanisms of Economic Policy Adjustements. *European Integration online Papers*, 5 (6). geraadpleegd op 21 maart 2009 op <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>
- Schmidt, V. & Radaelli, C. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210.
- Skjaereth, J. & Wettestad, J. (2008). *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-Making and Implementation*. Surrey & Burlington: Ashgate.
- Staeck, N. & Heinelt, H. (2001). The Implementation of EIA in Germany. In H. Heinelt, T. Malek e.a. (Eds.), *European Union Environmental Policy and New Forms of*

- Governance* (pp. 61-70). Ashgate: Aldershot & Burlington.
- Tews, K., Busch, P-O. e.a. (2001). *The Diffusion of New Environmental Policy Instruments*. Berlin: Environmental Policy Research Unit.
- Tweleemann S. (2006). *Stromwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Klimapolitik*. Peter Lang: Frankfurt am Main.
- Vos, H. (2008a). Inleiding. In H. Vos (Ed.), *De impact van de Europese Unie. Beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen* (pp. 9-10). Leuven: Acco.
- Vos, H. (2008b). *Besluitvorming in de Europese Unie. Een survival kit*. Leuven: Acco.
- Weidner, H. (1996). *Umweltkooperation und alternativen Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes*. Discussion Paper. Berlin: Wissenschaftliches Zentrum für Sozialforschung.
- Welford, R. & Starkey, R. (1996). *Business and the Environment: a reader*. Washington: Taylor & Francis.
- Wettestad, J. (2005). The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency? *Global Environmental Politics*, 5(1), 1-22.
- Wurzel, R. (2002). *Environmental Policy-Making in Britain, Germany and the European Union. The Europeanisation of air and water pollution control*. Manchester & New York: University Press.
- Wurzel, R., Jordan A., Zito A. & Brückner L. (2003). From high regulatory state to social and ecological market economy? New Environmental Instruments in Germany. In A. Jordan, R. Wurzel e.a. (Eds.), *'New' Environmental Instruments of Global Governance? National Experiences and Prospects* (pp. 115-136). London & Portland: Frank Cass.
- Zöckler J. (2004). *Die Einführung des Emissionshandels im Deutschland. Eine polit-ökonomische Analyse unternehmerischer Interessenvertretung am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft*. Lüneburg: Centrum für Nachhaltigkeitsmanagement.

Persmededelingen, positiebepalingen en officiële documenten

- Agence Europe (2002, 7 december). EU/Environment Council: Political agreement in sight on future market for trade of greenhouse gas emissions. *Bulletin Quotidien Europe* 8356, 12.
- Agence Europe (2008, 4 maart). EU/ Environment Council: Member States support structure and ambition of climate/energy package – all want political agreement by end 2008/beginning 2009 at latest. *Bulletin Quotidien Europe* 9614, 6-7.
- Agence Europe (2008, 6 juni). EU/Environment Council: Full support for architecture of climate/energy package and for it to be concluded by end 2008 – some delegations call for flexibility for necessary adjustments. *Bulletin Quotidien Europe* 9676, 8-9.
- Agence Europe (2008, 21 oktober). EU/Environment Council: Resolve to reach EP/Council agreement by end of year is confirmed, if possible before Poznan. *Bulletin Quotidien Europe* 9765, 7.
- Bals, C. (2002, december). *Emissionshandel: ein starkes Instrument mit großen Risiken*. geraadpleegd op 30 maart 2010 op <http://www.germanwatch.org/rio/et-cb02.htm>
- Bals, C. (2004, 11 februari). *Abschied vom Klimaschutz - Abschied von Kyoto. Die Zahlentricks des BDI*. geraadpleegd op 1 april 2010 op <http://www.germanwatch.org/rio/et-bdi04.htm>
- BDEW (2008, 27 februari). *Stellungnahme des Bundesverband der Deutschen Energie- und Wasserwirtschaft zum Klima- und Energiepaket der Europäischen Kommission ("Grünes Paket")*. geraadpleegd op 23 april 2010 op http://www.braunkohleforum.de/files/stellungnahme_gruenes_paket.pdf
- BDI (1996, 27 maart). *Aktualisierte Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge*. geraadpleegd op 17 maart 2010 op <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/>

- application/pdf/sv_47.pdf
- BDI (2006, 29 mei). *Stellungnahme zum Entwurf des nationalen Zuteilungsplanes 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland vom 13.04.2006*. geraadpleegd op 1 april 2010 op http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nap_stellungnahme_bdi.pdf
- BDI (2008, 6 maart). *Novelle der Emissionshandelsrichtlinie KOM(2008)16 endg. vom 23.01.2008*. geraadpleegd op 1 april 2010 op http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/05_Stellungnahme_ETSNovelleEU_080306.pdf
- BDI (2008, augustus). *EU Emissionshandelssystem 2013-2020. Plädoyer für eine kostenfreie Zuteilung von EU-Emissionsberechtigungen an die Industrie auf der Basis von Benchmarks*. geraadpleegd op 1 april 2010 op http://www.bdi.eu/download_content/Publikation_EU_Emissionshandelssystem.pdf
- BDI (2009). *Emissionshandel*. geraadpleegd op 1 april 2010 op <http://www.bdi.eu/Emissionshandel.htm>
- BDI (2009, 29 maart). *Kein Interesse Kyoto zu kippen, aber Interesse an einem wirklich internationalen Klimaregime*. geraadpleegd op 1 april 2010 op <http://www.germanwatch.org/kliko/ks24bdi.pdf>
- BMU (2000, 9 november). *Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft*. geraadpleegd op 17 maart 2010 op http://www.bmu.de/klimaschutz/nationale_klimapolitik/doc/2931.php
- BMU (2003, januari). *Arbeiten der Arbeitsgruppe "Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes" (AGE)*. geraadpleegd op 31 maart 2010 op <http://www.bmu.de/emissionshandel/doc/2227.php>
- BMU (2003, 6 september). *Jürgen Trittin: Emissionshandel bringt der Wirtschaft Vorteile*. geraadpleegd op 23 april 2010 op http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/4543.php
- BMU (2003, 17 december). *Jürgen Trittin: Emissionshandel leistet wichtigen Beitrag zum Klimaschutz*. geraadpleegd op 12 april 2010 op http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/5157.php
- BMU (2004, 23 maart). *Von Ökosteuern bis Emissionshandel. Trittin bekräftigt Instrumentenmix im Klimaschutz*. geraadpleegd op 5 april 2010 op http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/5675.php
- BMU (2005, 1 juli). *Jürgen Trittin: Position der Bundesregierung beim Emissionshandel voll und ganz bestätigt*. geraadpleegd op 18 maart 2010 op http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/35701.php
- BMU (2006, 13 april). *Entwurf Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland*. geraadpleegd op 12 februari 2010 op http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap_germany.pdf
- BMU (2006, 15 mei). *Deutschland schafft sein Klimaschutzziel – Daten für 2005 belegen erfolgreiche Emissionsminderungen bei Energie und Industrie*. geraadpleegd op 23 februari 2010 op http://www.bmu.de/pressearchiv/16_legislaturperiode/pm/37116.php
- BMU (2006, 28 juni). *Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op http://www.bmu.de/files/emissionshandel/downloads/application/pdf/nap_2008_2012.pdf
- BMU (2006, 24 november). *Deutschland verschärft seinen Klimaschutzplan*. geraadpleegd op 26 maart 2010 op http://www.bmu.de/pressearchiv/16_legislaturperiode/pm/38248.php#top
- BMU (2007, 13 februari). *Revidierter Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.euractiv.com/en/climate-change/court-decision-threatens-unravel-europe-carbon-market/article-185715>
- BMU (2007, 7 augustus). *Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 - ZuG 2012)*. Berlin.

- BMU (2008, augustus). *Kurzinfo Klimaschutz*. geraadpleegd op 15 april 2010 op <http://www.bmu.de/klimaschutz/kurzinfo/doc/4021.php>
- BMU (2009, juni). *Klimaschutzpolitik in Deutschland*. geraadpleegd op 17 maart 2010 op http://www.bmu.de/klimaschutz/nationale_klimapolitik/doc/5698.php
- BMU (2009, 18 november). *Strombörse EEX Leipzig wird Versteigerung von Emissionszertifikaten durchführen*. geraadpleegd op 11 april 2010 op http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/45222.php
- BMU (2010). *Ministerium*. geraadpleegd op 7 april 2010 op <http://www.bmu.de/ministerium/doc/41090.php>
- BMWA (2004, 16 januari). *Zur Förderung Erneuerbarer Energien*. geraadpleegd op 28 maart 2010 op http://www.vku.de/de/Energiewirtschaft/Handel_Vetr._Erzeugung/Erneuerbare_Energien_/EE__Hintergrundinfos/16.01.04_Gutachten_wiessenschaeg_17.pdf
- BMWi (2006, 28 juni). *Glos: Regelungen des nationalen Allokationsplanes sind für Wirtschaft und Verbraucher akzeptabel; Klimaschutz ist nicht kostenlos zu erreichen*. geraadpleegd op 14 april 2010 op <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=142636.html>
- BMWi (2008, 23 januari). *Kommission legt Vorschläge zur Energie- und Klimapolitik vor*. geraadpleegd op 14 april 2010 op <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=231946.html>
- BMWi (2008, 25 september). *Glos: Neue Kohlekraftwerke sind unverzichtbar*. geraadpleegd op 15 april 2010 op <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=271954.html>
- BMWi (2009, 22 januari). *Bundesminister Glos begrüßt Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi für eine Neuorientierung beim europäischen Emissionshandel*. geraadpleegd op 15 april 2010 op <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=287264.html>
- BMWi (2010). *Ministerium*. geraadpleegd op 7 april 2010 op <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/ministerium.html>
- BUND, DNT, Germanwatch, NABU & WWF (2001, 12 december). *Für einen integren Emissionshandel*. geraadpleegd op 29 maart 2010 op <http://www.germanwatch.org/kliko/k16brief.htm>
- BUND (2004, 24 februari). *Kanzler Schröder darf Emissionshandel nicht auf lange Banke schieben*. geraadpleegd op 7 april 2010 op [http://www.bund.net/index.php?id=936&tx_ttnews\[tt_news\]=325&tx_ttnews\[backPid\]=447](http://www.bund.net/index.php?id=936&tx_ttnews[tt_news]=325&tx_ttnews[backPid]=447)
- BUND (2006, 4 mei). *Stellungnahme des BUND zum Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012*. geraadpleegd op 23 februari 2010 op http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nap_stellungnahme_bund.pdf
- BUND (2006, 19 juli). *Blauer Brief an die EU*. geraadpleegd op 6 april 2010 op [http://www.bund.net/index.php?id=936&tx_ttnews\[tt_news\]=569&tx_ttnews\[backPid\]=447](http://www.bund.net/index.php?id=936&tx_ttnews[tt_news]=569&tx_ttnews[backPid]=447)
- Bundesregierung (2010). *Das Bundeskabinett*. geraadpleegd op 7 april 2010 op <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/bundeskabinett.html>
- CO2-Handel (2010, 1 februari). *Umweltministerium: Deutschland erfüllte 2008 seine Klimaschutzziele - 22 Prozent Minus*. geraadpleegd op 4 mei 2010 op http://www.co2-handel.de/article186_13566.html
- DEHST (2009, januari). *Emissionshandel: Auswertung der ersten Handelsperiode 2005-2007*. geraadpleegd op 19 april 2010 op http://www.dehst.de/cln_162/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Auswertung__1__Handelsperiode,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Auswertung__1__Handelsperiode.pdf
- DEHST (2009, 25 november). *Zehn Fragen zum Emissionshandel*. geraadpleegd op 19 april 2010 op http://www.dehst.de/cln_162/SharedDocs/Downloads/Publikationen/10_Fragen__zum__Emissionshandel,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/10_Fragen__zum__Emissionshandel.pdf

- Die Klima-Allianz (2008, 9 september). *Kein Ausverkauf beim Klimaschutz – Deutschlands Glaubwürdigkeit steht auf dem Spiel*. Offener Brief an die Bundeskanzlerin. geraadpleegd op 8 april 2010 op http://www.bund.net/bundnet/themen_und_projekte/klima_energie/emissionshandel/
- EnBW (2006). *Stellungnahme der EnBW Energie Baden-Württemberg AG zum Entwurf des NAP II vom 13. April 2006*. geraadpleegd op 2 april 2010 op http://www.bmu.de/files/emissionshandel/gesetzliche_grundlagen/application/pdf/nap_stellungnahme_enbw.pdf
- ENDS Europe (2004, 10 november). *Saxony-Anhalt to contest German emission trade*. geraadpleegd op 28 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/9967?referrer=search>
- ENDS Europe (2005, 13 juli). *German right takes position on green policies*. geraadpleegd op 12 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/10826?referrer=search>
- ENDS Europe (2006, 12 april). *Germany releases draft carbon trade plan*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/11897?referrer=search>
- ENDS Europe (2006, 4 december). *Germany “will not budge on emissions trading”*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/12760?referrer=search>
- ENDS Europe (2007, 5 februari). *Germany in last ditch appeal for looser Nap*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/13029?referrer=search>
- ENDS Europe (2008, 19 september). *Germany “will push for less CO2 auctioning”*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/15535?referrer=search>
- ENDS Europe (2009, 24 maart). *Germany not keen to trade NOx en SO2 rights*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/20977?view=print>
- ENDS Europe (2009, 15 mei). *Commission hails 3% fall in 2008 ETS emissions*. geraadpleegd op 18 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/21360?view=print>
- ENDS Europe (2009, 4 december). *States delay proposals for ETS auctioning rules*. geraadpleegd op 20 maart 2010 op <http://www.endseurope.com/22785?referrer=search>
- E.ON (2006). *Stellungnahme der E.ON AG zum BMU-Entwurf des nationalen Allokationsplans 2008-2012 vom 13.04.2006*. geraadpleegd op 2 april 2010 op http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nap_stellungnahme_eon.pdf
- Euractiv (2004, 28 maart). *German government crisis over emissions trading allocation plan*. geraadpleegd op 2 april 2010 op <http://www.euractiv.com/en/sustainability/german-government-crisis-emissions-trading-allocation-plan/article-116587>
- Euractiv (2006, 27 januari). *German steel industry calls for halt to EU emissions trading*. geraadpleegd op 23 februari 2010 op <http://www.euractiv.com/en/sustainability/german-steel-industry-calls-halt-eu-emissions-trading/article-151957>
- Euractiv (2006, 10 juli). *CO₂ quota plan shows Germany’s craving for coal*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.euractiv.com/en/energy/co2-quota-plan-shows-germany-craving-coal/article-156642>
- Euractiv (2009, 24 september). *Court decision threatens to unravel Europe’s carbon market*. geraadpleegd op 25 maart 2010 op <http://www.euractiv.com/en/climate-change/court-decision-threatens-unravel-europe-carbon-market/article-185715>
- Europese Commissie (2001, 23 oktober). *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*. Brussel.
- Europese Commissie (2004, 7 juli). *Handel in emissierechten: de Commissie geeft het groene licht voor de deelname van meer dan 5 000 installaties aan de markt voor emissierechten vanaf januari 2005*. geraadpleegd op 20 maart 2010 op <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/862&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=fr>

- Europese Commissie (2009, 30 maart). *Ad hoc Stakeholder Meeting of the European Climate Change Programm Working Group on Emissions Trading on Carbon Leakage*. geraadpleegd op 28 april 2010 op <http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/participants093003.pdf>
- Europese Unie (2001, 10 maart). *Verdrag van Nice houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese gemeenschappen en sommige bijhorende akten*. geraadpleegd op 31 maart 2010 op http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080NL.000101.html
- Europese Unie (2003, 13 oktober). *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*. Brussel.
- Europese Unie (2009, 23 april). *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden*. Brussel.
- Germanwatch (2004, 13 februari). *Germanwatch kritisiert: Der BDI verabschiedet sich von seinen Klimazielen*. geraadpleegd op 1 april 2010 op <http://www.germanwatch.org/presse/2004-02-11.htm>
- Germanwatch (2006, 30 mei). *Stellungnahme von Germanwatch zum Entwurf des nationalen Zuteilungsplans 2008-2012 (NAP II)*. geraadpleegd op 1 april 2010 op <http://www.germanwatch.org/rio/et-nap2.pdf>
- Greenpeace (2006). *Greenpeace Stellungnahme zum Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008 – 2012*. geraadpleegd op 22 februari 2010 op http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nap_stellungnahme_greenpeace.pdf
- Homann J. (2008, 19 november). *Eröffnung der Präsentationsveranstaltung des "Welt Energie Ausblicks 2008"*. Redevoering. geraadpleegd op 14 april 2010 op <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/reden-und-interviews,did=281308.html>
- UBA (2010). *Das Umweltbundesamt (UBA)- Aufgaben und Organisation*. geraadpleegd op 7 april 2010 op <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info/index.htm>
- VCI (2006, 7 mei). *Stellungnahme des Verbandes der Chemischen Industrie zum BMU-Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008-2012 (NAP II) vom 13. April 2006*. geraadpleegd op 2 april 2010 op http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nap_stellungnahme_vci.pdf
- VDEW (2006, 24 mei). *Stellungnahme des VDEW zum Entwurf des Nationalen Allokationsplan 2008-2012 (NAP2008-2012) für die Bundesrepublik Deutschland*. geraadpleegd op 1 april 2010 op http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nap_stellungnahme_vdew.pdf
- Von Fabeck, W. & Grahl, J. (2004, 31 maart). *Emissionshandel statt EEG? Stellungnahme des SFV zum Gutachten 'Zur Förderung erneubarer Energien' des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWA*. geraadpleegd op 18 maart 2010 op <http://www.sfv.de/lokal/emails/wvf/weizseeg.htm>
- WWF (2006, mei). *Stellungnahme zum NAP2-Entwurf vom 13.04.2006*. geraadpleegd op 13 maart 2010 op http://www.bmu.de/files/emissionshandel/downloads/application/pdf/nap_stellungnahme_wwf.pdf
- zu Guttenberg K-T. (2009, 24 maart). *Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BDI-Initiative "Wirtschaft für Klimaschutz"*. Redevoering. geraadpleegd op 14 april 2010 op <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/reden-und-interviews,did=295460.html>