



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Europeanisering van het klimaatbeleid voor 2030: Een evaluatie van de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030

Barnhoorn, Jacobus

Citation

Barnhoorn, J. (2021). *De Europeanisering van het klimaatbeleid voor 2030: Een evaluatie van de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221053>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit Leiden
Campus Den Haag

De Europeanisering van het klimaatbeleid voor 2030

Een evaluatie van de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030

Auteur:	J.H.R. Barnhoorn
Studentennummer:	s1675273
Emailgegevens (umail):	j.h.r.barnhoorn@umail.leidenuniv.nl
Opleiding:	Master in Management Publieke Sector (MPS)
Faculteit:	Instituut Bestuurskunde
Opleidingsinstituut:	Universiteit Leiden; Campus Den Haag
Datum:	8 juni 2021
Versie:	Definitief
Woorden (totaal):	19.264
Woorden (excl. bijlagen):	17.065
Pagina's:	60
Begeleider / 1 ^e lezer:	Mr. Dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra
2 ^e lezer:	Prof. Dr. F.M. (Frits) van der Meer

Voorwoord

Het afgelopen jaar heeft van iedereen veel gevraagd. De horeca, de retail en de universiteiten zijn lange tijd dicht geweest. Veel mensen zijn hun baan verloren en voor diegenen die nog wel een baan hebben, is thuiswerken inmiddels het nieuwe normaal. In een tijd waarin iedereen dus meer dan ooit achter hun beeldscherm te vinden was, heb ik ervoor gekozen mij geheel te richten op het afstuderen van de masteropleiding Management Publieke Sector aan Universiteit Leiden.

Hierbij treft u dan ook mijn afstudeerscriptie; een evaluatie van de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Als lobbyist voor het Noorden – dé energieprovincie van Nederland – is dit een onderwerp die mij erg na aan het hart gaat. Het behalen van de klimaatdoelstellingen is nu belangrijker dan ooit. Het overgaan op duurzame energie is daar een belangrijk onderdeel van, maar Nederland lijkt hierin het slechtste jongetje van de klas te zijn. Met dit onderzoek wil ik inzicht verkrijgen in de rol die Europeanisering speelt bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid inzake duurzame energie en hoe dat zich door vertaalt naar de haalbaarheid van de klimaatdoelstellingen voor 2030.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode tussen juni 2020 en mei 2021. Het onderzoek en de gesprekken die geleid hebben tot deze afstudeerscriptie hebben mijn persoonlijke interesse niet alleen gevoed maar ook verder gebracht. Dat zal ik ook meenemen in mijn verdere ontwikkeling binnen het lobbyvak en het energiedomein.

Graag wil ik mijn begeleider, de heer Mr. Dr. Gerrit Dijkstra, bedanken voor de steun en het vertrouwen gedurende het proces. Ook mijn werkgever – in het bijzonder mijn teammanager Jildau Schuilenburg – wil ik hartelijk danken voor de vrijheid en tijd die ik heb gekregen om dit onderzoek uit te voeren. Zonder hun steun was de voltooiing van deze afstudeerscriptie niet mogelijk geweest.

Den Haag, 8 juni 2021

Jacobus Barnhoorn

Samenvatting

Onderdeel van zowel het Nederlandse Klimaatakkoord als de Europese klimaatdoelstellingen is het overgaan naar meer productie van duurzame energie. Dit allemaal ten einde in 2050 bijna volledige energie duurzaam te zijn. In 2009 stelden de EU-regeringsleiders middels Richtlijn 2009/28/EG, ook wel bekend als de Richtlijn Hernieuwbare Energie, een doelstelling op voor het energieverbruik uit hernieuwbare energie, 20% in 2020. In 2018 werd middels Richtlijn 2018/2001/EU hetzelfde doel voor 2030 verhoogd naar 32%. Uit onderzoek blijkt dat Nederland hierin het slechtste jongetje van de klas is. Het is dus nog maar de vraag of een herziening van de Richtlijn Hernieuwbare Energie ervoor gaat zorgen dat Nederland meer duurzame energie gaat produceren. De doelstelling van dit onderzoek is om beter inzicht te verkrijgen in de rol die Europeanisering speelt bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. De onderzoeksvraag die gesteld wordt luidt: *“In hoeverre heeft Europeanisering invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030?”*

De rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030 wordt onderzocht aan de hand van kwantitatieve onderzoeksmethoden: een literatuuronderzoek, een beleidsevaluatie van het Europese en Nederlandse beleid omtrent duurzame energie en een diepgaande analyse van de verschillende vormen en de mate van Europeanisering op het energiebeleid. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat Europeanisering weinig invloed heeft gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Dit wordt echter tegengesproken door de beleidsevaluatie. De beleidsevaluatie toont aan dat hoewel de mate van harmonisatie van Europese richtlijnen aangaande duurzame energie inderdaad achterblijft, de totstandkoming van het beleid omtrent duurzame energie wel invloed heeft ervaren van Europeanisering, zij het meer indirect dan direct.

Het onderzoek naar de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie bevestigt dat directe Europeanisering van de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie een zekere, maar kleine mate van invloed heeft gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030. Terwijl Europeanisering via het Hof van Justitie van de Europese Unie een grote mate van invloed heeft gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Eén van de aanbevelingen van dit onderzoek is om na 2030 dit onderzoek uit te breiden met een evaluatie van de rol van Europeanisering op de haalbaarheid van de klimaatdoelstellingen voor 2030.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	4
Afkorting en & begrippenlijst.....	7
Afkorting en	7
Begrippenlijst.....	7
1. Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Aanleiding.....	9
1.3 Probleemomschrijving en vraagstelling.....	10
1.4 Doelstellingen onderzoek.....	11
1.5 Onderzoeksopzet en -methoden.....	11
1.5.1 Validiteit en betrouwbaarheid.....	13
1.6 Relevantie	14
1.6.1 Maatschappelijke relevantie.....	14
1.6.2 Wetenschappelijke relevantie	14
1.7 Opbouw.....	14
1.8 Kernbegrippen.....	15
2. Theoretisch Kader.....	16
2.1 Betekenis en definitie van Europeanisering.....	16
2.1.1 Betekenis.....	16
2.1.2 Definitie	18
2.2 Europeanisering in theorie	18
2.2.1 Directe en indirecte Europeanisering.....	18
2.2.2 Top-down en bottom-up	20

2.2.3	Resistent tegen Europeanisering	21
2.3	Europeanisering in de praktijk	22
2.4	Europeanisering in het energiebeleid	23
2.5	Conclusie en hypothese.....	25
3.	Klimaat- en energiebeleid in Nederland voor 2030	26
3.1	Achtergrond klimaat- en energiebeleid voor 2030	26
3.2	Klimaat- en energiebeleid in Nederland voor 2030	27
3.2.1	Klimaatwet, Klimaatplan en Klimaatakkoord	27
3.2.2	Klimaatakkoord vs. Energieakkoord	29
3.2.3	Klimaat- en energiebeleid voor 2030 in wet- en regelgeving.....	29
3.3	Analyse	30
3.4	Conclusie.....	31
4.	Europese besluitvorming voor duurzame energie.....	32
4.1	Achtergrond van de Europese Unie	32
4.2	Energie en de Europese Unie	33
4.3	Europese besluitvorming op het energiebeleid	34
4.3.1	Formele besluitvorming	34
4.3.2	Informele besluitvorming.....	35
4.4	Paradox van de Europese Unie en het energiebeleid	36
4.5	Andere Europese invloeden op het energiebeleid.....	37
4.6	Analyse	38
4.7	Conclusie.....	38
5.	De Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie	40
5.1	Achtergrond Richtlijn Hernieuwbare Energie & herziening	40
5.2	Europees energiebeleid in Nederland	41
5.3	Harmonisatie van (Herziene) Richtlijn Hernieuwbare Energie	42
5.4	Analyse	43

5.5 Conclusie.....	44
6. Rol van de Europese rechterlijke macht	46
6.1 Achtergrond Europese rechterlijke macht	46
6.2 Rol Europese rechter.....	46
6.3 HvJ-EU en Nederland.....	47
6.4 HvJ-EU en het energiebeleid	47
6.5 Analyse	48
6.6 Conclusie.....	48
7. Discussie, conclusie, beperkingen & aanbevelingen	50
7.1 Discussie	50
7.1.1 Hypothese I.....	51
7.1.2 Hypothese II.....	51
7.1.3 Hypothese III	52
7.1.4 Reflectie hypothesen.....	52
7.2 Conclusie.....	53
7.2.1 Deelvragen	53
7.2.2 Vraagstelling	54
7.2.3 Betekenis onderzoek voor theorie.....	55
7.3 Beperkingen	55
7.4 Aanbevelingen voor nader onderzoek	56
8. Literatuurlijst.....	57

Afkortingen & begrippenlijst

Afkortingen

ACER	Europees agentschap voor samenwerking tussen energieregulators
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CU	ChristenUnie
D66	Democraten 66
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EU28	Europese Unie met het Verenigd Koninkrijk
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid
GL	GroenLinks
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
INEK	Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan
KEV	Klimaat- en Energieverkenning
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PVV	Partij voor de Vrijheid
RES-sen	Regionale Energiestrategieën
RVE	Raad van Europa
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VEU	Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Begrippenlijst

Europeanisering	De invloed van de Europese Unie op de lidstaten en nationale wet- en regelgeving.
Harmonisatie	In overeenstemming brengen van nationale wetgevingen in de EU-lidstaten aan Europese richtlijnen.
Duurzame energie	Energie uit natuurlijke bronnen: biomassa, zon, wind, bodem en water. Deze bronnen leveren elektriciteit, (bio)gas en warmte, of een combinatie daarvan.

1. Inleiding

De invloed van de Europese Unie (EU) is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Althans, dat bepleiten politici en wetenschappers. Zo stelt de Tweede Kamer dat meer dan de helft van nieuwe Nederlandse wetten het gevolg is van Europees beleid (Tweede Kamer, 2021). Maar klopt dat wel? De discussie rondom de invloed van Europese richtlijnen wordt al jaren gebruikt om enerzijds te pleiten dat de EU belangrijk is en anderzijds te pleiten dat de EU zich te veel bemoeit met nationale aangelegenheden en een bedreiging vormt voor de nationale autonomie (Bovens & Yesilkagit, 2005).

De EU ligt de afgelopen jaren steeds meer onder vuur. Sinds het referendum in 2005, hebben de migratie- en Eurocrises in Nederland alsook de Brexit zwaar meegewogen in het bepalen van het huidige politieke speelveld. Dit politieke speelveld kent een drietal partijen. Enerzijds zijn er de anti-EU partijen; partijen die uit de EU willen en die de grenzen willen sluiten, zoals de PVV en FvD. Anderzijds zijn er de Eurofielen; zij die bij elk probleem meer Brussel als oplossing zien, zoals D66 en GroenLinks. Uiteindelijk heb je ook nog de middenrechtse en pro-Europese partijen, waaronder de VVD, het CDA en het demissionaire kabinet, die zich tussen beiden extremen bevinden en vooral een rol voor de EU zien bij de grote grensoverschrijdende onderwerpen, zoals veiligheid, migratie, klimaat en handel.

Nederland kent dus een grote meerderheid die kritisch kijkt naar de EU. Ook nu in 2021 wordt er kritisch gesproken over de Europese aanpak, bijvoorbeeld in relatie tot de aanpak van de COVID-19 vaccinatiestrategie. Daarbij staat centraal: *‘wat moet Europees en wat moet nationaal?’*; het subsidiariteitsvraagstuk. Hoewel lidstaten over veel zaken zelf beslissen, wordt veel wet- en regelgeving ook onderworpen aan Europese regels – het zogeheten harmoniseren. Hier wordt vaak gesproken van Europeanisering – de invloed van de EU op de lidstaten en de nationale wet- en regelgeving. Het onderscheid tussen beide begrippen is klein maar in deze context wel belangrijk.

1.1 Achtergrond

Europeanisering en harmonisatie vinden beiden plaats als gevolg van Brusselse en Europese invloeden. Denk hierbij aan de specifieke invloed op de eerder genoemde grote grensoverschrijdende onderwerpen, zoals veiligheid, migratie, klimaat en handel. Europeanisering gaat in brede zin over de invloed van de EU op Nederland. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving of de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), maar ook door beïnvloeding middels de media of andere middelen

op het bredere sentiment richting de EU. Respectievelijk zijn dat de directe en indirecte vormen van Europeanisering. Harmonisatie is een voorbeeld van een directe vorm van Europeanisering, waarbij gesproken wordt over het vertalen van Europese regelgeving naar nationale wetgevingen in de EU-lidstaten. Hierbij is een belangrijk onderscheid op te merken tussen een richtlijn (waarbij doelstelling centraal staat en lidstaat de vrijheid heeft implementatiemethode te kiezen) en een verordening (bindende implementatie). Harmonisatie is dus een directe vorm van Europeanisering en Europeanisering is meer dan alléén harmonisatie (Princen en Yesilkagit, 2004).

Europeanisering is ook terug te leiden naar de invloed van de Europese rechterlijke macht; de rol van de Europese rechter en de uitvoering van de uitspraken van het HvJ-EU. Het HvJ-EU heeft in beginsel vijf primaire taken, te weten: het interpreteren, handhaven en nietig verklaren van EU-wetgeving, het afdwingen van maatregelen en de sanctionering van een EU-instelling. In het geval van Europeanisering, ziet het er vooral op dat wetgeving in alle lidstaten op de juiste manier wordt geïnterpreteerd en toegepast. Een uitspraak van het HvJ-EU kan daarom een grote invloed hebben op de mate van Europeanisering (Europese Unie, *Hof van Justitie van de Europese Unie*, 2021).

1.2 Aanleiding

Dit onderzoek kent als aanleiding de huidige discussie omtrent het wel of niet kunnen behalen van de klimaatdoelstellingen voor 2030, specifiek in Nederland. De afgelopen jaren staat de klimaatdiscussie vrijwel overal in de samenleving centraal; in de politiek, in de maatschappij en zelfs op school. Onderdeel van zowel het Nederlandse Klimaatakkoord als de Europese klimaatdoelstellingen is het overgaan naar meer productie van duurzame energie. Dit allemaal ten einde in 2050 bijna volledig energie duurzaam te zijn. In 2009 stelden de EU-regeringsleiders middels Richtlijn 2009/28/EG een doelstelling op voor het energieverbruik uit hernieuwbare energie, 20% in 2020. In 2018 werd middels Richtlijn 2018/2001/EU hetzelfde doel voor 2030 opgehoogd naar 32%. Uit onderzoek van Eurostat – het Europees bureau voor de statistiek – blijkt dat Nederland hierin het slechtste jongetje van de klas is. In 2018 kwam in Nederland namelijk maar 7,4% van de gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen. Dat is 6,6 procentpunten lager dan de 14% waar Nederland in 2020 van de EU aan moest voldoen. Het is dus nog maar de vraag of een herziening van de Richtlijn Hernieuwbare Energie ervoor gaat zorgen dat Nederland meer duurzame energie gaat produceren (Eurostat, 2020).

Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft gekeken naar de uitkomsten van dit Eurostat rapport. Het PBL concludeert hetzelfde, namelijk dat Nederland als individuele lidstaat naar alle verwachting de doelstelling voor hernieuwbare energie niet zal halen, terwijl de EU als geheel dat wel lijkt te halen. Daarbij maakt het PBL wel de kanttekening dat hernieuwbare energie maar één onderdeel van de transitie is. Op de andere onderdelen lijkt Nederland het wel iets beter te doen (PBL, 2020).

De achterblijvende productie van duurzame energie in Nederland en de gevolgen daarvan voor het behalen van de klimaatdoelstellingen voor 2030, zijn redenen om naar invloed van Europeanisering op de totstandkoming van het Nederlandse beleid te kijken. Ook omdat deze doelstellingen niet 2030 als uiterste doel hebben, maar juist ook de periode ná 2030. Hoewel het PBL pleit dat één van de grootste redenen voor de achterblijvende productie is de late start van Nederland, moet er ook gekeken worden naar de eventuele rol van de EU, de wet- en regelgeving en de jurisprudentie van het HvJ-EU daaromtrent (PBL, 2020). Tegelijkertijd bevat de Richtlijn 2018/2001 een bindende doelstelling voor hernieuwbare energie in 2030, maar is het nog maar de vraag in hoeverre deze richtlijn ervoor gaat zorgen dat Nederland de stappen kan zetten om daaraan te kunnen voldoen.

De hele discussie omtrent het Nederlandse beleid inzake duurzame energie heeft al lange tijd mijn persoonlijke interesse getrokken. Als lobbyist voor Noord-Nederland – dé energieprovincie van Nederland – is dit een onderwerp die mij erg na aan het hart gaat. Want de invloed van de EU speelt een grote rol binnen het energiedomein, maar toch blijven er grote verschillen zichtbaar tussen omliggende landen. Mijn bijzondere interesse gaat uit naar de grootte van de invloed van de EU in het Nederlandse energiedomein en hoe dat uiteindelijk te verklaren valt.

1.3 Probleemomschrijving en vraagstelling

Het probleem dat in het voorgaande hoofdstuk naar voren komt is dat landen door klimaatdoelstellingen meer duurzame energie moeten produceren ten einde de gevolgen van de klimaatverandering tegen te gaan. Door het ophogen van de klimaatdoelstellingen, in dit geval aangaande de productie van duurzame energie, wordt ervan uitgegaan dat lidstaten meer geprikkeld zijn zich daaraan te committeren. Ondanks de vele doelstellingen en wetgevingsinstrumenten die de EU optuigt, lijkt Nederland echter niet dichterbij het behalen van de klimaatdoelstellingen in 2030 te komen. Dit is zorgwekkend, want het roept meerdere vragen op of en zo ja, hoe het Nederlandse klimaatbeleid aansluit bij het Europese klimaatbeleid: *hoe*

is het Nederlandse klimaatbeleid voor 2030 tot stand gekomen? Welke rol speelt de besluitvorming van de EU op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie? Hoe draagt de Herzien Richtlijn Hernieuwbare Energie (2018/2001/EU) bij aan de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie? En wat is de rol van de Europese rechterlijke macht hierin? Door deze vragen te onderzoeken, worden de benodigde inzichten verkregen.

Naar aanleiding van de geschetste problematiek, staat centraal in deze scriptie daarom de volgende vraagstelling: *“In hoeverre heeft Europeanisering invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030?”*

1.4 Doelstellingen onderzoek

Dit paper heeft als doel om beter inzicht te verkrijgen in de rol die Europeanisering speelt bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Het onderzoek zal ook proberen inzicht te verkrijgen in hoeverre Europeanisering invloed heeft op het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. De relatie tussen Europeanisering en de Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030 staat dus voorop. Tot slot streeft dit onderzoek er ook naar overige elementen te identificeren die het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie beïnvloeden of beïnvloed hebben.

1.5 Onderzoeksopzet en -methoden

Dit paper evalueert het huidige Nederlandse beleid inzake duurzame energie in relatie tot de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het beleid voor 2030. Dit behoeft enerzijds een grondig literatuuronderzoek inzake de verschillende definities, theorieën en praktische toepassingen van Europeanisering. Dit dient als basis van de evaluatie. Anderzijds is er een diepgaande analyse nodig van datgeen wat en hoe Europeanisering het beleid ten aanzien van duurzame energie heeft beïnvloed. Daarbij zal ook nader worden ingegaan op dat wat het Nederlandse energiebeleid allemaal omvat – specifiek met betrekking tot duurzame energie – en de eventuele rol van het HvJ-EU daarbij. Tot slot zal de rode draad door het hele onderzoek zijn de totstandkoming van het beleid voor 2030. Daarbij geldt nadrukkelijk dat datgeen wat wordt geanalyseerd hetgeen is wat op dit moment beschikbaar is aan beleid en wetgeving.

Dit onderzoek is geheel van een kwalitatieve aard. Hiertoe is gekozen omdat de beschikbare informatie enkel in een kwalitatieve vorm beschikbaar is en omdat Europeanisering (nog) niet te meten is zodat het op een kwantitatieve manier bestudeerd kan

worden. Daarbovenop geldt ook de bredere aard van dit onderzoek, te weten het meer inzicht verkrijgen in Europeanisering. De basis daarvan is een uitgebreid literatuuronderzoek, waar eerder bevonden informatie en bestaande literatuur hergebruikt wordt. Daarnaast wordt voor de beantwoording van de vraagstelling gebruik gemaakt van beschikbare data en bronnen over het Europese en Nederlandse beleid alsook over de uitvoering en implementatie van de relevante richtlijnen en verordeningen. Denk hierbij aan openbare en beschikbare wetten, Kamerstukken, kabinetsbrieven en communicatievormen van de Europese Commissie.

Onderdeel van de methodologie van dit onderzoek is ook het operationaliseren van de concepten uit de vraagstellingen en de concepten die zich opdoen in de beantwoording van de vraagstelling. Het doel hiervan is om die abstracte concepten meetbaar te maken door verschillende indicatoren te introduceren. Die indicatoren zijn op hun beurt makkelijker meetbaar. Europeaniseren van het beleid omtrent duurzame energie in Nederland is een abstract concept omdat het niet te kwantificeren is. Harmonisatie daarentegen is wel meetbaar, namelijk in hoeverre een onderdeel van de wet- of regelgeving wel of niet is opgenomen op nationaal niveau. De vormen van verandering als reactie op Europeanisering van Börzel en Risse (2003) kent drie gradaties: *absorptie*, *aanpassing* en *transformatie*. Ook noemen zij de vorm van *inertie* waarbij er resistentie aanwezig is ten opzichte van de invloed van Europeanisering. Deze vier vormen van Europeanisering zullen dienen als de verschillende dimensies en als meetinstrument van Europeanisering (Börzel & Risse, 2003).

In tabel 1 zijn die vier verschillende dimensies uitgewerkt en zijn zij voorzien van bijpassende indicatoren die Europeanisering meetbaar maakt ten behoeve van de uitwerking van de volgende fasen van dit onderzoek.

Tabel 1: Operationalisering Europeanisering

Abstract concept	Dimensies/vormen	Indicatoren
Europeanisering	<u>Absorptie</u> : lage mate van verandering.	Nederland neemt Europees beleid of wetgeving op het gebied van hernieuwbare energie op, maar zonder bestaand beleid of wetgeving wezenlijk te wijzigen.
	<u>Aanpassing</u> : bescheiden mate van verandering.	Nederland past de Europeaniseringsdruk van hernieuwbare energie aan door nieuw beleid of wetgeving toe te voegen aan

		bestaand beleid of wetgeving, zonder die te veranderen (“ <i>patching up</i> ”).
	<u>Transformatie</u> : hoge mate van verandering.	Nederland vervangt bestaand beleid of wetgeving door totaal nieuw beleid of wetgeving.
	<u>Inertie</u> : geen verandering.	De productie en promotie van duurzame energie in Nederland is niet onderhevig aan Europese invloeden.

(Börzel & Risse, 2003).

1.5.1 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij de validiteit van een onderzoek wordt er gesproken over de interne en de externe kenmerken. In een kwalitatief onderzoek wordt met interne validiteit bedoeld de geloofwaardigheid van het onderzoek en met externe validiteit het kunnen overdragen van het onderzoek; in bredere zin dus hoe betrouwbaar het onderzoek en de uitkomsten daarvan zijn (Van Thiel, 2010).

Met een kwalitatief onderzoek is er normaliter sprake van een hogere interne validiteit dan een externe validiteit. Dat is bij dit onderzoek ook het geval. Dit komt doordat dit onderzoek zich geheel baseert op een breed aantal bestaande literatuur- en overheidsbronnen waarvan de geloofwaardigheid hoog is en er geen interviews worden afgenomen. Daarnaast wordt Europeanisering ook goed geoperationaliseerd, welke de interne validiteit versterkt. Dit zorgt voor een hoge interne validiteit. Het onderzoek naar de invloed van Europeanisering op duurzame energie in Nederland en de doorwerking naar de haalbaarheid van de klimaatdoelstellingen voor 2030 is dermate specifiek dat het overdraagbaar maken van dit onderzoek moeilijk is. Dat heeft te maken met dat de klimaatontwikkelingen kunnen veranderen, het belang van duurzame energie in de bredere transitie kan veranderen alsook de rol van de EU daarin. Hoewel de literatuur over tijd niet zal veranderen, kan de mate van Europeanisering dat wel door wijzigingen in het politieke speelveld, nationaal of Europees. Dat zorgt voor een lage externe validiteit (Van Thiel, 2010).

1.6 Relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

Het klimaatbeleid staat – nu meer dan ooit – hoog op de Europese agenda. Om de doelstellingen voor zowel 2030 als 2050 te halen, zijn er snelle stappen nodig. Onderdeel daarvan is het verduurzamen van de Europese energiebronnen. Voor een verduidelijkende blik van wat de invloed van Europeanisering is geweest bij de totstandkoming van het beleid voor 2030, is er een grondige analyse en evaluatie van het Nederlandse beleid inzake duurzame energie nodig. Daar streeft dit onderzoek naar. Het verkrijgen van inzicht in de invloed van Europeanisering op de productie van duurzame energie in Nederland zal helpen te verduidelijken wat eventuele redenen zijn geweest waarom Nederland zo achterligt op Europees niveau en waarom het beleid eruitziet zoals het eruitziet. Het uiteindelijk streven naar het behalen van de klimaatdoelstellingen is maatschappelijk relevant omdat het de gevolgen van klimaatverandering tegengaat.

Daarnaast vonden in maart 2021 de Tweede Kamerverkiezingen plaats. Ook daar en in de kabinetsformatie die volgde stonden de klimaatvraagstukken hoog op de agenda. Voorhandig is een mogelijk vervolg op de Klimaatwet en het Klimaatakkoord om, in deze coronacrisis, voortgang te blijven maken richting de beoogde klimaatdoelstellingen voor 2030 en daarna. Dit benadrukt de maatschappelijke noodzaak nader inzicht te verkrijgen in wat de grootste invloeden zijn (geweest) op de huidige positie van Nederland.

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

Zoals blijkt uit het theoretisch kader, bestaat er een grote mate van literatuur over Europeanisering. Ook is er al geschreven over de invloed van Europeanisering op het energiebeleid. Specifieke literatuur welke zich richt op de rol van Europeanisering op de productie van duurzame energie in Nederland en wat dat betekent voor het behalen van de klimaatdoelstellingen voor 2030 ontbreekt echter nog. Deze literatuur is wel noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de (eventuele) invloed van de EU op de achterblijvende positie van Nederland in de productie van duurzame energie.

1.7 Opbouw

Dit paper kent verschillende onderdelen. In de inleiding is er ingegaan op zowel de achtergrond van de Europeanisering en harmonisatie van het beleid ten aanzien van duurzame energie alsook de relevantie van het onderzoek. Verder zijn er ook een viertal deelvragen

geïntroduceerd die nodig zijn om tot een adequate beantwoording van de onderzoeksvraag te komen. Volgend hierop wordt er in het theoretisch kader eerst een definitie van het begrip Europeanisering vastgesteld die van toepassing zal zijn in dit onderzoek. Vervolgens wordt literatuur inzake Europeanisering onderzocht en vergeleken alsook hoe Europeanisering terugkeert in literatuur over het energiebeleid en het HvJ-EU. In dit literatuuronderzoek wordt er ook ingegaan op Europeanisering in de praktijk en de verschillende theorieën die daaraan verbonden zijn. In de uitwerking van de beleidsevaluatie en de analyse worden de uitkomsten van het literatuuronderzoek samengebracht met de output van het onderzoek naar de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het beleid voor 2030. Daaruit volgt een conclusie en een discussie waaruit enkele bruikbare aanbevelingen voortvloeien.

1.8 Kernbegrippen

Dit onderzoek kent een aantal kernbegrippen, te weten: Europeanisering en harmonisatie. Deze begrippen staan centraal, niet alleen in het onderzoek an sich, maar ook in de beantwoording. Terwijl Europeanisering echt doelt op de invloed van de EU op Nederland in brede zin, gaat harmonisering specifiek over het in overeenstemming brengen van nationale wetgevingen in de EU-lidstaten aan Europese richtlijnen (Europese Commissie, *Hoe besluiten tot stand komen*, 2020).

2. Theoretisch Kader

De vraagstelling van dit onderzoek spitst zich toe op de invloed van Europeanisering op het Nederlandse energiebeleid, specifiek de totstandkoming van het beleid voor 2030. Om dit te kunnen onderzoeken, wordt er in het theoretisch kader ingegaan op de betekenis en de te hanteren definitie van Europeanisering alsook de verhouding tussen Europeanisering en harmonisatie. Ook op de verschillende vormen van invloed, verschillende dimensies en verschillende praktische toepassingen van Europeanisering zal worden ingegaan. Daarnaast kent Europeanisering ook een mate van resistentie.

In het theoretisch kader wordt literatuur inzake Europeanisering gedefinieerd, geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Ook zal er worden ingegaan op de toepassing op en aanwezigheid van Europeanisering in Nederland en op het beleid omtrent duurzame energie.

2.1 Betekenis en definitie van Europeanisering

Europeanisering wordt gebruikt om de beïnvloeding door de EU te duiden en te meten. In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar de invloed op het Nederlandse energiebeleid. De invloed van Europeanisering kan in verschillende vormen – direct en indirect – voorkomen. De indirecte vorm van Europeanisering is vaak het aantrekkelijk maken van aspecten van de EU, terwijl de directe vorm van Europeanisering gevolgen betreft voor de nationale wet- en regelgeving – zoals harmonisatie, het vertalen van Europese regelgeving naar nationale wetgevingen in de EU-lidstaten (Princen en Yesilkagit, 2004).

2.1.1 Betekenis

Er zijn verschillende interpretaties en definities van de term ‘Europeanisering’. Olsen (2002) stelt dat Europeanisering primair in de breedte wordt gebruikt om de invloed van de EU of Europa te duiden. Het onderzoek naar Europeanisering hoeft volgens Olsen niet gehinderd te worden door concurrerende definities, zolang hun ‘betekenis, de verschijnselen in focus, de gebruikte vereenvoudigde veronderstelling, de veranderingsmodellen en de theoretische uitdagingen die ermee gepaard gaan’ worden verduidelijkt en gescheiden. Hij stelt echter ook dat het nut van de term mogelijk beperkter is dan het brede gebruik ervan zou kunnen aangeven; daarom zal er in dit onderzoek worden vastgehouden aan één definitie van Europeanisering (Olsen, 2002).

Om Europeanisering te begrijpen, ziet Olsen (2002) als eerste stap de verschillende verschijnselen waarnaar wordt verwezen met de term, dat wil zeggen, wat er verandert, te scheiden. Hij onderscheidt vijf mogelijke uitvoeringen van Europeanisering:

1. *Europeanisering door de uitbreiding van de EU. Het territoriale bereik van een bestuursstelsel en de mate waarin Europa als continent één politieke ruimte wordt.*
2. *Europeanisering door ontwikkeling van instellingen op Europees niveau. Centrumopbouw met een collectieve actiecapaciteit, die zorgt voor een zekere mate van coördinatie en samenhang.*
3. *Europeanisering door nationale en subnationale bestuursstelsels aan te passen aan een Europees politiek centrum en Europese normen; de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende bestuursniveaus in.*
4. *Europeanisering door vormen van politieke organisatie en bestuur die typisch en onderscheidend zijn voor Europa te exporteren naar buiten het Europese grondgebied; richt zich op relaties met niet-Europese actoren en instellingen en hoe Europa een plaats vindt in een grotere wereldorde.*
5. *Europeanisering door het worden van een meer verenigde en sterkere politieke entiteit.*

Olsen (2002) stelt dat er niet één positieve correlatie bestaat tussen de vier bovengenoemde vormen van Europeanisering, en tussen elk van hen en een politiek sterker Europa. Wel identificeert hij verschillende mechanismen voor veranderingen die passen bij de vormen van Europeanisering. Volgens Olsen wordt Europeanisering door uitbreiding van de EU geïnterpreteerd als 'regel toepassing'. Europeanisering door de ontwikkeling van instellingen op Europees niveau wordt gezien als 'doelgerichte besluitvorming'. Europeanisering door het aanpassen van nationale en subnationale bestuursstelsels aan een Europees politiek centrum en Europese normen wordt bestudeerd binnen het kader van twee basisaanpassingsprocessen: 'ervaringsleren' en 'competitieve selectie'. Europeanisering door vormen van politieke organisatie en bestuur die typisch en onderscheidend zijn voor Europa te exporteren naar buiten het Europese grondgebied wordt geïnterpreteerd als een 'proces van diffusie'. Ten slotte suggereert Olsen dat Europeanisering door het worden van een meer verenigde en sterkere politieke entiteit, 'institutionele wederzijdse aanpassing' inhoudt (Olsen, 2002).

2.1.2 Definitie

In dit onderzoek zal er één specifieke definitie van de term Europeanisering worden gehanteerd. Deze definitie laat de analyse toe van de problematiek van dit onderzoek, te weten de invloed van Europeanisering op het beleid omtrent duurzame energie in Nederland. De volgende definitie is daarom van toepassing: *“Europeanisering is de gradatie van de invloed van de EU op de (overheids-)bestuurslagen, politiek, beleid- en wetgeving, maar ook op de idealen, waarden en normen van een of meerdere EU-lidstaten”*.

Bovenstaande definitie is afkomstig vanuit de interpretaties van Olsen (2002), de invloed op de (overheids-)bestuurslagen en de politiek, en Princen en Yesilkagit (2004), een duidelijk onderscheid tussen de indirecte en directe gevolgen van Europeanisering op het binnenlandse bestel.

2.2 Europeanisering in theorie

Dit onderzoek zal primair kijken naar de directe vorm van Europeanisering op het Nederlandse energiebeleid en minder naar de invloed van indirecte vormen van Europeanisering die minder zichtbaar zijn. Daarbij staat centraal de harmonisatie van Europese regelgeving, het subsidiariteitsbeginsel en de indirecte rol van het HvJ-EU hierin.

Het subsidiariteitsbeginsel van de EU maakt het verschil duidelijk tussen de Europese en Nederlandse bevoegdheid. Hiermee wordt ook duidelijk dat de mate van Europeanisering kan verschillen per onderwerp. De invloed van de EU kan dus geheel anders zijn, ook in de hoeveelheid, op veiligheid dan op klimaat (Princen en Yesilkagit, 2004).

2.2.1 Directe en indirecte Europeanisering

De vorm van beïnvloeding door Europeanisering – direct of indirect – is bepalend in de uiteindelijke gevolgen op het energiebeleid. Princen en Yesilkagit (2004) noemen als gevolg van de indirecte vorm de invloed dat Europees beleid kan hebben op het Europese (interne) klimaat binnen een lidstaat als gevolg van de besluitvorming; de idealen, waarden en normen. Het aantrekkelijk maken van aspecten van de EU, het verspreiden en het actief publiceren en communiceren van plannen kan volgens hen soms sterker bijdragen aan Europeanisering dan de directe beïnvloeding door wet- en regelgeving (Princen en Yesilkagit, 2004).

Ook Haverland (2003) stelt in zijn onderzoek dat het effect van de EU op de lidstaten niet beperkt is tot louter juridische nalevingsdruk. Volgens hem kan het de binnenlandse structuur juist veranderen. Haverland stelt namelijk dat indirecte Europeanisering de

voorwaarden van het binnenlandse debat kan kenteren, omdat binnenlandse actoren Europees beleid en ideeën kunnen gebruiken om hun eigen beleidsstandpunten te legitimeren of om de standpunten van anderen te de-legitimeren – zoals de Eurofielen en anti-Europese partijen momenteel doen (Haverland, 2003). Vink (2003) sluit zich hierbij aan. Hij stelt dat de bestaande literatuur zich teveel toespitst op de directe en niet de indirecte gevolgen. Volgens Vink is dit begrip in eerste instantie benut voor academici om naast de invloed van alleen de Europese instellingen ook de bredere invloed van de EU te bestuderen (Vink, 2003).

Tegelijkertijd wordt er ook gesteld dat directe Europeanisering beter zichtbaar en meetbaar is dan de indirecte vormen; hierbij geldt wel dat voldoende Europese regelgeving aanwezig moet zijn. Zo stellen Princen en Yesilkagit (2004) dat de EU directe eisen formuleert waar de wetgeving van de lidstaten aan moet voldoen. Daar waar er minder Europese regelgeving is en Europeanisering bijvoorbeeld via indirecte mechanismen – zoals het HvJ-EU – verloopt, heeft Europeanisering in voorkomende gevallen weliswaar minder invloed op het beleid maar bijvoorbeeld wel weer op de structuur van het beleidsnetwerk daar omheen. De structuur van het beleidsnetwerk kan vervolgens het beleid direct beïnvloeden, vandaar de term ‘indirect’ (Princen en Yesilkagit, 2004).

Börzel en Risse (2003) bekijken directe Europeanisering van beleid in verschillende vormen van gradaties. Dit doen zij in drie vormen, te weten: ‘absorptie’, ‘accommodatie’ en ‘transformatie’. Waarbij absorptie gaat over het opnemen van die invloed in het beleid, accommodatie over het aanpassen van beleid om in overeenstemming te zijn met Europese regels en transformatie over fundamentele verschillen in het beleid. Met accommodatie en in zekere mate ook transformatie, wordt bedoeld de harmonisatie van Europese regelgeving. Ook noemen ze ‘inertie’ als concept wanneer er geen verandering plaatsvindt door Europeanisering (Börzel en Risse, 2003). Princen en Yesilkagit halen ook deze literatuur van Börzel en Risse aan. Zij concluderen dat, hoewel er op sommige plekken wijzigingen zichtbaar zijn, die wijziging niet altijd afkomstig zijn van Europeanisering maar van binnenlandse factoren, zoals veranderende duidingen hierover in eigen land (Princen en Yesilkagit, 2004).

Tot slot haalt ook Van den Berg (2011) de vormen van Europeanisering van Börzel en Risse (2003) aan. Daaropvolgend gaat hij ook in op de directe en indirecte vormen van Europeanisering. Van den Berg stelt dat Europeanisering Nederland kan beïnvloeden door middel van ‘institutionele verandering’, ‘veranderingen in de binnenlandse kansenstructuur’, en ‘veranderingen in de ideeën van de besluitvormingselite’. Ook noemt Van den Berg de mogelijkheid van indirecte vormen van Europeanisering, hierbij stelt hij voornamelijk dat de

bovengenoemde directe invloed van Europeanisering tot andere indirecte vormen kan leiden (Van den Berg, 2011).

2.2.2 Top-down en bottom-up

Naast de eerder genoemde indirecte en directe vormen van Europeanisering, kan Europeanisering ook dimensionaal via top-down of bottom-up plaatsvinden. Waar het bij top-down gaat om invloed van de EU richting de lidstaat, gaat het bij bottom-up over de invloed dat een lidstaat kan uitoefenen richting de EU. Harmonisatie van Europese regelgeving kan hier onder de top-down dimensie worden geplaatst (Alecú de Flers & Müller, 2010).

Alecú de Flers en Müller (2010) maken in hun onderzoek een duidelijk onderscheid tussen die verschillende dimensies van Europeanisering. Door de focus te leggen op het samenspel van top-down en bottom-up tussen de EU en de lidstaten, onderzoeken ze specifiek hoe Europeanisering bijdraagt aan een beter begrip van de complexiteit die bijkomstig is met het Europese buitenlandbeleid. Door Europeanisering op deze manier te benaderen, wordt de effectiviteit van het projecteren van nationale voorkeuren op EU-niveau en de veranderingen op nationaal niveau als gevolg van EU-invloed gemeten. Zij concluderen dat de bottom-up dimensie – samen met het nastreven van consensus binnen het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) – ervoor zorgt dat de beïnvloeding van lidstaat naar de EU wordt aangemoedigd. Eveneens concluderen ze dat door over te gaan van een onderhandelingsstijl naar een argumenterende besluitvormingsstijl, de lidstaten hun vermogen om tot overeenstemming te komen hebben vergroot. Tegelijkertijd heeft de top-down benadering, ofwel het beleid van de GBVB richting de lidstaten, geleid tot de aanpassing van het nationaal buitenlandsbeleid of zelfs langetermijn veranderingen. Hierdoor concluderen zij dat Europeanisering zelfs kan plaatsvinden zonder formele handhavingsmechanismen en ondanks tegenstrijdige aanvankelijke beleidsvoorkeuren van de lidstaten. In het kader van het Europees buitenlandsbeleid, benadrukken ze de meerwaarde van een verfijnd Europeaniseringsconcept (Alecú de Flers & Müller, 2010).

Van den Berg (2011) ziet Europeanisering als een cyclus in plaats van eenrichtings-beïnvloeding van de EU richting de lidstaten – top-down. Daarmee doelt hij op dat middels deelname van lidstaten aan verschillende Europese gremia, lidstaten nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van Europees beleid en Europese structuren – bottom-up. Hiermee is een lidstaat niet alleen mede-eigenaar van de Europeanisering wat het zelf geniet, maar ook mede-eigenaar van Europeanisering wat andere lidstaten genieten (Van der Berg, 2011).

Ook Andersen en Kjell (1993) noemden de invloed van de lidstaten richting de EU – de bottom-up benadering – als element in de verstandhouding tussen lidstaat en EU inzake het implementeren van beleid en wetgeving. Zij benadrukken juist de mate van Europeanisering in verschillende sectoren in drie verschillende aspecten: ‘de beleidscontext’, ‘de beleidsvormingsproces’ en ‘de beleidsoutput’ (Andersen & Kjell, 1993).

Börzel & Risse (2003) hebben in hun studie naar de binnenlandse invloeden van Europeanisering ook vooral gekeken naar de top-down benadering – de invloed van de EU op de binnenlands politiek en het beleid van de lidstaten. Volgens hen zijn de voorwaarden waaronder Europeanisering plaatsvindt leidend in de impact op de lidstaten (Börzel & Risse, 2003).

2.2.3 Resistent tegen Europeanisering

De beïnvloeding door de verschillende vormen en dimensies van Europeanisering kan enkel onder voorwaarden plaatsvinden. Er bestaat namelijk ook zoiets als resistent zijn tegen Europeanisering. Volgens Princen en Yesilkagit (2004) is het ene land meer resistent tegen Europese wet- en regelgeving op een bepaald onderwerp dan andere landen. Dat heeft volgens hen vooral te maken met de houding van de interne politiek. De opstelling van de zittende regering tegenover het Europabeleid is hierin leidend. Naast de invloed van Europeanisering op wet- en regelgeving, noemen Princen en Yesilkagit ook de invloed op politieke processen, waarmee wordt bedoeld de invloed op het handelen van politieke actoren – bestuurders en volksvertegenwoordigers (Princen en Yesilkagit, 2004).

Ook Anderson (2002) heeft onderzoek gedaan naar Europeanisering, specifiek de transformatie van de politiek binnen de lidstaten. In zijn onderzoek toont hij aan dat verschillende kenmerken van het bestel door heel Europa heen stabiel zijn gebleken. Een uitzondering is volgens Anderson echter te vinden bij de nieuwste democratieën in de EU, die tekenen van bescheiden convergentie vertonen. Zijn onderzoek suggereert vooral de blijvende relevantie van democratische instellingen op nationaal niveau in de discussie rondom de resistentie van Europeanisering (Anderson, 2002).

Bij gebrek aan verandering, wordt vaak ‘inertie’ genoemd – een andere vorm van resistentie. Radaelli (2000) verwijst naar Olsen’s onderzoek (1995) waarin wordt geconcludeerd dat dit – ‘inertie’ – kan gebeuren wanneer een lidstaat constateert dat ‘Europese politieke architecturen, keuzes, modellen of beleid’ te veel op de eigen bestaande structuren lijken. In dat geval wordt volgens hem geconcludeerd dat dit vertragende effecten kan hebben

op de omzetting van richtlijnen, bredere harmonisatie van wet- en regelgeving of pure weerstand tegen door de EU veroorzaakte veranderingen. Dit kan – gezien de politieke en economische gevolgen – onmogelijk op de lange termijn volgehouden worden volgens Radaelli, omdat de effecten dan te groot worden (Radaelli, 2000).

Bij resistentie tegen Europeanisering ziet Van den Berg (2011) de oorsprong van Europeanisering een rol hebben. Het is in vele gevallen namelijk onvoldoende duidelijk of iets door middel van Europeanisering toegeschreven is, of dat dit door andere binnenlandse invloeden heeft plaatsgevonden. Op die binnenlandse invloeden is onvoldoende zicht, dat kan er toe leiden dat binnenlandse invloeden uiteindelijk ervoor zorgen dat Europeanisering niet kan plaatsvinden (Van den Berg, 2011).

2.3 Europeanisering in de praktijk

Europeanisering is niet enkel een theoretisch concept in vormen en dimensies, maar is ook zichtbaar in dagelijkse praktijken van het overheidsbeleid. Mastenbroek & Peeters Weem (2009) hebben zich verdiept in de rol van ambtenaar als hoeder van het Nederlandse of het Europese recht; de rol van de wetgevingsjuristen. Zij stellen dat het EU-aandeel in het werk van een wetgevingsjurist aanzienlijk verschilt. Het maakt volgens Mastenbroek & Peeters Weem nogal uit per dossier hoe die hoeveelheid verdeeld is. Volgens hun onderzoek blijkt dat het werk van de wetgevingsjurist dermate geëuropeaniseerd is dat er meer aandacht is voor de Europese dimensies van de verschillende onderwerpen dan daarvoor. Tegelijkertijd merken ze op dat de nationale prioriteiten leidend zijn en leidend blijven voor de aandacht die daaraan wordt besteed (Mastenbroek & Peeters Weem, 2009).

Jordan (2003) stelt dat nationaal beleid in de praktijk veel dieper geëuropeaniseerd is door de EU. Deze bevinding bevestigen volgens hem de kracht van ‘nieuwe’ institutionele theorieën. Van de verschillende nationale overheidsstructuren die geëuropeaniseerd zouden kunnen worden, blijkt uit zijn onderzoek dat ministeries en departementen vooral belangrijk zijn omdat zij primair verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de eisen van de EU en het nationale beleid; de harmonisatieplicht. Jordan stelt echter vast dat de bestaande literatuur niet voldoende onderzoeken in hoeverre die afdelingen zelf door de EU worden geëuropeaniseerd, of de impact die een dergelijke verandering zou kunnen hebben op het nationale beleid. Als voorbeeld richt hij zich op de Europeanisering van milieu en klimaat in het Verenigd Koninkrijk. Hij stelt vast dat de departementen en ministeries die met deze sector verbonden zijn een diepere verandering hebben ondergaan (Jordan, 2003).

Ook Knill (2001) analyseert de impact van Europeanisering en haar beleid op de EU28 lidstaten. Net als Jordan (2003), focust Knill zich specifiek op de impact op de verschillende overheidsinstanties. Hij onderzoekt hoe we patronen van die veranderingen als gevolg van de invloeden van Europeanisering kunnen verklaren; een vergelijkende beoordeling van de factoren die van invloed zijn op de bestuurlijke aanpassing aan de Europese beleidswensen in de lidstaten. Knill stelt vast dat de impact op het milieubeleid van de EU in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland aanzienlijk is (Knill, 2001). Hier op voortbouwend, wil Knill samen met Lehmkuhl (2002) een uitgebreider kader bieden voor het verklaren van de binnenlandse impact van Europese beleidsvorming. Ze maken een analytisch onderscheid tussen drie mechanismen van Europeanisering: ‘institutionele naleving’, ‘veranderende binnenlandse structuren’ en ‘het kaderen van binnenlandse overtuigingen en verwachtingen’. Ze stellen dat het specifieke type mechanisme van Europeanisering – dus niet het beleidsterrein zelf – de belangrijkste factor is waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoeken van de binnenlandse impact van Europeanisering. Dit geldt ook voor energiebeleid (Knill & Lehmkuhl, 2002).

2.4 Europeanisering in het energiebeleid

Europeanisering is terug te vinden in de praktijk. In hoeverre die Europeanisering ook terug te vinden is bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor duurzame energie voor 2030, moet nog duidelijk blijken uit dit onderzoek. Wel is er al veel bekend over de algemene invloed van Europeanisering op het energiebeleid. Tews (2014) heeft in 2014 de nieuwe energie gerelateerde trends en hun implicaties voor Duitsland onderzocht; specifiek de implicaties van deze veranderingen op Europees niveau voor de Duitse energietransitie doelstellingen. Volgens Tews is het energiebeleid sinds 2009 toegespitst geweest op drie kernelementen: de op drie pijlers gebaseerde energie- en klimaatdoelstellingen, het bijbehorende beleid en de voltooiing van de interne energiemarkt. De mate van harmonisatie door Duitsland van het beleid zou aanzienlijk verschillen tussen deze doelstellingen. Dit komt overeen met de conclusie van het PBL voor Nederland (Tews, 2014).

De lidstaten beschikken over een aanzienlijke nationale beoordelingsvrijheid over de middelen en beleidsmaatregelen die worden gebruikt om deze doelstellingen te bereiken, wat heeft geleid tot een laag niveau van harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot steunregelingen voor hernieuwbare energie. Ook toont het onderzoek van Tews aan dat de lidstaten het er niet volledig mee eens waren het beleid voor het behalen van energie-

efficiëntiedoelstellingen volledig te harmoniseren, maar ook daar enige beoordelingsvrijheid te behouden. Tot slot waren de lidstaten het ook niet eens over een substantiële overdracht van nationale bevoegdheden naar EU-niveau met betrekking tot de koppeling van energiemarkten in heel Europa. Dit vanwege verschillende nationale en historisch ontwikkelde regelgevende structuren en tradities bij het organiseren van nationale energiesystemen. Wel geeft Tews aan dat er enkele kleine effecten van Europeanisering zichtbaar zijn bij de integratie van nationale transmissiesystemen (Tews, 2014).

Tews wijst op een permanente spanning tussen enerzijds de harmonisatie-eisen van een geïntegreerde markt en anderzijds de discretie van de lidstaten om beleid te ontwikkelen op basis van in eigen land gelegitimeerde voorkeuren. Meningsverschillen doen zich vooral voor rond de vraag hoeveel discretionaire bevoegdheid aan de lidstaten moet worden gelaten om nationale beleidsbenaderingen te ontwikkelen, die in strijd kunnen zijn met de interne markt regels. Verduidelijking over een prioritering kan vaak alleen worden geboden door jurisprudentie van het HvJ-EU. De lidstaten zijn bang om uiteindelijk buiten spel gezet te worden. Daarom zullen ze misschien afzien van ambitieuze maatregelen en in plaats daarvan wachten tot de EU besluiten neemt. Tews toont dat, hoewel uit een aantal verschillende zaken blijkt dat het HvJ-EU bereid is nationale afwijkingen te aanvaarden op grond van strengere milieunormen, de lidstaten nogal voorzichtig lijken te zijn bij acties richting de Europese Commissie (Tews, 2014).

Busch en Jörgens (2012) hebben onderzoek gedaan naar internationale beleidscoördinatie van het energiebeleid; een afgeleide van Europeanisering. Zij hebben hier drie vormen bekeken, te weten: ‘samenwerking’, ‘dwang’ en ‘verspreiding’. Binnen internationale beleidscoördinatie is de samenwerkingsvorm een proces waarbij onderhandelingen worden opgevolgd door implementatie van wetgeving, de dwangvorm treedt op wanneer externe actoren opzettelijk beleidswijzigingen dwingen door te voeren en de diffusievorm is een proces waarbij (internationale) beleidswijzigingen vrijwillig worden aangenomen en opgevolgd (Busch & Jörgens, 2012).

Ook gaan Busch en Jörgens in op de ‘transformatieve kracht’ van de EU, waarbij gekeken wordt naar Nederland als voorbeeld in de snelle toename van feed-in tarieven en groene certificatiesystemen. Toen feed-in tarieven in 1989 voor het eerst in Nederland werden geïntroduceerd, besloten 21 EU-lidstaten plus de niet-EU-landen Zwitserland, Noorwegen, Turkije en Zuid-Korea daarna om de productie daarvan te promoten. Ook in 1998, toen het eerste groencertificaatsysteem werd geïntroduceerd in Nederland, bestonden er tegen 2005 in

11 andere landen ook groene stroomcertificaten. Dit zijn twee voorbeelden waarbij Europeanisering plaatsvindt middels internationale beleidscoördinatie. Eén land wordt beïnvloed door Europeanisering, in dit geval Nederland, om vervolgens via Nederland die Europeanisering verder te verspreiden naar andere lidstaten (Busch & Jörgens, 2012).

2.5 Conclusie en hypothese

Het theoretisch kader definieert Europeanisering voor dit onderzoek als *de gradatie van de invloed van de EU op de (overheids-)bestuurslagen, politiek, beleid- en wetgeving, maar ook op de idealen, waarden en normen van een of meerdere EU-lidstaten*. Daarnaast creëert het een basis waarmee meer duidelijk wordt wat Europeanisering omvat, zowel de directe en indirecte vormen als ook de top-down en bottom-up dimensies. Europeanisering kan dus zowel direct als indirect plaatsvinden, waarbij dit respectievelijk de invloed op de nationale beleid- en wetgeving en op de nationale idealen, waarden en normen betreft. Tegelijkertijd kan Europeanisering top-down of bottom-up plaatsvinden, waarbij er in dit onderzoek specifiek naar top-down gekeken worden; de invloed van de EU op een beleidsaspect binnen een lidstaat. Deze vormen en dimensies bieden de verschillende perspectieven vanuit waar naar dit onderzoek gekeken kan worden. Ook wordt er context geboden aan de praktische toepassing van Europeanisering, specifiek in het energiebeleid. Tot slot wordt er met beleidscoördinatie van het energiebeleid een alternatief geboden op de bredere Europeaniseringsvorm.

Het theoretisch kader heeft kernelementen herkend die aan bod zullen komen in de verdere uitwerking van dit onderzoek. Olsen (2002) onderscheidt vijf mogelijke uitvoeringen van Europeanisering. De verschijnselen waarnaar wordt verwezen door Olsen kunnen gebruikt worden voor het operationaliseren van Europeanisering en de beantwoording van de vraagstelling. Börzel & Risse (2003) hebben bij de top-down benadering onderbouwd dat de voorwaarden waaronder Europeanisering plaatsvindt leidend zijn in de impact op de lidstaten. Het theoretisch kader concludeert echter dat Europeanisering niet zou kunnen bijdragen aan de productie van duurzame energie in Nederland, omdat lidstaten erg vasthouden aan de beoordelingsvrijheid over de middelen en beleidsmaatregelen om de klimaatdoelstellingen te bereiken. Hierdoor vindt er een lage mate van harmonisatie plaats van de desbetreffende EU-wetgeving, zo blijkt uit onderzoek van Tews (2014). Dit leidt daarom tot de volgende hypothese: *“Europeanisering heeft weinig invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030”*.

3. Klimaat- en energiebeleid in Nederland voor 2030

In de inleiding en het theoretisch kader zijn de achtergrond en de theorie geschetst van dit onderzoek. Ook zijn de probleemomschrijving en de vraagstelling daarmee toegelicht. Met dit huidige hoofdstuk worden de eerste uitkomsten van het onderzoek uiteengezet. Het startpunt van dit onderzoek is een beleidsevaluatie van de totstandkoming van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid voor 2030: *hoe heeft Nederland haar klimaat- en energiedoelen voor 2030 vastgelegd?*

Dit onderzoek kijkt bij de klimaatdoelen voor 2030 specifiek naar de benodigde productie van duurzame energiebronnen. Hernieuwbare of duurzame energie zijn vormen van energie die geen broeikasgassen uitstoten en uit natuurlijke bronnen worden geproduceerd, zoals biomassa, zon, wind, bodem en water. De EU probeert middels wetgeving ervoor te zorgen dat duurzame energie beter geïntegreerd kan worden in Europese energiesystemen. Een voorbeeld hiervan is de Richtlijn Hernieuwbare Energie (2009/28/EG) dat nationale doelstellingen voor EU-lidstaten vaststelde. Diezelfde richtlijn is in december 2018 herzien (2018/2001/EU). De herziene richtlijn bevat een nieuwe bindende doelstelling van ten minste 32% in 2030 aan hernieuwbare energie. Ten behoeve hiervan zal de huidige EU-wetgeving inzake hernieuwbare en duurzame energie uiterlijk eind juni 2021 worden beoordeeld en, indien nodig, worden herzien door de Europese Commissie (Europese Commissie, *Renewable energy in Europe*, 2020).

3.1 Achtergrond klimaat- en energiebeleid voor 2030

Op Europees en internationaal niveau speelt het klimaatbeleid een grote rol. Het Europese klimaatbeleid en de bijbehorende doelstellingen hebben zich snel ontwikkeld sinds 1990. In 1990 was de aanleiding voor de discussie het eerste rapport van het *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Volgend op de totstandkoming van het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties uit 1992 – het eerste klimaatverdrag – hebben Europese regeringsleiders besloten om de broeikasgassen in 2000 terug te brengen naar het lagere niveau in 1990. Er is toen echter niet stilgestaan bij de maatregelen die hiervoor nodig waren, wat leidde tot de discussie over een gecoördineerde aanpak. In 1993 werd een eerste stap gezet voor een gezamenlijk initiatief om duurzame energiebronnen te promoten. Het vervolg van het Europese klimaatbeleid vond plaats middels de implementatie van Kyoto I in 1997 voor de periode 2008-2012 en Kyoto II voor de periode 2013-2020. Toentertijd is de eerste Richtlijn Hernieuwbare Energie tot stand gekomen. Daarmee werden bindende nationale streefcijfers voor de duurzame energie

geïntroduceerd en werd daarmee de juridische geldigheid van de bijbehorende Europese instrumenten versterkt. Gezien de ontwikkelingen in productie van duurzame energie en het feit dat de beleidsvrijheid van de lidstaten die ontwikkelingen vaak in de weg zit, wordt met de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie ervoor gekozen om een op EU-niveau bindende doelstelling vast te stellen voor 2030. Hoewel lidstaten daarmee in de gelegenheid worden gesteld hun eigen indicatieve doelen te stellen, moet het nog blijken of dat bijdraagt aan de productie van duurzame energie en of dit invloed heeft gehad bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030 (CPIH, U/A).

3.2 Klimaat- en energiebeleid in Nederland voor 2030

Zoals op Europees en internationaal niveau het geval is, is ook het Nederlandse klimaatbeleid gericht op het terugdringen van de CO₂-uitstoot. De Nederlandse klimaatdoelen zijn opgenomen in de Klimaatwet, welke op 1 september 2019 in werking trad. Onderdeel van die Klimaatwet is het opstellen van een Klimaatplan, dat gaat over hoe het kabinet de doelstellingen uit de Klimaatwet wil behalen. Tot slot is er ook een Klimaatakkoord opgesteld, dat gaat weer over de gemaakte afspraken tussen overheid, bedrijven en het maatschappelijke middenveld. In hoofdstuk 3.2.1 wordt ingegaan op de verschillen tussen die drie, wat ze inhouden en hoe ze tot stand zijn gekomen. In hoofdstuk 3.2.2 wordt vervolgens ingegaan op de verhouding tussen het Klimaatakkoord en het Energieakkoord en wat dat betekent voor het beleid voor 2030.

3.2.1 Klimaatwet, Klimaatplan en Klimaatakkoord

De Klimaatwet is op 1 september 2019 in werking getreden. De wet die in 2016 werd ingediend door een grote meerderheid in de Tweede Kamer had één doel: het wettelijk borgen van het Nederlandse ambitieniveau ten aanzien van het eigen klimaatbeleid. Vóór 2016 was het Nederlandse ambitieniveau dat nog niet. Ook in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III is opgenomen dat de hoofdlijnen op het gebied van energie en klimaat verankerd zouden worden in een Klimaatwet. Veel van het klimaatbeleid wordt binnen de EU namelijk gereguleerd in een aantal richtlijnen (o.a. emissiehandel en beschikking inspanningsverdeling). Het stellen van afdwingbare doelen biedt houvast aan de ‘overheden, burgers en bedrijven als investeerders en ontwikkelaars van beleid voor energiebesparing en hernieuwbare energie’. De Klimaatwet bevat doelstellingen voor het terugdringen van broeikasgassen in Nederland ten opzichte van het niveau in 1990: 49% minder uitstoot in 2030 en 95% minder uitstoot in 2050.

Ook stelt de Klimaatwet dat Nederland met een Klimaatplan moet komen voor de periode 2021-2030 waarmee ingegaan wordt op het beleid waarmee de doelstellingen uit de Klimaatwet worden behaald. De bijstelling vindt elke 5 jaar plaats. Ten aanzien van duurzame energie, stelt de Klimaatwet dat het behalen van 95% minder uitstoot in 2050 niet mogelijk is zonder ook te streven naar meer duurzame energie. Met de Klimaatwet worden geen specifieke doelstellingen gesteld voor hernieuwbare of duurzame energie, enkel het einddoel van 100% duurzaam in 2050. De vijfjaarlijkse tussendoelen voor Nederland zullen worden opgenomen in de klimaatplannen. De wet geeft aan dat, door dit op deze manier te doen, de regering voldoende flexibiliteit behoudt om te kiezen hoe en in welke mate deze instrumenten kunnen worden ingezet. Dit alles om geen ingewikkelde problemen in de uitvoering te krijgen wanneer een nieuwe regering aantreedt die binnen de duurzame energie andere prioriteiten wilt stellen (Klimaatwet, *Memorie van Toelichting*, 2017).

In het Klimaatplan 2021-2030 wordt aangegeven dat onderdeel van het Nederlandse beleid ook het doel voor hernieuwbare energie bevat, 32% in 2030. Aangegeven wordt dat deze doelstelling echter niet vertaald is in een nationale doelstelling, maar dat lidstaten zich wel inspannen om het te behalen. In Nederland wordt het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) gebruikt om te rapporteren over de Nederlandse bijdrage aan deze doelstelling. Daarin is opgenomen als doelstelling voor Nederland 27% als bijdrage aan de Europese hernieuwbare energie doelstelling. Ook het PBL heeft een rol in het monitoren van de voortgang van het klimaatbeleid, namelijk middels de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Ook dit vloeit voort uit de Klimaatwet. Ook de jaarlijkse KEV voor 2020 concludeert dat Nederland achterblijft op de Europese doelstelling en dat het om die reden hernieuwbare energie heeft gekocht van landen met een overschot om toch in de buurt te komen van haar doelstelling, in dit geval van Denemarken. Dat kost veel geld. Daarnaast geeft de KEV ook aan dat het duurzame energie en de bijbehorende maatregelen direct betrekking hebben op de elektriciteitsmarkt, de industrie, landbouw en landgebruik, mobiliteit en de gebouwde omgeving. De KEV voor 2020 concludeert dat hernieuwbare warmte en brandstoffen achterblijven bij de verduurzaming van de elektriciteitsproductie; het aandeel hernieuwbare energie in het energieverbruik voor warmte naar verwachting van 7% in 2019 naar 13% in 2030 toeneemt, en het aandeel biobrandstoffen in de transportbrandstoflevering van 6% in 2019 naar 8% in 2030 toeneemt (PBL, *Klimaat- en Energieverkenning 2020*, 2020).

De trendbreuk die door de KEV voor 2020 duidelijk geïdentificeerd is, is dat de komende jaren de onzekerheid aangaande duurzame energie niet zozeer in de vraag of maar vooral in het tempo waarin het aandeel stijgt. Dit is omdat de productie niet zo zeer uitblijft,

die is er wel, maar het volgt niet de aangegeven indicatieve lijn zoals vastgesteld in het INEK voor 2021-2030 (PBL, *Klimaat- en Energieverkenning 2020*, 2020).

Ook onderdeel van het Regeerakkoord van Rutte III en daaruit voortkomende Klimaatwet was een Klimaatakkoord. Zoals eerder aangegeven, bevat het Klimaatakkoord de afspraken over het behalen van de doelstelling van de Klimaatwet door overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Het uitgangspunt van het Klimaatakkoord is de lasten en de bijbehorende rekening van de klimaatmaatregelen eerlijk te verdelen. Op het Klimakkoord en de verhouding tot het Energieakkoord wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.2.2.

3.2.2 Klimaatakkoord vs. Energieakkoord

Zoals eerder vermeld, komt het Klimaatakkoord voort uit de Klimaatwet en bevat het de afspraken tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld over hoe er toegewerkt wordt naar de doelstellingen uit de Klimaatwet. Onderdeel van het Klimaatakkoord zijn de eerdere afspraken uit het Energieakkoord. Het onderscheid tussen klimaat- en energiebeleid is daarbij dus belangrijk. Het Nederlandse energiebeleid is gericht op het verduurzamen van de energievoorzieningen; duurzame en hernieuwbare energie ten einde bij te dragen aan het bredere klimaatbeleid. Het energiebeleid is dus onderdeel van het klimaatbeleid en draagt bij aan het behalen van die doelstellingen (Rijksoverheid, *Klimaatbeleid*, 2021).

Het Energieakkoord is vergelijkbaar met het Klimaatakkoord, maar had als doel de energievoorziening van heel Nederland duurzamer te maken door in te zetten op duurzame groei. Het akkoord dat in 2013 tot stand is gekomen was tussen overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties. In totaal waren 47 partijen hieraan verbonden. De belangrijkste doelen uit het Energieakkoord waren erop gericht een jaarlijkse besparing van gemiddeld 1,5% van het finale energieverbruik, 14% hernieuwbare energieopwekking in 2030 en 16% hernieuwbare energieopwekking in 2023. De partijen uit het Energieakkoord zijn veelal opgegaan in het Klimaatakkoord in 2019, alsook integraal de lopende afspraken van het Energieakkoord. Het Energieakkoord is daarmee onderdeel geworden van het huidige Klimaatakkoord (SER, 2020).

3.2.3 Klimaat- en energiebeleid voor 2030 in wet- en regelgeving

Er is al ingegaan op de bepalingen op het gebied van klimaat- en energiebeleid in de Klimaatwet. Echter is er ook andere wet- en regelgeving die bepalingen bevatten en die van

invloed zijn op het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie. Een voorbeeld hiervan zijn de Regionale Energiestrategieën (RES-sen). Deze strategieën zijn met het Klimaatakkoord tot leven geroepen. Nederland werd daarmee in 30 energieregio's verdeeld waarbinnen overheid, maatschappelijke partners, bedrijfsleven en burger keuzes uitwerken. Zij onderzoeken waar maar vooral ook hoe duurzame elektriciteit op land opgewerkt kan worden. Hiermee werken ze toe naar de gestelde doelstellingen in het INEK. Hier hoort wel een punt van kritiek bij, namelijk dat er vaak niet voor de meest kostenefficiënte keuze wordt geopperd (Europa Decentraal, 2020).

3.3 Analyse

Bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie, zoals uitgelicht in dit hoofdstuk, is er een duidelijke rol voor de EU. Ten eerste zijn veel van de doelstellingen waar Nederland mee te maken heeft gebaseerd op eerdere besluiten op Europees niveau. Hoewel de 27% doelstelling voor Nederland daarvan afwijkt, is dat wel een afgeleide van de 32% EU-doelstelling. Dit bevestigt datgeen wat door Jordan (2003) wordt bepleit, namelijk dat departementaal beleid, zeker op het gebied van klimaat en energie, zwaar beïnvloed is door de EU. Dit is terug te zien in de mate van koppeling aan Europees beleid. Ten tweede komt heel duidelijk naar voren de eerder genoemde spanning tussen enerzijds de harmonisatie-eisen en anderzijds de discretie van de lidstaten om beleid te ontwikkelen, zoals bepleit door Tews (2014). De EU-doelstellingen zijn hierbij een uitgangspunt, maar tegelijkertijd legt Nederland middels het Klimaatplan en INEK eigen doelstellingen vast. Die doelstellingen zijn wellicht in lijn met datgeen op Europees niveau, maar tegelijkertijd geheel gebaseerd op de nationale ontwikkelingen en de te verwachten obstakels.

Ook valt er bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie wat te zeggen over de beleidscoördinatie, zoals toegelicht door Busch en Jörgens (2012). Omdat er bij het beleid voor 2030 vooral veel meer beleid geïntroduceerd of overgenomen wordt, gebaseerd op al bestaand beleid, is er wellicht daar meer sprake van beleidscoördinatie dan van Europeanisering.

De eigen opgave ligt dus ten grondslag bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid, dit is duidelijk terug te zien in de Klimaatwet, het Klimaatplan en het Klimaatakkoord. Tegelijkertijd, juist omdat die EU-doelstellingen het uitgangspunt vormt van het Nederlandse beleid, kan er een lichte vorm van top-down Europeanisering geconstateerd worden. Deze vorm is vergelijkbaar met de invloed van Europeanisering op het GBVB, zoals onderzocht door

Alecu de Flers & Müller (2010). Zoals daar ook zichtbaar was, heeft in dit geval het Europese beleid omtrent duurzame energie geleid tot de aanpassing van het nationale beleid. Volgens de theorie van Alecu de Flers & Müller, heeft hier Europeanisering plaatsgevonden zonder een aanwezig formele handhavingsmechanisme, ook ondanks tegenstrijdige voorkeuren van de lidstaten aangaande beleid omtrent duurzame energie. Dit kan tevens worden beschouwd als een directe invloed van Europeanisering op de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030.

3.4 Conclusie

Dit hoofdstuk had als doel de totstandkoming van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid voor 2030 te evalueren. Dit ten einde verder in dit onderzoek de rol van Europeanisering daarbij wat nader te kunnen vast te stellen. Zoals naar voren is gekomen, is er bij de totstandkoming van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid voor 2030 vooralsnog geen directe invloed van Europeanisering gesignaleerd, los van de link met de Europese doelstellingen. Dat laatste wordt voorlopig beschouwt als de indirecte invloed van Europeanisering op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie. Daarom zal er in hoofdstukken 4, 5 en 6 respectievelijk ingegaan worden op de (mate van) invloed van Europese besluitvorming, de rol van de Herzien Richtlijn Hernieuwbare Energie en de Europese rechterlijke macht. In deze hoofdstukken zal meer gekeken worden naar eventuele directe invloed van Europeanisering.

Als er aan de hand van de bevindingen uit dit hoofdstuk gekeken wordt naar de opgestelde hypothese, dan kan er wel een aanscherping plaatsvinden. De eerder opgestelde hypothese luidt: *Europeanisering heeft weinig invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030*". Aan de hand van de voorlopige bevindingen, kunnen er twee afgeleide hypothesen geformuleerd worden. De eerste hypothese luidt: *"Directe Europeanisering heeft weinig invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030"*. De tweede hypothese luidt: *"Indirecte top-down Europeanisering heeft een zekere mate van invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030"*. Deze twee afgeleide hypothesen zullen in de nog te volgen hoofdstukken nader worden getoetst.

4. Europese besluitvorming voor duurzame energie

Volgend op de uiteenzetting van de totstandkoming van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid voor 2030, wordt er in dit huidige hoofdstuk ingegaan op de rol van de EU op de besluitvorming en beïnvloeding van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie: *welke rol speelt de besluitvorming van de EU op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030?*

Met dit hoofdstuk over de invloed van de mogelijke formele en informele vormen van besluitvorming van de EU wordt context geboden bij de vraag ‘hoe’ de lidstaten kunnen worden beïnvloed door de EU, specifiek ook het energiebeleid. De uitkomsten van het onderzoek en de daaruit volgende analyse laten zien hoe de EU haar invloed uitoefent en welke effecten daarvan terug te zien zijn op nationaal niveau.

Met datzelfde doel zal er ook worden ingegaan op de paradox van de EU en het energiebeleid. Vervolgens zal er ook gekeken worden naar de eventuele andere Europese invloeden op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie.

4.1 Achtergrond van de Europese Unie

De EU is in 1958 opgericht, toen nog als de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Bij deze oprichting waren in beginsel maar zes landen betrokken; België, Luxemburg, Nederland, Duitsland, Frankrijk en Italië. Pas in 1993 is de EEG als EU komen te heten, toen al met 12 landen. Inmiddels kent de EU 27 lidstaten, na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk in januari 2020. Momenteel zijn er ook een vijftal officiële kandidaat-lidstaten: Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië en Turkije. Hoewel het nog maar de vraag blijft of één daarvan de komende jaren een realistische kans heeft om toe te treden (Hardacre, 2011).

De EU kent een samenspel van verschillende Europese instellingen. De regeringsleiders van de EU-lidstaten komen bij elkaar in de Europese Raad. Daar worden de politieke langetermijn prioriteiten op hoofdlijnen vastgesteld. Op inhoudelijke thema's komen de lidstaten op minister niveau bij elkaar in de Raad van de EU (hierna: de Raad), niet te verwarren met de Raad van Europa. De verschillende fora komen hierin bijeen op thema's zoals de Euro, Buitenlandse Zaken, Defensie, Landbouw en Energie. Het voorzitterschap van de Raad bepaalt de agenda elke zes maanden. Het voorzitterschap wisselt tussen lidstaten elke zes maanden. De Raad deelt de Europese wetgevende macht met het Europees Parlement (hierna: Parlement) en de Europese Commissie (hierna: Commissie). In dat proces heeft enkel de Commissie initiatiefrecht; de macht om voorstellen te doen voor wet- en regelgeving. Het

Parlement en de Raad hebben daarin een controlerende rol. Ook moeten zij de wet- en regelgeving van de Commissie goedkeuren. De Commissie heeft vervolgens weer een controlerende rol bij de naleving en omzetting op nationaal niveau van de wet- en regelgeving. Wel kunnen het Parlement en de Raad een verzoek doen tot (nadere) uitwerking van wet- of regelgeving (Hardacre, 2011).

4.2 Energie en de Europese Unie

De EU en het energiebeleid kennen een lange voorgeschiedenis. Het energiebeleid heeft de afgelopen twintig jaar altijd op de agenda van de EU gestaan. Die agenda richt zich op drie kernaspecten: de ontwikkeling van een interne energiemarkt (liberalisering van de markt), energiezekerheid (EU-veiligheids- en buitenlandbeleid) en stappen naar een koolstofarme economie (klimaatverandering). Een energiebeleid dat dus zo goedkoop, veilig en schoon mogelijk moet zijn. Met het overstappen naar duurzame energiebronnen wordt vooral die laatste stap naar een koolstofarme economie nagestreefd waarbij die nieuwe, schone vorm van energie het uitgangspunt is (Buchan, 2010).

Pas bij het Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie (VEU) in 1993 werd het verbeteren van de grensoverschrijdende energie-infrastructuur een bevoegdheid van de EU – ook wel bekend als Trans-European Networks. Dit vergrootte het vermogen van de EU om te handelen naar het milieubeleid en vormde de juridische grondslag waarop het Europese klimaatprogramma werd opgesteld. Die groeiende bezorgdheid over klimaat-verandering en de focus op het terugdringen van koolstofgebruik is wat deze agenda de laatste tijd op gang heeft gehouden. Deze zorgen zijn opgenomen in het Verdrag van Lissabon (Buchan, 2010). Artikel 194, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) luidt dan ook als volgt: *“In het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt en rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, is het beleid van de Unie op het gebied van energie, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten, erop gericht: (a) de werking van de energiemarkt te waarborgen; (b) de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen; (c) energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en (d) de interconnectie van energienetwerken te bevorderen. (VWEU, 2016)”*

Met Artikel 194, lid 1, VWEU worden de genoemde energiebeleidsterreinen een gedeelde bevoegdheid. Hoewel deze gedeelde bevoegdheid lijkt op een toenadering naar een gemeenschappelijk Europees beleid, stelt Artikel 194, lid 2, VWEU dat lidstaten het recht

behouden om “*de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen, zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening te bepalen (VWEU, 2016)*”. Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de EU legt dus vast de bevoegdheid van de EU inzake de hernieuwbare vormen van energie: ontwikkeling van nieuwe en hernieuwbare vormen van energie te bevorderen om de doelstellingen inzake klimaatverandering beter af te stemmen.

4.3 Europese besluitvorming op het energiebeleid

De EU is deels bevoegd op het energiebeleid. Dit houdt in dat de EU zowel directe als indirecte invloed kan hebben op het energiebeleid op nationaal niveau. Die verschillende vormen van Europeanisering spelen een belangrijke rol in de verdere uiteenzetting van dit onderzoek. Hieronder wordt nader ingegaan op die formele en informele beïnvloeding welke de EU heeft of kan hebben op het energiebeleid in Nederland.

4.3.1 Formele besluitvorming

Zoals in voorgaande passage is geconstateerd, is het energiebeleid een gedeelde bevoegdheid van de EU – dit is formeel vastgesteld in Artikel 4, lid 2, VWEU. Dit houdt in dat lidstaten voor energiebeleid zelf deels bevoegd zijn om verdragen te sluiten of voorstellen tot wetgeving te doen (VWEU, 2016). Die gedeelde bevoegdheid houdt voor de EU in dat zolang het zelf nog geen bevoegdheid heeft uitgeoefend door middel van maatregelen of wet- of regelgeving, de lidstaten primair bevoegd blijven op dat specifieke beleidsterrein. Andersom geldt hetzelfde, wanneer lidstaten gedeeltelijk bevoegd zijn maar die bevoegdheid nog niet hebben uitgeoefend, kan de EU die bevoegdheid uitoefenen. Dat wil wel zeggen dat de EU en de lidstaten in die gevallen enkel bevoegd zijn op die onderwerpen waar de gedeelde bevoegdheid betrekking op heeft. Op het gebied van hernieuwbare energie is de EU bijvoorbeeld gedeeltelijk bevoegd om doelstelling te stellen, maar zijn de lidstaten zelf bevoegd om te kiezen hoe zij invulling geven aan die doelstelling door meer te investeren in zon, wind, biomassa, warmte of water (Hardacre, 2011).

De beïnvloeding van de EU op een lidstaat is ook sterk afhankelijk van het beleidsterrein en aan welke besluitvormingsprocedure(s) vastgehouden moet worden. De besluitvormingsprocedure voor het energiebeleid verloopt formeel volgens de gewone wetgevingsprocedure. Dit is de besluitvormingsprocedure die van toepassing is op alle standaard besluiten in de EU, waarbij zowel de Raad van Ministers als het Europees Parlement

moet instemmen en het recht tot amendementen heeft. Voor de fiscale maatregelen die gemeoid gaan bij het energiebeleid, zoals het Meerjarig Financieel Kader, wordt besloten volgens de begrotingsprocedures. Dit houdt in dat het Europees Parlement alleen nog mag instemmen of verwerpen (Hardacre, 2011).

Ook hier komt de rol van de Raad weer naar voren. Een sterkere en grotere rol van de Raad betekent dat de lidstaten beter in positie zijn. In Brussel worden de verschillende Raden, ook de Raad Vervoersbeleid, Telecommunicatie en Energie, voorbereid door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). Daarmee speelt Coreper een instrumentele rol binnen de Europese besluitvorming. Naast de voorbereidingen is het ook belast met de afstemming tussen verschillende beleidsterreinen. De Coreper is opgesplitst in twee onderdelen; Coreper I voor de vaktechnische dossiers zoals landbouw concurrentievermogen, milieu en energie, en Coreper II voor de economische en financiële dossiers alsook de buitenlandse politiek zoals het Meerjarig Financieel Kader en het beleid ten aanzien van de betrekking met de Verenigde Staten en Rusland (Hardacre, 2011).

Middels deze verschillende fora waar de EU en de lidstaten onderdeel van zijn, wordt invloed uitgeoefend op het energiebeleid. Specifiek gaat het hier niet alleen om directe invloed op de Rijksoverheid, maar ook om wetten waar toezichthouders, leveranciers, huishoudens en decentrale overheden zich aan dienen te houden. Denk hierbij aan wetgeving zoals in het Pakket ‘Schone energie voor alle Europeanen’ dat een deel van bestaande wetgeving voor de Europese energiemarkt heeft herzien. Dat pakket gaat in op energieprestatie van gebouwen, de Europese elektriciteitsmarkt en de Richtlijn Hernieuwbare Energie (Europa Decentraal, 2020).

Er is dus veel EU-wetgeving aanwezig die directe invloed uitoefent op de hernieuwbare energie in Nederland. Hoe deze wetgeving zich verhoudt tot de harmonisatie van Richtlijn 2018/2001/EU, wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 5.

4.3.2 Informele besluitvorming

Naast de eerdere genoemde formele vormen van besluitvorming in de EU, bestaan er ook informele vormen van besluitvorming. Een belangrijk voorbeeld daarvan is het triloog; het informele overleg tussen de Raad, Commissie en Parlement over (onderdelen van) Europese wetgevingsvoorstellen. Een triloog kan zowel voorafgaand of tijdens de formele besluitvorming plaatsvinden en kan gaan over technische of juist hele politiek gevoelige onderdelen van een wetsvoorstel. Hoewel dit in de eerste plek bedoeld is om wetgeving zo goed mogelijk af te stemmen, wordt er regelmatig kritiek over de triloggen geuit. Volgens veel

oppositie partijen zou deze vorm niet transparant of democratisch genoeg zijn en wordt daarmee een groot deel van het parlement buitenspel gezet. De trilogieën worden vaak gecoördineerd in de Raden en in samenspraak met Coreper I (Hardacre, 2011).

Deze trilogieën worden vaak door het voorzitterschap van de Raad geïnitieerd. Het voorzitterschap heeft vaak een hele duidelijke agenda voor die zes maanden waarin het zoveel mogelijk wetgeving wil vaststellen en overgaan tot de uitvoering. Het nadeel hiervan kan zijn dat het voorzitterschap van de Raad een agenda probeert te duwen die niet gesteund wordt door het Parlement. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor een triloog. Ook voor de wetgeving aangaande hernieuwbare energie vond er een triloog plaats tussen de drie partijen (Hardacre, 2011). Over de uitkomsten en de gang van zaken daarin, alsook de Nederlandse inzet, zal nader worden ingegaan in hoofdstuk 5.

4.4 Paradox van de Europese Unie en het energiebeleid

Zoals aangegeven in de inleiding, is de steun voor de EU in het huidige klimaat erg fragiel. Er zou echter een paradox binnen de Europese energietransitie aanwezig zijn die deze steun niet ten goede komt: lidstaten nemen in eigen land de benodigde maatregelen om de klimaatdoelstellingen te halen, maar importeren vervolgens stroom uit landen die niet onder het Europees Handelssysteem vallen. Dit resulteert in een beleid waar landen de eigen kolencentrales sluiten om vervolgens stroom af te nemen uit landen met meer vervuilende kolencentrales, zonder dat dit de CO₂-uitstoot in eigen land ophoogt. Volgens klimaatwaakhond Sandbag maakt dit de lidstaten die hieraan bijdragen zwaar hypocriet (FD, 2020).

Ook Nederland maakt gebruik van het inkopen van duurzame energie. Nederland doet dit op zijn beurt van Denemarken die een groot overschot aan duurzame energie kent. Volgens berichtgeving, zou Nederland in 2020 een flexibele hoeveelheid afgesproken hebben met Denemarken omdat het uiteindelijke tekort nog niet zichtbaar was. Voor Nederland zou dit een rekening van tussen de 100 en 200 miljoen euro betekenen (NOS, 2020). Een fors bedrag. Volgens voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek van eind mei 2021, zou Nederland een maximale hoeveelheid aan duurzame energie moeten opkopen en importeren van Denemarken. Daarmee moet Nederland dus 200 miljoen euro betalen, waarmee het achterblijven van het beleid de Nederlandse belastingbetaler duur komt te staan (NOS, 2021).

Bovenstaande benadrukt die beleidsvrijheid waar lidstaten aan willen blijven vasthouden. Zoals door Tews (2014) omschreven, willen lidstaten zelf beslissen over hoe zij

de Europese doelstelling behalen. Met de Richtlijn 2018/2001/EU en de ophoging van de Europese doelstelling, geldt een algemene EU-doelstelling voor hernieuwbare energie voor 2030 in tegenstelling tot de eerdere nationale. In de eerste evaluatie van de nationale energie- en klimaatplannen en de uitvoering van deze wetgeving zal moeten blijken hoe de verschillende lidstaten omgaan met deze doelstelling en of de paradox aanblijft (Europese Commissie, *Renewable energy in Europe*, 2020). Hier wordt deels nader op ingegaan in hoofdstuk 5 over de rol van Richtlijn 2018/2001/EU.

4.5 Andere Europese invloeden op het energiebeleid

De directe invloed van de EU en haar instellingen op het energiebeleid in Nederland is overduidelijk. Er zijn echter ook andere actoren die directe of indirecte invloed hebben op het Nederlandse energiebeleid. Te denken valt hierbij aan de agentschappen en organisaties, zoals ACER - Europees agentschap voor samenwerking tussen energieregulators – en het Comité van de Regio's, die zich in EU-verband bezighouden met onder andere het energiebeleid in de lidstaten. Waar ACER zich vooral bezighoudt met het coördineren van de werkzaamheden van energieregelgevers in EU-lidstaten en de onderlinge samenwerking te bevorderen (Hardacre, 2011).

Naast de agentschappen en organisaties die indirect aan de EU gelieerd zijn, hebben de Raad van Europa (RvE) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ook zeker een invloed op het energiebeleid in de lidstaten. Waar de RvE zich vooral bezighoudt met het beschermen van de mensenrechten van Europa om de milieuproblemen helpen aan te pakken (RvE, 2021), onderzoekt OESO onder andere de verbanden tussen duurzame energie en economische, sectorale of sociale belangen (OESO, 2021).

Tot slot is er ook directe invloed op het energiebeleid door het HvJ-EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het HvJ-EU oordeelt of Nederlandse wetgeving wel of niet in strijd is met EU-recht en oordeelt of EU-wetgeving voldoende en correct is overgenomen of omgezet in nationale wetgeving. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstukken 6.2 en 6.4. Daarnaast heeft het EHRM uitspraak gedaan in ongeveer 300 milieugerelateerde zaken, waarbij begrippen als het recht op leven, vrijheid van meningsuiting en gezinsleven zijn toegepast op een breed scala van kwesties, waaronder vervuiling, door de mens veroorzaakte of natuurrampen en toegang tot milieu-informatie (RvE, 2021). Daarmee kan gezegd worden dat er buiten de directe Europese invloeden er ook nog indirecte invloeden via andere organisatie en fora aanwezig zijn op het Nederlandse energiebeleid.

4.6 Analyse

De besluitvorming van de EU heeft een hele duidelijke invloed op het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie, maar dat is niet onverwacht. Het energiedomein is namelijk een formele gedeelde bevoegdheid van EU en lidstaat. Dat is vastgesteld in het VWEU in Artikel 194, lid 1. Duidelijk is dat er wel directe Europeanisering op Nederland kan plaatsvinden, maar pas een nadere evaluatie van de Herzene Richtlijn Hernieuwbare Energie en de verstandhouding met het aanwezige Nederlandse beleid kan helpen identificeren of dat ook het geval is geweest bij de totstandkoming van het beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 5.

Doordat het energiebeleid wel degelijk een bevoegdheid is van de EU, vergroot dat wel de kans dat Europeanisering invloed heeft gehad bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat er op het energiebeleid ook bottom-up Europeanisering plaatsvindt; dit vindt plaats via de verschillende fora waar Nederland als lidstaat aan deelneemt. In hoeverre die bottom-up benadering ook invloed heeft op de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030 is vooralsnog onduidelijk. Ook hier zien Alecu de Flers & Müller (2010) dit als een positieve aanmoediging voor de invloed van Europeanisering op het beleid.

Tot slot kan hier ook gezegd worden dat het er vooralsnog niet op lijkt dat er geen invloed van Europeanisering plaatsvindt; er zou dus meer naar de mate van Europeanisering gekeken moeten worden. Tews (2014) gaat hier ook indirect op in. Hoewel lidstaten vasthouden aan de beleidsvrijheid die zij hebben betreffende de klimaatmaatregelen, zijn er ook elementen aanwezig die directe Europeanisering onontkomelijk maken. Dit zijn de elementen geïdentificeerd in dit hoofdstuk, die lidstaten volgens de verdragen verplicht zijn op Europees niveau na te volgen.

4.7 Conclusie

Dit hoofdstuk had als doel te verduidelijken welke rol de besluitvorming van de EU speelt of heeft gespeeld bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Het energiebeleid is een gedeelde bevoegdheid van de EU en lidstaat, hiermee wordt een duidelijke verhouding gesteld tussen beide partijen. Op het beleid omtrent duurzame energie ligt die verstandhouding vooral vast in de Richtlijn Hernieuwbare Energie, hierop wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan. De besluitvormingsprocessen van de EU die toepasbaar zijn op het beleid omtrent duurzame energie, maken het wel meer waarschijnlijk dat

Europeanisering een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming. Dit geldt zowel voor de formele en informele besluitvorming.

Aan de hand van de bevindingen uit dit hoofdstuk, kan er geen concrete wijziging plaatsvinden van de twee opgestelde hypothesen naar aanleiding van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk. Daarmee onderschrijft dit hoofdstuk beide hypothesen.

5. De Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie

Volgend op het identificeren van de verschillende vormen van beïnvloeding van de EU op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie, worden in dit hoofdstuk de inhoud en de mate van harmonisatie door Nederland van Richtlijn 2018/2001/EU geëvalueerd: *hoe draagt de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie (2018/2001/EU) bij aan de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030?*

In dit hoofdstuk en bij de uitkomsten van het onderzoek zal gerefereerd worden naar de eerder geïdentificeerde indicatoren om de mate van Europeanisering te meten, te weten: ‘absorptie’, ‘accommodatie’, ‘transformatie’ en ‘inertie’.

5.1 Achtergrond Richtlijn Hernieuwbare Energie & herziening

De Europese Commissie heeft vastgesteld dat de energiesector verantwoordelijk is voor in ieder geval 75% van de broeikasgassen binnen de EU. Een van de belangrijkste middelen om die uitstoot lager te brengen, is het verhogen van het aandeel van hernieuwbare energie in die sectoren die het grootste aandeel broeikasgassen uitstoot. Om die reden is er gekozen om een Europese ambitie die hieraan bijdraagt. De Richtlijn Hernieuwbare Energie, die op 25 juni 2009 in werking trad, stelt daarom een algemeen beleid vast voor de productie en promotie van duurzame energie in de EU. Zoals eerder aangegeven, is de doelstelling dat de EU – dus niet alle lidstaten individueel – om in 2030 in ieder geval met 32% hernieuwbare energie de totale energiebehoefte te voorzien (Europese Commissie, *Richtlijn Hernieuwbare Energie*, 2021).

De herziene richtlijn stelt lidstaten ook verplicht rekening te houden met de ‘afvalhiërarchie, milieukeuren, energielabels en andere technische specificaties’. Ook bevat de richtlijn mogelijkheden om ‘steunregelingen’ te gebruiken. Voorbeelden hiervan zijn investeringssteun en steunregeling voor verplichting tot gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. Daarnaast geeft de herziene richtlijn ook expliciet de kansen weer voor hernieuwbare energie in de verwarming- en koelsector. Datzelfde geldt voor het potentieel in de vervoersector (Europa Decentraal, 2020).

De Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie is in december 2018 in werking getreden. De herziene richtlijn verschuift het wettelijk kader van 2020 naar 2030 en stelt een nieuw bindend streefcijfer voor hernieuwbare energie voor de EU voor 2030 van ten minste 32% vast. De herziening bevat ook een inhoudelijke bepaling voor een mogelijke opwaartse herziening van de doelstelling uit de richtlijn tegen 2023. Conform huidige Europese wetgeving en de Nederlandse Klimaatwet, zijn EU-lidstaten verplicht om een INEK voor 2021-2030 op te

stellen. Daarin moeten lidstaten uiteenzetten hoe ze de nieuwe 2030-doelstellingen voor hernieuwbare energiebronnen zullen halen. De herziene richtlijn en de bijbehorende elementen moeten door lidstaten uiterlijk op 30 juni 2021 in nationaal recht zijn omgezet. Daarna zal de oorspronkelijke richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen worden ingetrokken. In hoofdstuk 5.2 wordt nader ingegaan hoe deze herziene richtlijn wordt omgezet in Nederland, welke gevolgen dat heeft op de huidige wetgeving en in hoeverre Nederland daarmee voldoet aan haar transpositie- en harmonisatieplicht (Europese Commissie, *Richtlijn Hernieuwbare Energie*, 2021).

Mede aanleiding voor de ophoging van de Europese klimaatdoelen wat heeft geleid tot deze herziening, is de Europese Green Deal. Daarmee wordt gestreefd om tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent te worden. De herziening heeft dus onder andere ervoor te zorgen dat hernieuwbare energie volledig bijdraagt aan het bereiken van die hogere klimaatambitie voor 2030. De herziening zorgt er eveneens voor dat bestaande Europese strategieën, zoals energiesysteemintegratie en waterstof, uitgevoerd worden. Die strategieën zullen enerzijds helpen bij de opbouw van een op hernieuwbare energie gebaseerd geïntegreerd energiesysteem en anderzijds zal het waterstof helpen omzetten in een haalbare oplossing om de doelstellingen van zowel de Europese Green Deal als van lidstaten helpen verwezenlijken (Europese Commissie, *Richtlijn Hernieuwbare Energie*, 2021).

5.2 Europees energiebeleid in Nederland

De EU kent meerdere richtlijnen die betrekking hebben op het energiebeleid in Nederland. Naast de genoemde Richtlijn Hernieuwbare Energie, die betrekking heeft op hernieuwbare energie in Nederland, zijn er ook richtlijnen en verordeningen die betrekking hebben op de energiemarkt en de infrastructuur, alsook richtlijnen die betrekking hebben op energieprestaties van de gebouwen. Voor de energiemarkt en infrastructuur kent de EU de Verordening Elektriciteitsmarkt (2019/943), de Richtlijn Elektriciteitsmarkt (2019/944) en de Verordening Risicoparaatheid (2019/941). De Richtlijn en Verordening Elektriciteitsmarkt zijn relevant voor energieopslag. Zij stellen regels vast voor energieopslagdiensten en faciliteiten. Voor de energieprestatie van gebouwen kent de EU de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen (2018/844). Deze richtlijn is van toepassing op de bouwsector en bevat maatregelen om voor die sector de genoemde gevolgen van de CO₂-uitstoot en energieverbruik tegen te gaan (Europa Decentraal, 2020).

Bovengenoemde richtlijnen en verordening zijn na de inwerkingtreding en, vaak, binnen de verplichte transpositie- en harmonisatietermijnen doorgevoerd in Nederlandse wet- en regelgeving. Zo is de Richtlijn Hernieuwbare Energie vooral getransponeerd in de Wet Milieubeheer, maar in mindere mate ook in de Wet op de economische delicten en de Elektriciteitswet 1998 (Europa Decentraal, 2020). Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 5.3.

5.3 Harmonisatie van (Herziene) Richtlijn Hernieuwbare Energie

Bij de harmonisatie van de Richtlijn Hernieuwbare Energie en de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie is er een zeker verschil. Dit heeft alles te maken met dat de oorspronkelijke richtlijn een bindende nationale doelstelling per lidstaat bevatte. De herziene richtlijn geeft, zoals hierboven toegelicht, een EU-doelstelling waarbij lidstaten meer vrijheid hebben om invulling te geven aan hoe zij bijdragen aan de EU-doelstelling, meer gericht vanuit de regionale opgave per lidstaat. Zo is bij het transponeren in 2010 een artikel toegevoegd aan de Wet Milieubeheer waarmee duurzaamheidseisen van een product kunnen worden gesteld. Ook is er toen in de Elektriciteitswet 1998 een definitie van biomassa en hernieuwbare energie gegeven alsook is toen verplicht gesteld dat netbeheerders aan de mededingingsautoriteit moeten melden wanneer hernieuwbare elektriciteit door capaciteitsproblemen niet kan worden getransporteerd (Rijksoverheid, 2010).

Het omzetten van de Herziene Richtlijn Hernieuwbaar Energie, vereist een wijziging in titel 9.7 van de Wet Milieubeheer. Met deze wijziging van de Wet Milieubeheer wordt de genoemde systematiek voor benzine en diesel vastgesteld door de jaarverplichting uit te breiden naar alle bestemmingen van tot verbruik uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie. Maar dat is niet het enige waar deze herziene richtlijn verandering in brengt. Zo stelt de herziene richtlijn, in tegenstelling tot daarvoor, ook een verplichting aan de lidstaten op om specifiek de brandstofleveranciers ook een bijdrage te laten leveren aan de subdoelstelling voor de vervoersector, te weten een minimum van 14%. Ook wordt er een limiet gesteld aan de conventionele biobrandstoffen van niet hoger dan de fysieke inzet daarvan in 2020, + 1%. Voor Nederland vertaalt dit naar een maximum van 6% gezien de inzet voor 2020 in Nederland gesteld was op 5%. Tot slot worden het Besluit Energie Vervoer en de Regeling Energie Vervoer ook gewijzigd ten einde de hoogte van de jaarverplichting en de bijhorende limieten van biobrandstoffen aan te passen (Rijksoverheid, 2018).

Bij de harmonisatie van de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie, behoeven een aantal artikelen in verband met de aard van de bepaling geen implementatie op lidstaatniveau. Hierbij valt te denken aan verschillende definities, het bindend algemeen Europese streefcijfer voor 2030 (wordt vastgesteld middels INEK), een aantal bepalingen inzake hernieuwbare energie in de vervoerssector en een aantal van de bijlagen. Opgenomen in de Wet Milieubeheer zijn de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen, en de totale nationale streefcijfers voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020. Opgenomen in het Besluit en de Regeling Energie Vervoer zijn de integratie van hernieuwbare energie in de vervoerssector, specifieke regels voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, berekeningsvoorschriften inzake de minimumaandelen hernieuwbare energie in de vervoerssector en de verificatie van de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria (Rijksoverheid, 2018).

Verder zijn er ook een aantal elementen waarbij lidstaten voor kunnen kiezen, maar daar van hebben afgezien. Voorbeelden hiervan zijn nationale systemen instellen voor naleving, het indienen van verslagen over typische broeikasgasemissies, een nationale databank opzetten, brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof in aanmerking nemen en andere soorten maatregelen vaststellen, zolang minimumverplichting maar wordt gehaald (Rijksoverheid, 2018).

Deze wijziging van de Wet Milieuraad moet uiterlijk 31 juni 2021 zijn omgezet. De wetgeving waarnaar hierboven wordt verwezen is in 2020 ingediend bij de Tweede Kamer en is op donderdag 20 mei 2021 plenair afgedaan. Na de plenaire behandeling in de Tweede Kamer en de eventuele stemming over de ingediende moties, amendementen en het wetsvoorstel, zal het ook een traject doorlopen in de Eerste Kamer. Nadat ook de Eerste Kamer ingestemd heeft met de wijziging, zal de inwerkingtreding worden gepubliceerd in het Staatsblad (Europa Decentraal, 2020).

5.4 Analyse

De Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie heeft een duidelijke, maar kleine mate van invloed op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie. Dit is te verduidelijken doordat er zichtbare invloed is vanuit de herziene richtlijn op bestaande wetgeving, maar dat is iets heel anders dan grote invloed op de totstandkoming van het beleid.

Vaak betroffen de wijziging in de Wet Milieubeheer kleine, formele accenten die nodig waren. Wat we hier zien door de harmonisatie van de herziene richtlijn, zijn de vormen absorptie en aanpassing van Europeanisering. Nederland neemt enerzijds datgeen uit de herziene richtlijn op het gebied van hernieuwbare energie op, maar zonder bestaande wetgeving wezenlijk te wijzigen, en anderzijds past het huidige wetgeving aan door nieuwe elementen toe te voegen, zonder die te veranderen; oftewel: patching-up. De theorie van Börzel en Risse (2003) stelt ook dat het één hier vaak niet zonder het ander gaat. Dat is hier bij de herziene richtlijn ook het geval.

Zoals hiervoor is aangegeven, zit er een groot verschil in de invloed van de herziene richtlijn op het Nederlandse energiebeleid vergeleken met de eventuele invloed op de totstandkoming van het beleid. Tegelijkertijd kwam hier wederom weer naar voren de beoordelingsvrijheid van de lidstaten, waar het gaat om de implementatie van het Europees klimaatbeleid. Tews (2014) geeft wat dat betreft duidelijk aan dat de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten hierin zal blijven.

5.5 Conclusie

Dit hoofdstuk had als doel te verduidelijken hoe de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie bijdraagt of heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Heel duidelijk is weergegeven hoe Nederlandse wetgeving wordt gewijzigd door de herziening van de richtlijn. Tegelijkertijd zijn de verschillen van minimale relevantie, dat er niet gesproken kan worden van een grote invloed op de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030. Geconcludeerd kan worden dat de herziene richtlijn invloed heeft op het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie, maar in mindere mate op de totstandkoming van het beleid voor 2030. De grootste bepalingen daarvoor zijn vastgelegd in het INEK.

Aan de hand van de bevindingen uit dit hoofdstuk, kan er ook hier weer een aanscherping plaatsvinden van de eerste vastgestelde hypothese in hoofdstuk 3.4. De eerste hypothese luidt: *“Directe Europeanisering heeft weinig invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030”*. De bevindingen uit dit hoofdstuk leiden ertoe deze eerste hypothese als volgt te wijzigen: *“Directe Europeanisering van de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie heeft een zekere, maar kleine mate van invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie”*.

De tweede hypothese luidt: “*Indirecte top-down Europeanisering heeft een zekere mate van invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030*”. Deze hypothese blijft aan de hand van de bevindingen uit dit hoofdstuk ongewijzigd. Deze herzien en ongewijzigde hypothesen zullen in het nog te volgen hoofdstuk wederom nader worden getoetst.

6. Rol van de Europese rechterlijke macht

Tot slot wordt er in dit hoofdstuk de mate van invloed van de Europese rechterlijke macht op het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie onderzocht en geëvalueerd. Dit volgt op het eerdere hoofdstuk over vormen van invloed van de Herzien Richtlijn Hernieuwbare Energie op de totstandkoming van het beleid voor 2030: *wat is de rol van de Europese rechterlijke macht bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030?*

Met dit hoofdstuk over de rol van de Europese rechterlijke macht op het energiebeleid wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de Europese rechterlijke macht een rol heeft bij Europeanisering van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie. Dit zal moeten leiden tot een concreet beeld van de invloed van de Europese rechterlijke macht, buiten de EU om, op het Nederlandse energiebeleid en in hoeverre Nederland als lidstaat daarmee dient om te gaan in de eigen productie en promotie van duurzame energie.

6.1 Achtergrond Europese rechterlijke macht

Zoals eerder toegelicht, is Europeanisering ook terug te leiden naar de invloed van de Europese rechterlijke macht. Hierbij valt te denken aan de rol van de Europese rechter en de uitvoering van de uitspraken van het HvJ-EU. Haar vijf primaire taken hebben directe betrekking op de harmonisatieplicht van de lidstaten: het interpreteren, handhaven en nietig verklaren van EU-wetgeving, het afdwingen van maatregelen en de sanctionering van een EU-instelling. In het geval van Europeanisering, ziet het er vooral op dat wetgeving in alle lidstaten op de juiste manier wordt geïnterpreteerd en toegepast. De uitspraak van het HvJ-EU kan daarom een grote invloed hebben op de mate van Europeanisering, zeker als het een zwaardere mate van transponeren of harmoniseren oplegt (Europese Unie, *Hof van Justitie van de Europese Unie*, 2021).

Naast het HvJ-EU, heeft ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een zekere mate van invloed op het energiebeleid. Dit is toegelicht in hoofdstuk 4.5.

6.2 Rol Europese rechter

Zoals eerder aangegeven, bestaat de rol van de Europese rechter uit vijf primaire taken. Vier van die taken zijn direct relevant bij de totstandkoming van beleid van lidstaten het interpreteren, handhaven en nietig verklaren van EU-wetgeving alsook het afdwingen van maatregelen. De Europese rechter heeft daarmee een doorslaggevende rol in hoe beleid in lidstaten wel of niet verder ontwikkeld wordt. De Europese rechter staat daarnaast ook los van

de andere Europese instellingen, zoals de Commissie, het Parlement en de Raad. Door die onafhankelijke functie kan het goed de taken uitvoeren die verwacht worden. Omdat het oordeel van de Europese rechter zwaar weegt, wordt daar vaak ook zoveel mogelijk naar geluisterd en van uitgegaan (Europese Unie, *Hof van Justitie van de Europese Unie*, 2021).

6.3 HvJ-EU en Nederland

Elke lidstaat van de EU levert één rechter aan het HvJ-EU. Ook Nederland. Bij procedures waarbij Nederland vertegenwoordigd moet worden, gebeurt dat niet door die rechter maar door ambtenaren van het ministerie van het betreffende beleidsterrein. In Nederland bestaat er een commissie (ICER) waarin alle ministeries vertegenwoordigd zijn en waar alle zaken besproken worden. De vraag die hierbij centraal staat is of dit ook relevant is voor Nederland en, zo ja, of Nederland hier aan moet bijdragen door dat belang te ondersteunen (Europese Unie, *Hof van Justitie van de Europese Unie*, 2021).

6.4 HvJ-EU en het energiebeleid

Zoals binnen elk ander beleidsterrein van de EU, geldt de bevoegdheid van de Europese rechter ook voor het energiebeleid. Dat blijkt ook uit recente zaken over het energiebeleid die bij het HvJ-EU aan de orde zijn geweest.

In juni 2020 oordeelde de Europese rechter in een Belgische kwestie dat windmolens getoetst dienen te worden aan veel striktere criteria aangaande gezondheidseffecten. Dit oordeel werd vervolgens in september 2020 gebruikt door een groep die al jaren weerstand biedt tegen een tweetal grote windparken in Drenthe. Hiermee werd het oordeel van de Raad van State aangaande de windparken in Drenthe in twijfel getrokken. Niet iedereen ziet deze actie als kansrijk, want er wordt terecht aangegeven dat de regelgeving voor windturbines en – parken per lidstaat verandert (Volkskrant, 2020).

In Duitsland is een ander geval voorgekomen, als gevolg van de Wet op Hernieuwbare Energie. Als gevolg van die wet, had Duitsland in 2012 voor elektriciteit producerende ondernemingen een steunregeling opgezet voor productie uit onder andere hernieuwbare energiebronnen. Hiermee zou de producerende onderneming een relatief hogere prijs dan de marktprijs ontvangen. Uiteindelijk is het arrest vernietigd en het besluit van de Commissie nietig verklaard, omdat de Duitse regeling niet kon worden gelijkgesteld met een belasting (ECER, 2019).

Tot slot is er in 2020 recentelijk ook nog een kwestie in Nederland geweest. Volgend uit de kabinetsvisie waterstof, was de Nederlandse regering voornemens om waterstoffabrieken die op basis van elektrolyse waterstof produceren te ondersteunen met een subsidie. De Europese Commissie heeft hier bezwaar tegen aangetekend omdat het dit aanziet voor staatssteun. De productie van waterstof in Nederland zou volgens de Commissie momenteel enkel voor een nog ‘grotere toename van de CO₂-uitstoot’ zorgen (Financieel Dagblad, *Brussel blokkeert Nederlandse waterstofplannen.*, 2020).

6.5 Analyse

De Europese rechterlijk macht is juist dat, een macht. Tegelijkertijd is de rol van het HvJ-EU ook heel duidelijk, het komt pas in actie wanneer een lidstaat zich niet houdt aan datgene waar het zich aan hoort te houden. In sommige gevallen, grijpt het uiteindelijk ook in bij de Commissie die een onterecht besluit neemt richting een lidstaat. Hoewel ook hier de beoordelingsvrijheid waar Tews (2014) het over heeft, sterk naar voren komt, is tegelijkertijd ook duidelijk dat lidstaten vrezen buitenspel gezet te worden. Volgens Tews zouden lidstaten in die gevallen kunnen afzien van té ambitieuze maatregelen om dat te voorkomen. In de casus van Duitsland is een duidelijk voorbode zichtbaar waar een lidstaat ook sterk kan terugduwen. Ook in het geval van de zaak van het HvJ-EU inzake de kwestie rondom windmolens in België is zichtbaar dat de negatieve uitkomst voor één lidstaat, weer een pluspunt kan zijn voor een ander. In dat specifieke geval ook een burgergroepering.

De invloed van het HvJ-EU en daarmee de Europese rechterlijke macht is groot, al kan dat ook erg indirect zijn. Zoals Tews (2014) al aangeeft, kan de macht van de Europese rechterlijk macht ook juist zitten daar waar lidstaten van te voren al specifiek beleid op een bepaalde manier gaan interpreteren of toepassen om het ingrijpen van het HvJ-EU te voorkomen en om de gevolgen daarvan te kunnen ontzien.

6.6 Conclusie

Dit hoofdstuk had als doel te verduidelijken in hoeverre de Europese rechterlijke macht een rol heeft bij Europeanisering van het Nederlandse beleid voor 2030. Duidelijk is dat het HvJ-EU en daarmee de Europese rechterlijke macht een grote mate van invloed heeft bij de totstandkoming van beleid, ook het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Hoewel een zekere vorm van invloed ook indirect plaatsvindt, blijft dat aanwezig.

Aan de hand van de bevindingen uit dit hoofdstuk, blijven de twee geïdentificeerde hypothesen in hoofdstukken 3.4 en 5.5 overeind. Wel leiden de bevindingen uit dit hoofdstuk tot het formuleren van een derde hypothese, die luidt: *“Europeanisering via het Hof van Justitie van de EU heeft een grote mate van invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030”*. Deze nieuwe hypothese en de twee andere ongewijzigde hypothesen zullen in het hoofdstuk 7 worden uitgewerkt als onderdeel van de discussie en de beantwoording van de vraagstelling.

7. Discussie, conclusie, beperkingen & aanbevelingen

In hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 is respectievelijk gekeken naar de totstandkoming van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid voor 2030, de invloed van de Europese besluitvorming op het Nederlandse energiebeleid, de mate van invloed van de Herziane Richtlijn Hernieuwbare Energie op de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030 en naar de rol van de Europese rechterlijke macht hierin. Dit hoofdstuk heeft als doel om middels een discussie de uitkomsten van die vier hoofdstukken in gezamenlijkheid te bespreken in relatie tot de vraagstelling en de literatuur uit het theoretisch kader. Ook zullen er in de conclusie zowel de verschillende deelvragen uit de hoofdstukken alsook de vraagstelling beantwoord worden. Tot slot zal er ook worden ingegaan op de beperkingen van dit onderzoek en de aanbevelingen die uit de conclusie en andere delen van dit onderzoek voortkomen.

7.1 Discussie

Dit onderzoek heeft getracht om de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030 in kaart te brengen, en daarbij specifiek te kijken naar de invloed van de Herziane Richtlijn Hernieuwbare Energie en de rol van de Europese rechterlijke macht. Wat snel duidelijk werd in het onderzoek, is dat er een grote mate van invloed van Europeanisering aanwezig is binnen het energiebeleid. Zoals ook eerder in dit onderzoek aangegeven, betekent dat niet altijd ook een grote mate van Europeanisering bij de totstandkoming van dat beleid voor 2030.

Aan de hand van de Herziane Richtlijn Hernieuwbare Energie, is zichtbaar geworden welke gevolgen het heeft op Nederlandse wetgeving. Hoewel dit leidt tot onder andere wijzigingen van de Wet Milieubeheer, wordt dat nog niet als een aanzienlijke invloed gezien. Dit heeft te maken met dat de gevolgen voor de wetgeving vooral technisch zijn en onvoldoende invloed hebben op de totstandkoming van het beleid. De zwaarste beleidskeuzes van Nederland voor het beleid omtrent duurzame energie, zitten in de jaarlijkse streefdoelen en zowel de maatregelen en middelen die een lidstaat kiest om daarnaartoe te werken. Op die terreinen heeft Nederland als lidstaat vervolgens meer beleidsvrijheid. Dit houdt in dat de invloed van Europeanisering daar niet direct op terug te zien is.

Tegelijkertijd is ook de invloed van de Europese rechterlijke macht en specifiek het HvJ-EU onderzocht. Hieruit kwam heel snel naar voren dat het HvJ-EU een grote rol heeft op de Europeanisering van beleid, ook specifiek het Nederlandse beleid voor 2030. Dit heeft te maken met de specifieke rol aangaande het wel of niet naleven van de verplichting die een

lidstaat heeft aangaande het transponeren of harmoniseren van Europese regels. Ook door de Europese besluitvorming kwam naar voren dat de mate van Europeanisering zeker aanwezig is, maar dat dat nog niet duidelijk de mate van Europeanisering reflecteert bij de totstandkoming van het beleid. Gedurende het onderzoek zijn er een drietal hypothesen geformuleerd, afgeleid van de hypothese als gevolg van het theoretisch kader.

7.1.1 Hypothese I

De eerste hypothese luidt: *“Directe Europeanisering van de Herziane Richtlijn Hernieuwbare Energie heeft een zekere, maar kleine mate van invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie”*.

Deze hypothese is tot stand gekomen bij het evalueren van de gevolgen van de Herziane Richtlijn Hernieuwbare Energie. De uitkomst liet zien dat de herziene richtlijn niet alleen voor een wijziging van de Wet Milieubeheer zorgt, maar ook bepalingen in andere Nederlandse wetgeving transposeert. Tegelijkertijd zijn de bepalingen die hier getransponeerd worden klein vergeleken met de beleidsvrijheid die Nederland hier nog heeft om eigen invulling te geven in de jaarlijkse streefdoelen en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Europeanisering is dus aanwezig bij de totstandkoming van het beleid, maar die is als gevolg van de Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie wel klein. Zoals eerder aangegeven, volgt dit de gedachtegang van het onderzoek van Tews (2014).

Tews (2014) benadrukt de spanning bij lidstaten tussen enerzijds de harmonisatie-eisen van een geïntegreerde markt en anderzijds de discretie van de lidstaten om beleid te ontwikkelen op basis van gelegitimeerde voorkeuren. Dat is bij de gevolgen van de herziene richtlijn ook terug te zien, de beleidsvrijheid van lidstaten zorgt er voor dat de invloed van de EU minimaal is (Tews, 2014).

7.1.2 Hypothese II

De tweede hypothese luidt: *“Indirecte top-down Europeanisering heeft een zekere mate van invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030”*.

Hier geldt dat de besluitvorming van de EU, dus niet de harmonisatie of transponeren van wet- of regelgeving, de indirecte vorm van Europeanisering is. In de besluitvorming van de EU zijn er zeker instrumenten ingebouwd die ervoor zorgen dat er altijd een indirecte invloed op de totstandkoming van het beleid is. Een van die instrumenten is de wettelijke

verankering van de gedeelde bevoegdheid van de EU. Hierdoor kan de EU onderbouwen als het iets wil vinden van het beleid in Nederland.

Van den Berg (2011) beklemtoonde dat het in veel gevallen onduidelijk is of iets door Europeanisering of binnenlandse invloeden heeft plaatsgevonden. Ook in deze casus is dat het geval. De zware invloed op het departementaal beleid door de EU heeft ook indirecte invloed op de totstandkoming van het beleid. Departementaal beleid is intrinsiek verworven met de Europese besluitvorming. De EU-doelstellingen zijn hierbij een uitgangspunt, maar tegelijkertijd legt Nederland middels het Klimaatplan en INEK eigen doelstellingen vast. Die doelstellingen zijn wellicht in lijn met datgeen op Europees niveau, maar tegelijkertijd geheel gebaseerd op de nationale ontwikkelingen en de te verwachten obstakels. Volgens Jordan (2003) is dit dus de reden waarom er een zekere mate van invloed is geweest.

7.1.3 Hypothese III

De derde hypothese luidt: *“Europeanisering via het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft een grote mate van invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030”*.

Het HvJ-EU heeft een grote mate van invloed op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie, al komt dat meer door de macht dat de Europese rechter heeft bij het ervoor zorgen dat lidstaten juist en volledig de EU-wetgeving naleven en opnemen in eigen wet- en regelgeving.

Dat de invloed van het HvJ-EU en daarmee de Europese rechterlijke macht groot is, kwam vooral naar voren uit de analyse van Tews (2014). Ook dat het erg indirect kan zijn. De macht van de Europese rechterlijke macht zit daar waar lidstaten van te voren al specifiek beleid op een bepaalde manier gaan interpreteren of toepassen om het ingrijpen van het HvJ-EU te voorkomen en om de gevolgen daarvan te kunnen ontzien, volgens Tews (2014). Dit is in de praktijk terug te zien in de verschillende kwesties waar eerder in hoofdstuk 6 op is ingegaan.

7.1.4 Reflectie hypothesen

Europeanisering is een breed begrip, waarbij een duidelijke definitie noodzakelijk is om de literatuur en de uitkomsten van het onderzoek in context te brengen. Aan de hand van bestaande literatuur is er voor dit onderzoek gekozen voor een definitie waarbij Europeanisering gaat over de mate van directe en indirecte invloed. Hoewel de geformuleerde hypothesen gedeeltelijk aansluiten bij de literatuur, zijn er ook zeker nieuwe inzichten verkregen die relevant zijn voor

de bredere literatuur omtrent Europeanisering. Zo heeft de herziene richtlijn enkel een kleine mate van invloed op de totstandkoming van het Nederlandse beleid. Het transponeren blijkt een veel kleinere invloed te hebben dan de bestaande Nederlandse bepalingen in de eigen wetgeving. Dit biedt inzicht in de verhouding tussen nationaal energiebeleid en de invloed van Europese wetgeving. Daarnaast komt naar voren dat in dit geval de indirecte vorm van Europeanisering wellicht meer invloed heeft gehad dan de directe vorm. Dat kwam in bestaande literatuur nog niet zo volledig naar voren. Zeker niet in beleid waarbij de EU een groot belang heeft, zoals het klimaatbeleid. Tot slot biedt dit ook nieuwe inzichten in de rol van de Europese rechterlijke macht bij de totstandkoming van Nederlandse beleid.

7.2 Conclusie

Aan de hand van uitkomsten van het onderzoek in voorgaande hoofdstukken en de discussie uit 7.1, zal hieronder nader worden ingegaan op de deelvragen en de vraagstelling. De vraagstelling luidt: *“In hoeverre heeft Europeanisering invloed gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030?”*

7.2.1 Deelvragen

De probleemstelling heeft een aantal vragen geïdentificeerd die bijdragen aan het meer inzicht verkrijgen in de rol van Europeanisering: *hoe is het Nederlandse klimaatbeleid voor 2030 tot stand gekomen? Welke rol speelt de besluitvorming van de EU op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie? Hoe draagt de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie (2018/2001/EU) bij aan de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie? En wat is de rol van de Europese rechterlijke macht hierin?* Hieronder wordt ingegaan op de beantwoording van deze vragen.

Het Nederlandse klimaatbeleid voor 2030 is tot stand gekomen door de inwerkingtreding van de Klimaatwet en de uitwerking van het Nederlandse INEK voor 2021-2030. Hoewel bij de totstandkoming wel EU-wetgeving ten grondslag ligt, hebben lidstaten enige beleidsvrijheid bij de interpretatie, invulling en uitvoering van verschillende elementen. Hierdoor begint de invloed van Europeanisering op het Nederlandse energiebeleid al duidelijk te worden, maar nog niet bij de totstandkoming van het beleid voor 2030.

De besluitvorming van de EU is complex, maar heeft een duidelijke rol aangaande de besluitvorming op het energiebeleid. Dat wil zeggen, lidstaten zijn goed gepositioneerd in zowel de Raad, de Commissie als het Parlement. Omdat de gedeelde bevoegdheid van de EU

en de lidstaten wettelijk is vastgelegd, zijn er duidelijke kaders welke bevoegdheid bij wie ligt. Doordat lidstaten goed bottom-up geïmplementeerd zijn en de Commissie en het Parlement goed top-down geïmplementeerd zijn, kan geconcludeerd worden dat er een zekere mate van indirecte Europeanisering invloed heeft gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030.

De Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie laat heel duidelijk zien welke Nederlandse wetgeving de Europese regels opneemt. Tegelijkertijd, zoals de hypothese ook stelt, is er maar een kleine mate van invloed op de totstandkoming van het Nederlandse beleid voor 2030. Dit heeft te maken met de beleidsvrijheid die lidstaten genieten.

Tot slot, de rol van de Europese rechterlijke macht op de totstandkoming van het beleid. Deze rol is aanzienlijk, gezien de machtsverhouding tussen het HvJ-EU en de lidstaten. Lidstaten waken ervoor om niet te maken te krijgen met het HvJ-EU, maar tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden waarbij een lidstaat in haar gelijk wordt gesteld, en niet de Commissie. Ook binnen het energiebeleid.

7.2.2 Vraagstelling

De definitie van Europeanisering dat in het theoretisch kader werd vastgesteld, heeft door het hele onderzoek de mate van invloed getoetst: *de gradatie van de invloed van de EU op de (overheids-)bestuurslagen, politiek, beleid- en wetgeving, maar ook op de idealen, waarden en normen van een of meerdere EU-lidstaten*. Belangrijk hieruit is het woord ‘gradatie’. Door het hele onderzoek heen wordt namelijk gesproken van de ‘mate van Europeanisering’. Dit deels omdat het nog onvoldoende meetbaar is, anderzijds omdat er verschillende maten van Europeanisering zijn die niet altijd even makkelijk zijn om te definiëren.

Ten einde Europeanisering wel te kunnen meten, zijn aan het begin van dit onderzoek een viertal indicatoren geïdentificeerd die kunnen helpen bij het identificeren van de mate van Europeanisering: absorptie (laag), aanpassing (bescheiden), transformatie (hoog) en inertie (geen).

Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen in hoofdstuk 7.2.1 en de discussie in hoofdstuk 7.1, kan geconcludeerd worden dat Europeanisering invloed heeft gehad op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie. De mate van invloed middels indirecte Europeanisering is groter dan de mate van invloed middels directe Europeanisering. De vormen van Europeanisering die hier het meeste naar voren komen zijn die van ‘absorptie’ en ‘aanpassing’; dit zijn respectievelijk lage en bescheiden vormen van

Europeanisering. Zolang lidstaten vast blijven houden aan hun beleidsvrijheid en er niet harder vanuit de Europese Commissie wordt opgetreden richting de lidstaten voor het niet naleven en nakomen van de eigen streefdoelen, dan zal verdere Europeanisering bij de totstandkoming van de beleid omtrent duurzame energie uitblijven.

7.2.3 Betekenis onderzoek voor theorie

Dit onderzoek biedt nieuwe inzichten. Er is al veel geschreven over verschillende directe en indirecte vormen van Europeanisering, maar nog niet uitgebreid over hoe die invloeden terug te zien zijn in Nederlandse wetgeving. Daarmee draagt dit onderzoek niet bij aan een verbreding of vernauwing van de definitie van het kernbegrip. Wel levert dit onderzoek inzichten op aangaande Europeanisering in de huidige Nederlandse wet- en regelgeving omtrent duurzame energie. Ook bevestigt dit onderzoek de aanzienlijke invloed van het HvJ-EU op de totstandkoming van beleid van lidstaten. Beleid omtrent duurzame energie is daar als gedeelde bevoegdheid geen uitzondering op.

7.3 Beperkingen

Het onderzoek naar de rol van Europeanisering bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie kent ook zijn beperkingen. Een hele belangrijke beperking gaat om het begrip Europeanisering an sich. Doordat het begrip nog onvoldoende meetbaar is, kan er geen zelfstandig onderzoek gevoerd worden. Daarom is er gebruik gemaakt van secundaire data. Dit is ook bij het bespreken van de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek toegelicht in hoofdstuk 1.5.1. Wanneer Europeanisering meetbaar wordt, kan dit onderzoek mogelijk andere inzichten opleveren. Doordat het begrip Europeanisering nog niet meetbaar is, is de indirecte vorm van Europeanisering – de idealen, waarden en normen – vooralsnog moeilijk om te duiden in het onderzoek. Het is aannemelijk dat de invloed van deze indirecte vormen van Europeanisering een rol speelt bij de totstandkoming van het beleid voor 2030.

Momenteel doorloopt het transponeren van de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie nog steeds het parlementaire proces. Enerzijds kan dat ervoor zorgen dat het onderzoek onvolledig is. Anderzijds kan dit onderzoek juist op dit moment zinvolle inzichten bieden.

Tegelijkertijd is er enkel uitgebreid gekeken naar alle wetgeving passend bij de Richtlijn Hernieuwbare Energie en de Herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie. Terwijl er ook andere verordeningen, regelingen en richtlijnen zijn die enige directe of indirecte mate van

invloed zouden kunnen hebben op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie.

Tot slot, kan het evalueren van beleid waarvan de doelstellingen nog niet bereikt zijn leiden tot een onvolledig beeld. Dit heeft ook te maken met de validiteit zoals aangegeven in hoofdstuk 1.5.1.

7.4 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Uit het onderzoek kan een duidelijke conclusie worden getrokken, namelijk dat Europeanisering in een kleine mate aanwezig is bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie voor 2030. Tegelijkertijd roept dat een aantal vragen op: *in hoeverre speelt Europeanisering een rol bij het behalen van de klimaatdoelstellingen voor 2030? Hoe groot was de mate van Europeanisering van hernieuwbare energie in de periode 2021-2030? Hoe verhoudt de doelstelling voor 32% hernieuwbare energie in 2030 zich tot de andere doelstellingen uit de Klimaatwet?* Deze vragen kunnen helaas pas worden beantwoord ná 2030. Dit huidige onderzoek kan gezien worden als een aanzet tot nader onderzoek aan de hand van de gestelde vragen.

Tegelijkertijd kan er in toekomstig onderzoek ook uitgebreider gekeken worden naar alle vormen van EU-wetgeving, ook de elementen die een hele kleine invloed hebben op de totstandkoming van het Nederlandse beleid omtrent duurzame energie. Het kan zo zijn dat EU-wetgeving op andere beleidsterreinen ervoor heeft gezorgd dat de Nederlandse regering een bepaalde richting heeft gekozen in de totstandkoming van het beleid 2030. Hierbij kan ook gedacht worden aan het toenmalige Europese en nationale politieke klimaat of beleid in andere lidstaten middels beleidscoördinatie. Ook dit kan betrokken worden in nader onderzoek.

8. Literatuurlijst

Alecu de Flers, Nicole en Müller, Patrick (2010). *Applying the concept of Europeanization to the study of foreign policy: dimensions and mechanisms*. Paper prepared for the GARNET Conference 2010 – The European Union in International Affairs, Panel B.3

Andersen, Sven S. en Kjell A. Eliassen, eds. (1993). *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-making*. Londen, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Anderson, Jeffrey (2002). *Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity*, *Journal of Common Market Studies*, 40 (5): 793-822.

Börzel, Tanja en Thomas Risse (2003). *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. In: Kevin Featherstone en Claudio Radaelli (eds.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 57-80.

Bovens, M.A.P. & Yesilkagit, A.K. (2005). De invloed van de Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever. *Nederlands juristenblad*, 80 (10), (pp. 520-529) (10 p.).

Buchan, D. (2010). *Energy Policy: Sharp Challenges and Rising Ambitions*. In H. Wallace, M.A. Pollack & A.R. Young (Eds.). *Policy Making in the European Union; Sixth Edition* (pp. 357-379). Oxford, united Kingdom: Oxford University press.

Busch, P. & Jörgens, H. (2012). *Europeanization through diffusion? Renewable energy policies and alternative sources of European convergence*. *Journal European Energy Policy: An Environmental Approach*.

CPIH (U/A). *Overview of Climate Targets in Europe*. Url: <https://climatepolicyinfohub.eu/overview-climate-targets-europe>

ECER (2019). *EU-Hof: Duitse wet op hernieuwbare energie geen staatssteun*. Url: https://ecer.minbuza.nl/ecer/-/asset_publisher/XKDCJGO9DkAj/content/eu-hof-duitse-wet-op-hernieuwbare-energie-geen-staatssteun

Europese Commissie (2020). *Renewable energy in Europe*. Europese Commissie. Bron geraadpleegd op 11 april 2021 via url: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/energy_climate_change_environment/events/documents/in_focus_renewable_energy_in_europe_en.pdf

Europese Commissie (2020). *Hoe besluiten tot stand komen*. Europese Commissie. Bron geraadpleegd op 11 december 2020 via url: https://ec.europa.eu/info/strategy/decision-making-process/how-decisions-are-made_nl

Europese Commissie (2021). *Richtlijn Hernieuwbare Energie*. Url: https://ec.europa.eu/energy/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive/overview_en#the-recast-directive-2018-2001-eu

Europa Decentraal (2020). *EU-wijzer voor Provincies: Hernieuwbare Energie*. Url: <https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2020/12/EUwijzer-voor-provincies-Energie-web-min.pdf>

Europese Unie (2021). *Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU)*. Bron geraadpleegd op 14 maart 2021. Url: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_nl#wat-doet-het-hvj-eu?

Eurostat (2020). *Renewable energy in the EU in 2018: Share of renewable energy in the EU up to 18.0%*. Url: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10335438/8-23012020-AP-EN.pdf/292cf2e5-8870-4525-7ad7-188864ba0c29>

Financieel Dagblad (2020). *EU importeert steeds meer 'vuile' kolenstroom*. Url: <https://fd.nl/economie-politiek/1332644/eu-importeert-steeds-meer-vuile-kolenstroom>

Financieel Dagblad (2020). *Brussel blokkeert Nederlandse waterstofplannen*. Url: <https://fd.nl/economie-politiek/1357435/brussel-blokkeert-nederlandse-waterstofplannen>

Hardacre, A. (2011). *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. John Harper Publishing, Londen.

Haverland, Markus (2003). *Methodological Issues in Europeanisation Research: The "No Variation" Problem*. Paper prepared for ECPR Conference Marburg, 18-21 September 2003.

Jordan, Andrew (2003). *The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective*, British Journal of Political Science, 33 (2): 261-282.

Klimaatwet (2017). *Voorstel van wet van de leden Klaver, Kuiken, Roemer, Van Veldhoven en Dik-Faber houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op omkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet): Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State*. Bron te vinden via url: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2016Z16372&dossier=34534>

Knill, Christoph (2001). *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, Christoph en Dirk Lehmkuhl (2002) 'The National Impact of EU Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms', *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 2, pp. 255-280.

Mastenbroek, Ellen en Peeters Weem, Tanja (2009). *In spagaat tussen Brussel en Den Haag? De Europeanisering van het wetgevingsvak*. Center for Policy Analysis, Radboud Universiteit Nijmegen.

NOS (2020). *Kabinet koopt duurzame energie in Denemarken*. Url: <https://nos.nl/artikel/2337864-kabinet-koopt-duurzame-energie-in-denemarken>

NOS (2021). *Nederland moet maximale rekening betalen om energiedoelen te halen*. Url: <https://nos.nl/artikel/2382993-nederland-moet-maximale-rekening-betalen-om-energie-doelen-te-halen>

Olsen, J.P. (1995) *Europeanization and nation-state dynamics*, Oslo: Arena working paper.

Olsen, Johan P. (2002). *The many Faces of Europeanization*. *Journal of Common Market Studies*, 40 (5): 921-952.

OESO (2021). *Environment*. Url: <https://www.oecd.org/environment/>

PBL (2020). *Is Nederland het slechtste jongetje van de klas?* Url: <https://www.pbl.nl/blogs/is-nederland-het-slechtste-jongetje-van-de-klas>

PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020*. Url: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2020>

Princen, Sebastiaan en Yesilkagit, Kutsal (2004). *Tussen Brussel en de Polder: De Europeanisering van Politiek en Bestuur in Nederland*. Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap Universiteit Utrecht.

Raad van Europa (2021). *Protecting the environment using human rights law*. Url: <https://www.coe.int/en/web/portal/human-rights-environment>

Radaelli, Claudio M. (2000). *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*. *European Integration online Papers*, 4, nr. 8.

Rijksoverheid (2010). *Implementatie van de EG-richtlijn energie uit hernieuwbare bronnen, de EG-richtlijn brandstofkwaliteit en de EG-richtlijn schone en energiezuinige wegvoertuigen*, Url: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2010Z05867&dossier=32357>

Rijksoverheid (2018). *Wijziging Wet milieubeheer in verband met implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter*

bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord. Url:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z20857&dossier=35626>

Rijksoverheid, (2021). *Klimaatbeleid*. Bron geraadpleegd op 14 maart 2021. Url: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>

SER (2020). *Wat is het Energieakkoord?* Te raadplegen via: <https://www.ser.nl/nl/thema/energie-en-duurzaamheid/energieakkoord/wat>

Tews, K. (2014). *Europeanization of Energy and Climate policy: New trends and their implications for the German energy transition process*. FFU-Report 03-2014

VWEU (2016). *Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (VWEU) [2016] OJ C202/1.

Tweede Kamer, (2021). *Het belang van de EU voor Nederland*. Bron geraadpleegd op 14 maart 2021. Url: https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/tweede_kamer_en_europa/belangeu

Van den Berg, C. F. (2011). *Transforming for Europe: The Reshaping of National Bureaucracies in a System of Multi-Level Governance*. Leiden University Press.

Van Thiel, S. V. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Vink, Maarten (2003), 'What is Europeanisation? And other questions on a new research agenda', *European Political Science* 3, 1 (autumn 2003): 63-74.

Volkskrant (2020). *Uitspraak EU-hof opsteker voor tegenstanders van windmolenparken*. Url: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/uitspraak-eu-hof-opsteker-voor-tegenstanders-van-windmolenparken~bd17566c/>