Evaluatie van de Nederlandse Invloed in de Europese Unie

Gevalstudie- Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

Studie uitgevoerd in opdracht van de Directie International Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken door Dr. Francesca Colli en Dr. Johan Adriaensen (Maastricht University).

Inleiding

Het beïnvloeden van het beleid op Europees niveau is voor Nederland, en de andere lidstaten, een belangrijk doel. Wanneer het uiteindelijke beleid dichter bij de nationale belangen ligt, kan men dit niet enkel gemakkelijker verdedigen voor het parlement en de burger, maar zorgt het er ook voor dat de andere lidstaten gebonden zijn aan diezelfde – voor Nederland voordelige- regels. 'Beleidsbeïnvloeding' in dit onderzoek verwijst naar het vermogen van een lidstaat om het Europese beleid dichter bij de eigen voorkeuren te brengen. Toch is dergelijke invloed in de praktijk berucht moeilijk te definiëren en te meten, vooral in het complexe EU-systeem waar beleid wordt onderhandeld tussen de Commissie, het Europees Parlement en de 27 lidstaten in de Raad.

Vanuit een administratief oogpunt is het dan ook belangrijk (en misschien ook meer realistisch) om de relevante voorwaarden te identificeren voor dergelijke beleidsbeïnvloeding en na te gaan of de Nederlandse regering aan deze voorwaarden voldoet. Er is veel literatuur beschikbaar die deze specifieke vraag behandelt. Deze benadrukt onder andere de aanwezigheid van een duidelijk gedefinieerde strategie, het opbouwen van netwerken en het benutten van expertise. Het belang van deze voorwaarden varieert in functie van het stadium van de beleidscyclus waar invloed wordt uitgeoefend.

Gezien het belang van deze beleidsbeïnvloeding heeft deze studie tot doel drie vragen te beantwoorden. Ten eerste, in hoeverre voldoet de Nederlandse overheid aan de voorwaarden voor effectieve beleidsbeïnvloeding (2016-2022)? Ten tweede, in hoeverre heeft deze capaciteit bijgedragen aan de invloed op het EU-beleidsproces? En tot slot, welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?

Dit rapport analyseert deze vragen aan de hand van de zaak van het mechanisme van koolstof grenscorrectie (Carbon Border Adjustment Mechanism of CBAM) dat op 14 juli 2021 werd voorgesteld als onderdeel van het Fit for 55-pakket (Europese Commissie, 2021). In een eerste sectie zullen we de betrokkenheid van Nederland bij de onderhandelingen over CBAM reconstrueren. Het tweede gedeelte zal kijken naar het onderhandelingsresultaat oftewel de mate waarin de Nederlandse regering haar doelstellingen heeft gerealiseerd. In een derde gedeelte zullen we de verschillende capaciteitsfactoren verkennen die het realiseren van invloed hebben vergemakkelijkt (of belemmerd). De vierde en laatste sectie vat de belangrijkste bevindingen samen en reikt een aantal aanbevelingen aan.

1. Reconstructie van de Nederlandse betrokkenheid in de totstandkoming van CBAM

Het hoofddoel van CBAM is het inperken van het risico op koolstoflekkage. Dit komt voor wanneer de productie van koolstof-intense producten verplaatst van de EU (waar de emissie van koolstof onderhevig is aan het Europees systeem voor emissiehandel - ETS) naar landen buiten de EU waar er geen koolstoftaks is en dergelijke productie dus goedkoper is. Een koolstofgrensheffing kan een gelijk speelveld creëren voor producenten binnen de EU en externe producenten die naar de EU exporteren.

Het risico op koolstoflekkage wordt momenteel getemperd door de allocatie van gratis emissierechten aan producenten in de meest koolstof intensieve sectoren. Dit mechanisme dempt echter de signaalfunctie van een koolstofprijs en is dientengevolge minder efficiënt om emissiereducties te bereiken. Bovendien neemt het aantal gratis emissierechten ieder jaar af en zouden er na 2035 nog onvoldoende zijn om het systeem effectief te houden. Het tweede doel van CBAM is het stimuleren van mondiale actie tegen de klimaatverandering. Het verschaft immers een stimulans aan derde landen om hun eigen koolstofprijs mechanisme in te voeren zodat ze mogelijks vrijgesteld worden van de verplichting om CBAM-certificaten te kopen wanneer ze exporteren naar de Europese markt.

Het originele voorstel van de Commissie werd ingediend op 14 juli 2021 en had betrekking op vijf sectoren waar koolstoflekkage een pertinente bezorgdheid is (aluminium, cement, elektriciteit, meststoffen, ijzer en staal). Het omvatte de directe emissies die voortvloeien uit het productieproces en niet de indirecte emissies (emissies ontstaan bij de productie van de elektriciteit voor het proces). Het voorstel voorzag een start in 2026 met het uitdoven van de gratis emissierechten van 2026 tot 2035.

Dit voorstel werd besproken in de ECOFIN Raad en voorbereid in de Ad Hoc raadswerkgroep (AHWP) voor CBAM. De Raad publiceerde zijn algemene oriëntatie op 15 maart 2022 (Council of the European Union, 2022a). De uitfasering van de gratis emissierechten valt echter onder de revisie van de ETS richtlijnen en werd besproken in de Raad Milieu waar een algemene oriëntatie werd bereikt op 28 juni 2022. Het Europese parlement van zijn kant besprak het voorstel in de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) onder rapporteur Mohammed Chahim (S&D, Nederland) en keurde hun amendementen goed op 8 juni 2022.

Hierop volgde de politieke trilogen in oktober van 2022 die hun conclusie bereikten op 13 december 2022 (Council of the European Union, 2022b), waarna verdere technische besprekingen plaatsvinden aangaande de implementatie van CBAM. De analyse in deze studie, beperkt zich qua tijdspanne tot en met de conclusie van de trilogen en spreekt zich dientengevolge niet uit over (het gebrek aan) Nederlandse invloed in de verdere uitwerking van het beleid.

CBAM is een relatief belangrijk dossier voor Nederland; export maakt een derde uit van het Nederlandse GNP, en de sectoren die (mogelijks) onder CBAM vallen zijn belangrijk voor het land, met name staal, meststoffen en de petrochemie (van Schaik et al., 2022). Hoewel vorige pogingen om een koolstof grensheffing in te voeren werden afgeblokt door de vrijhandelsgerichte Nederlanders, gaven respondenten aan dat dit standpunt wijzigde bij de introductie van een Nederlandse koolstoftaks en het opschalen van de ambities inzake klimaatbeleid (interview 1). Deze gebeurtenissen hebben CBAM tot het rijk der mogelijkheden verheven voor Nederland. Respondenten beaamden dat doorheen het dossier Nederland een algemene voorstander was van CBAM, met een zekere flexibiliteit over de details (interviews 1, 3, 4, 5).

Agenda-setting

Het idee van een koolstofgrenstaks of een correctiemechanisme om koolstoflekkage tegen te gaan is niet zo nieuw. In de EU werd dit idee herhaaldelijk naar voor geschoven door Frankrijk. Reeds bij de UNFCC-onderhandelingen voor het Kyoto Protocol in 1995, sprak de regering van President Chirac haar bezorgdheid uit over koolstoflekkage indien niet alle landen toetraden tot het akkoord. Verdere –meer concrete- voorstellen werden gelanceerd in de jaren 2000 als deel van het Europese Energiepakket en in 2010 als een voorstel om het ETS aan te vullen met een 'carbon inclusion mechanism'. Dit stootte echter op verzet van de Commissie en werd ook in de lidstaten negatief onthaald (Simon, 2010). Behoudens nog een poging in 2012, werd het idee van een koolstofgrenstaks voor een tijdje opgeborgen (Simon, 2012). Dit was deels ook ingegeven door de internationale oppositie die de EU ervoer op een gelijkaardig dossier: de inclusie van de internationale luchtvaart in het Europese ETS. Het was dus aannemelijk dat een mogelijke koolstofgrenstaks een gelijkaardige diplomatieke rel zou veroorzaken.

Nederland onthaalde deze eerdere voorstellen eerder kritisch. Als een sterke voorvechter van vrijhandel was het gekant tegen elke maatregel die mogelijks als protectionistisch gezien kon worden (van Schaik et al., 2022). Desalniettemin waren er enkele markante ontwikkelingen in het beleid rond koolstofprijszetting: de nood om een oplossing te vinden rond koolstoflekkage stuurde reeds de ETS hervormingen in 2009, met de gratis emissierechten voor sectoren die het meest blootgesteld waren aan het risico van koolstoflekkage en een belofte van de Commissie om een voorstel te maken om importeurs van dergelijke goederen te belasten. Voor de hervorming van 2013-2020, werden bijkomende stappen genomen om een koolstofgrenstaks te faciliteren. Zoals Roginko beargumenteerd: "alreeds in 2013 omvatte de aangepaste EU ETS richtlijn een voorlopige versie van het juridische kader voor een grensoverschrijdend koolstoftaks mechanisme". Na het klimaatakkoord van Parijs in 2015, begon de Commissie het Franse idee te steunen, en was het vooral een kwestie van wachten op gunstige politieke omstandigheden voor de lancering van een nieuw voorstel.

Voor de Nederlandse overheid begon het beleidsproces pas ten volle wanneer de Franse regering zijn non-paper deelde in mei 2019. Deze non-paper was een uitnodiging voor andere lidstaten om Frankrijk

te steunen in diens verzoek aan de Commissie om een koolstofgrenstaks te onderzoeken. De Nederlanders waren nog niet proactief bezig met dit beleid, maar moesten wel een antwoord formuleren op het Franse verzoek. De timing was geen toeval. De Fransen waren bezig met de voorbereiding van hun voorzitterschap in 2021. En gezien het verwacht wordt dat een voorzitter optreedt als 'neutrale arbiter' binnen de Raad, lanceerde de Fransen hun initiatief ruim op voorhand. Nederland werd gezien als een natuurlijke bondgenoot voor dit voorstel vanwege het gedeelde lidmaatschap van de 'Green Growth Group' in de Raad, waarin Nederland voorheen ook een leiderschapsrol had vervuld (interview 12).

Het Franse verzoek was oorspronkelijk gericht aan het Ministerie Buitenlandse Zaken (MinBuZa) maar in het formuleren van hun respons werd er reeds gecoördineerd met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het Ministerie van Financiën (MinFin). De initiële groep van betrokken ministeries was tamelijk breed als een gevolg van de vele uitgesproken interesses in het EU Dossiershouders overleg (Interview 12). In dezelfde periode rakelde de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, het idee van een koolstofgrenstaks op in haar eerste speech voor het Europese Parlement (von der Leyen, 2019a). Een aantal factoren kunnen deze ontwikkelingen verklaren: de conclusie van het bindende en 'onvoltooide' klimaatakkoord van Parijs maakt het minder waarschijnlijk dat landen afgeschrikt zouden worden; het aftreden van de Amerikaanse President Donald Trump en de hoop dat de VS een gelijkaardig instrument zouden ontwikkelen; en de ontevredenheid over het huidige systeem met de gratis emissierechten (Roginko, 2022). De introductie van de Europese Green Deal presenteerde een ideale gelegenheid om het idee van een koolstofgrens correctie te lanceren. In haar brieven voor de Commissarissen in september 2019, gaf de Commissievoorzitter dan ook de opdracht aan Commissaris Gentiloni (Economie), Hogan (Handel) en Timmermans (Klimaat) om een koolstofgrenstaks te implementeren (von der Leyen 2019b, 2019c, 2019d).

Samengevat evolueerde het idee dus van een veelal Frans voorstel tot een breder gedragen idee dat deze keer wel succesvol bleek in het bemachtigen van steun van de instelling met het exclusieve recht van het wetgevend initiatief: de Europese Commissie. Ook interessant om weten is dat tussen de opdrachtbrieven naar de Commissarissen in september 2019 en de lancering van de European Green Deal in december 2019 de naam van het instrument veranderde van een koolstofgrens'taks' naar een "correctiemechanisme" (European Commission, 2019). Deze wijziging was niet enkel om de link en conformiteit met het ETS te versterken (en zodoende de maatregel (meer) conform WTO regels te maken), maar ook om de vereiste unanimiteit te vermijden die van toepassing is bij Europese beslissingen over belastingen (interview 5).

Commissievoorzitter von der Leyen's acties verhoogde ook de urgentie van het dossier. Als een gevolg daarvan, werd de Nederlandse administratie in toenemende mate actief rond CBAM. Dit was ook mede

aangevuurd door de Minister President, Mark Rutte, die het wenselijk vond dat Nederland kon wegen op de vormgeving van dit nieuwe instrument (Interview 12). Tot op dit punt, steunde Nederland onderzoek naar een koolstofgrenscorrectie in de EU, maar hadden ze ook kritische vragen over de compatibiliteit met de WTO regels en de haalbaarheid van het Franse voorstel. Het initieerde in ieder geval een periode van actief onderzoek waardoor Nederland erin slaagde snel een positie te formuleren en er zich van te vergewissen dat bepaalde elementen al dan niet op de onderhandelingstafel belandden (interview 1).

Dit resulteerde in de specificatie van een aantal voorwaarden voor een Nederlands akkoord op een mogelijk koolstofgrens correctie middels de publicatie van een non-paper die op 5 november 2019 steun kreeg in de *Raad voor Europese Aangelegenheden* (REA) (Kingdom of the Netherlands, 2019). Het mechanisme zou WTO conform moeten zijn; zou gradueel moeten ingevoerd worden; zou in de lijn moeten zijn met de klimaatfinancieringsafspraken uit het klimaatakkoord van Parijs; mag niet leiden tot handelsbelemmeringen; en zou moeten gebruik maken van een gecertificeerd en gestandaardiseerd systeem van koolstofboekhouding. Een systeem dat, bovendien, niet zou mogen leiden tot onnodige administratieve lasten voor de douaneautoriteiten of de bedrijven. De REA besloot ook dat Nederland proactief de Commissie tijdens het beleidsvormingsproces zou beïnvloeden.

Het idee van CBAM was ondertussen duidelijk op de Europese agenda gezet en de Commissie begon actief te werken aan een beleidsvoorstel. Nederland was voorbereid.

Beleidsvorming

De vorming van een kernteam binnen de administratie en de continue vergaring van bijkomende informatie, zorgde dat het werk aan CBAM gestaag verder liep. Het dossier verhuisde van EZK naar MinFin in december 2019 zonder al te veel discussie. EZK had reeds te kampen met een zeer drukke agenda onder impuls van de New Green Deal, en gaandeweg werd alsmaar duidelijker dat CBAM zou geleid worden door DG TAXUD in de Europese Commissie. Dit impliceerde dat de vorming en implementatie van het beleid ook in toenemende mate in de schoot van nationale douaneautoriteiten zou komen te vallen. De Nederlandse administratie spiegelde deze ontwikkeling en de coördinatie van het dossier werd dan ook overgedragen naar het Ministerie van Financiën die dan ook de leiding overnam in dit dossier (Interview 2, 12).

Presentaties van experten vonden plaats van december 2019 tot januari 2020, waarin het mogelijke design en de centrale parameters (smaken) van een koolstofgrens correctie besproken werden. Hierop volgden dan interdepartementale meetings en discussies tot maart 2020 waarin de preferenties van Nederland werden vormgegeven. In dit stadium, bestond de Nederlandse positie eruit om het ETS in vorm te volgen, een importtarief en een export rebate te gebruiken en om verder mogelijke sectoren te onderzoeken. Deze meetings gaven ook mee vorm aan het eerder opgezette plan om proactief de Commissie en andere lidstaten te beïnvloeden doorheen de ontwerpfase van het CBAM-voorstel. In

2020 publiceerde Nederland samen met Frankrijk een gezamenlijke non-paper over handel, sociaal-economische effecten en duurzame ontwikkeling. Hierin werd een koolstof grenscorrectie aangestipt als een manier om het Europese klimaatbeleid te versterken. Het benadrukte ook drie prioriteiten: dat CBAM het ETS in rekening zou nemen, dat het conform de WTO regels zou zijn, en dat het gradueel geimplementeerd zou worden (Kingdom of the Netherlands and Republic of France, 2020). In juli 2020, bezoeken de Nederlandse PV en een delegatie van de ministeries van buitenlandse zaken, financiën, en economie en klimaat de Commissie voor een eerste keer. Een technische paper werd hierbij gedeeld over het ontwerp van een mogelijke CBAM (interviews 1, 5).

Van april tot september 2020, en conform de afgesproken aanpak, stelde de Nederlandse administratie een tweede non-paper op over de ontwerpopties in CBAM, en stuurde deze naar de Commissie en de lidstaten in oktober 2020. Deze was specifiek gericht op het overtuigen van gelijkgestemde lidstaten om samen een non-paper te ontwerpen die naar de Commissie gestuurd zou kunnen worden. Rond deze periode, begonnen vertegenwoordigers van de PV en MinBuza ook contacten aan te knopen met het Europese Parlement. Ze ontmoetten de rapporteur Mohammed Chahim in december 2020 om de positie van het EP te bespreken en technische informatie te delen.

Ten slotte, in de aanloop naar de publicatie van de Commissie's voorstel, publiceerde Nederland –samen met enkele andere lidstaten- een opiniestuk in Politico waarin ze de Commissie oproepen om een CBAM 'effectief, legitiem en fair' te maken, dat het conform de WTO regels zou zijn en effectief in het ondersteunen van het ETS (Blümel *et al.*, 2021). Volgens onze bronnen was dit opiniestuk bedoelt om de brede steun van Nederland te signaleren en om een aantal concrete criteria voor het nakende voorstel te benadrukken **(**interview 2).

Besluitvorming

De Commissie's voorstel volgde uiteindelijk op 14 juli 2021. Daarna was het aan de Raad en het EP om dit aan te passen en –mits de gepaste meerderheden gevonden te hebben- goed te keuren. Er waren drie onderhandelingen waarin de Nederlandse overheid invloed kon uitoefenen: de onderhandelingen in de Raad, onderhandelingen in het Europese Parlement en de inter-institutionele onderhandelingen die plaatsvinden in de trilogen. In ons onderzoek traceren we de invloed in elk van hen.

Conform de procedures voor de nationale standpuntbepaling, moet er –na publicatie van het Commissievoorstel- eerst een BNC-fiche worden opgesteld door het leidende ministerie. Dit proces verliep zonder al te veel incidenten. Er waren geen noemenswaardige conflicten of getouwtrek tussen de betrokken ministeries. Na de uitvoerige voorbereidingen in de administratie tijdens de beleidsvormingsfase was er reeds een gezamenlijke visie ontstaan waardoor de voorgestelde positie gezien werd als de logische uitkomst van de eerdere deliberaties (interview 6).

Onderhandelingen in de Raad vonden plaats in een speciaal hiervoor gemaakte "ad hoc" raadswerkgroep (AHWP) voor CBAM. Na een eerste reeks presentaties over het voorstel en discussies om het mandaat van de AHWP vast te leggen, ging het Sloveens voorzitterschap over tot een discussie van het voorstel artikel-per-artikel. Dit vertraagde het proces een beetje en stelde de discussie over veel belangrijkere thema's voor een ruime tijd uit. De Nederlandse PV had duidelijke onderhandelingsinstructies en kon op basis hiervan de discussies sturen.

In januari 2022 nam het Frans voorzitterschap over. Dit veranderde ook de dynamiek in de discussies in de Raad. Omdat ze een groot belang hadden bij het slagen van de CBAM-onderhandelingen, trachtten ze het proces ook te versnellen. De discussies begonnen zich sterker toe te spitsen op enkele kernthema's waarover de meningen uiteenliepen. Compromisvoorstellen werden gevormd. In dit stadium, waren er nog steeds een aantal lidstaten die geen positie hadden gevormd over het voorstel. In Duitsland moest een nieuwe regeringscoalitie tot stand komen en dit bemoeilijkte dan wel vertraagde hun stellingname. Dit had ook gevolgen voor andere lidstaten die een afwachtende houding aannamen. De vroege start van de Nederlanders maakte het gebruik van onderhandelingstactieken op basis van expertise in dit stadium ook mogelijk. Veel van de bezorgdheden die door de andere lidstaten werden geuit waren immers eerder al door de Nederlandse administratie overwogen. Dit stelde hen in staat om empathisch in het debat te treden met argumenten en expertise. Actieve samenwerking met de Franse overheid en de Commissie bestendigde ook de Nederlandse invloed in de Raadsonderhandelingen bijvoorbeeld wanneer het beheerssysteem ter sprake kwam (interviews 1, 3, 5). Daarnaast was Nederland ook in contact met lidstaten die eerder kritisch waren over CBAM (interviews 1, 9).

Op 15 maart 2022 werd in COREPER uiteindelijk een aantal laatste knopen doorgehakt en een gezamenlijke positie werd gevonden

Onderhandelingen in het Europese Parlement vonden parallel plaats en duurden iets later dan de discussies in de Raad. De ENVI-commissie stemde over de amendementen op 17 mei 2022. Deze werden goedgekeurd in de plenaire vergadering op 8 juni 2022.

De Nederlandse PV maakte eerst contact met het Europese Parlement – en meer specifiek rapporteur Mohammed Chachim (S&D, Nederland) – terwijl deze zijn rapport opstelde. Initieel contact was gelegd door de PV's EP verantwoordelijke, waarna directe contacten tussen de fiscale attaché and Chahim's adviseur plaatsvonden (interview 4). Bijeenkomsten tijdens de besluitvormingsfase legden zich vooral toe op inhoud en het delen van informatie over posities en de haalbaarheid van verschillende voorstellen. Naast deze directe contacten, werden de onderhandelingen in het EP ook gevolgd door het kernteam in de ministeries in Den Haag. Deze maakten o.a. een intern document op waarin alle amendementen voorgesteld door het Europese Parlement werden gewikt en gewogen. Dit stelde hun in staat om mogelijke uitdagingen, prioriteiten en strategieën te formuleren voor de komende trilogen.

De Trilogen werden geleid onder het Tsjechisch voorzitterschap, dat de scepter overnam in de zomer van 2022. Net zoals het Franse voorzitterschap wilden de Tsjechen de onderhandelingen afronden voor het eind van hun mandaat. Ze werkten dan ook met een strak tijdschema. De eerste triloog vond plaats in oktober 2022 en een finaal compromis werd reeds bereikt op 18 december 2022.

In dit stadium volgde het Nederlandse engagement dezelfde lijnen als in de vorige beleidsstages. Continue contact met het Europese Parlement verzekerde inzicht in hun positie en door middel van triangulatie met de informatie verkregen van het voorzitterschap bekwamen ze een holistisch beeld van de trilogen (interview 4). Gegeven het mandaat van de AHWP, werden bijeenkomsten georganiseerd tot de conclusie van de trilogen. Gedurende dit proces, waren de Nederlanders actief in de onderhandelingen, verschafte ze regelmatig informatie aan het voorzitterschap en de Commissie, stelden compromisvoorstellen op, en onderhielden ze regelmatig contact met andere lidstaten (interviews 3, 5, 8, 9).

Naast dergelijke persoonlijke contacten, zorgde de administratie ervoor dat de richtlijnen naar de permanente vertegenwoordiging (PV) rekening hielden met de dynamiek van de onderhandelingen en het evoluerende krachtenveld. Nederland verschafte schriftelijke input voor de technische trilogen waar mogelijk, bijvoorbeeld in respons op de Commissies' non-paper over mogelijke compromissen inzake beheersstructuren (governance) in oktober 2022.

2. Resultaten

Er zijn meerdere manieren om invloed te meten. Doorgaans maakt men een onderscheid tussen drie methoden, nl. attributed influence, preference attainment, and process-tracing (Dür, 2008). In deze studie passen we voornamelijk de eerste twee toe. Bij "attributed influence" (toegewezen invloed) worden betrokkenen of experten bevraagd naar de specifieke actoren en diens invloed in het beleidsproces. In het algemeen vonden de geïnterviewden het moeilijk om succes te beoordelen en waren ze weigerachtig om de winnaars en verliezers aan te duiden in de onderhandelingen voor CBAM, laat staan invloed toe te wijzen aan een specifieke lidstaat. Met die bemerking indachtig, was er toch consensus over drie centrale punten: vooreerst dat de Raad won met betrekking tot het systeem van governance (hybride vorm); het Europese Parlement won op gebied van de scope en de klimaatambities; en dat het feit dat CBAM tot stand kwam was een overwinning op zichzelf (interviews 3, 4, 5, 8).

Omdat de Nederlandse positie grotendeels CBAM steunde, werd Nederland dan ook gezien als één van de 'winnaars'van de onderhandelingen.

> *I would count the Dutch among the member states who were a bit more ambitious and open to more. So in that sense I would call them within the Council the 'winners', more on the winners' side, together with the Nordics*

> *and the French. But of course it differs on all aspects. You have the phase out of free allowances, which I'm sure for the Dutch could also be a bit more ambitious than we have now, and then you have the sectors, where they were not that keen on having chemicals in because it's an important sector. But in general…in the Council they got a lot of what they wanted. And the same for the Parliament overall.* (interview 4)

Dit perspectief kwam ook naar voor in de zelfevaluatie van de geïnterviewde Nederlandse ambtenaren en diplomaten die een algemene tevredenheid uiten over het onderhandelde resultaat. Uiteraard is hier ook sprake van een zekere social desirability bias. Toch werd dit sentiment gestut door uitspraken van buitenlandse diplomaten in het onderhandelingsproces (zie hierboven). Niet enkel ondersteunden de interviews de algemene indruk van invloed, ze bevestigden ook de onderliggende factoren die deze invloed mogelijk maakten (zie infra).

Maar invloed kan ook gemeten worden als de mate waarin de Nederlandse objectieven gerealiseerd zijn in de finale tekst. Dit is wat men in de literatuur 'preference attainment' noemt. Typisch behelst deze meting van invloed het opdelen van het beleidsdossier in een resem onderhandelingspunten waarover discussie was ontstaan, het in kaart brengen van de preferenties van de betrokken onderhandelaars en –uiteindelijk- de evaluatie van de mate waarin het onderhandelde resultaat dicht bij de nationale preferenties ligt (Thomson et al. 2009). We identificeerden vijf centrale bezorgdheden voor de Nederlandse overhead in dit dossier: de kwestie van de eigen middelen, bescherming van de export, indirectie emissies, de sectoren die onder CBAM zouden vallen (scope) en de regelingen qua governance van het systeem.

Eigen Middelen

Ook al wordt CBAM geclassificeerd als een grenscorrectie mechanisme, het zal uiteindelijk inkomsten genereren. Een punt van succes in de beleidsvormingsfase was de beslissing om discussie over de eigen middelen uit het CBAM-voorstel te verwijderen. Nederland suggereerde aan de Commissie en het Sloveens voorzitterschap dat de kwestie van de eigen middelen apart besproken en beslis moest worden. Gegeven de wens om eerst een akkoord over CBAM te bekomen, waren beide partijen hier wel voor te vinden. Doorheen de discussies in de AHWP, benadrukte de Nederlandse delegatie harhaaldelijk dat elke discussie over eigen middelen binnen de gepast raadwerkgroep zou moeten plaatsvinden (waar uiteindelijke beslissingen via unanimiteit genomen zouden worden). Hoewel andere lidstaten, meest prominent Spanje, aanstuurden op een discussie over de inkomsten die CBAM zou genereren, vond de Nederlandse positie bijval bij een resem andere lidstaten (zoals de andere leden van de 'vrekkige vijf': Zweden, Denemarken, Finland & Oostenrijk). In de algemene oriëntatie van de Raad is de discussie over eigen middelen duidelijk als iets aparts aangegeven. Dit was iets waar Nederland bilateraal en op hoog niveau heeft voor geijverd (Interview 1).

De amendementen van het Europese Parlement, maar ook mogelijke compromissen die naar voor kwamen in de trilogen, riskeerden een (impliciete) goedkeuring van het toewijzen van eigen middelen, bijvoorbeeld door het gebruik van CBAM-inkomsten voor het beheer van het centrale (Europese) administratieve systeem. Doorheen de trilogen werd er echter een consistente waakzaamheid aan de dag gelegd die garandeerde dat beslissingen over eigen middelen buiten CBAM vielen.

Dit kan dus gezien worden als een punt van succes. Toch zijn er twee voetnoten hierbij te maken. Vooreerst was dit standpunt ook gesteund door andere leden in de Raad en de Commissie die ook een snelle goedkeuring van CBAM beoogden (interviews 3, 5, 10). Ten tweede was het voor het Europese Parlement, ondanks enkele amendementen in die richting, niet zo'n belangrijke kwestie als de uitbreiding van de scope (interview 4). Dit faciliteerde de verwijdering van referenties naar eigen middelen in het finale compromis.

Bescherming van de export

Voor een exportnatie als Nederland, was de bescherming van de export een belangrijke kwestie en dit al van bij het prille begin van de onderhandelingen. Toch is er in de finale tekst geen duidelijke maatregel die de export beschermt. Initiële voorstellen om deze doelstelling te realiseren concentreerden zich op een export rebate, een idee dat ook door Nederland actief werd gepromoot.

Wanneer duidelijk werd dat dergelijke maatregel niet conform WTO-regels zou zijn, werd het idee losgelaten. In de plaats hiervan kwamen maatregels die afhangen van de uitfasering van de gratis emissierechten, de introductie van een innovatiefonds en het evalueren en rapporteren over de effecten op de exportsector (art 30.5 CBAM). Hoewel dit minder dan ideaal is voor Nederland kan het beschouwd worden als een 'minder kwaad' omdat het de compatibiliteit met WTO-regels garandeert.

Gezien andere lidstaten en het Europees Parlement maatregelen wilden herintroduceren die deze conformiteit in het gedrang zou brengen, kan het als een positief resultaat beschouwd worden dat de uiteindelijke tekst alsnog in lijn is met de WTO-regels en exporteurs in zekere mate beschermt. Hoewel Nederland dit resultaat steunt, is er een acuut bewustzijn dat voor vele Nederlandse sectoren het risico op exportlekkage nog niet van de baan is (interview 1)

Indirecte emissies

Indirecte emissies zijn belangrijk voor Nederland en het was een thema dat ze in het initiële voorstel maar ook in de latere onderhandelingen geregeld hebben aangekaart. De BNC-fiche reflecteert de bezorgdheid van het kabinet over indirecte emissies: hun afwezigheid in CBAM vergroot het risico op koolstoflekkage voor sectoren die intens gebruik maken van elektriciteit zoals aluminium maar ook andere sectoren waar de elektrificatie zich zal doorzetten. Het doel was daarom om de Commissie te bevragen over de effecten van de uitsluiting van indirecte emissies in het voorstel, vooral omdat het de EU's indirecte compensaties op de langere termijn zou moeten vervangen. Indirecte emissies zijn

uiteindelijk in beperkte vorm opgenomen in de regelgeving zoals in het volgende punt verduidelijkt wordt.

Scope

Voor wat betreft de scope van CBAM, is de analyse van invloed een beetje meer complex. In een presentatie van MinFin samen met EZK over de verschillende smaken van CBAM in maart 2020, waren de voorkeuren qua scope beperkt tot cement, staal, meststoffen en elektriciteit als voornaamste doelen daar waar plastiek en producten uit de raffinaderij overwogen werden als een mogelijk doel van de regelgeving. Dit kwam reeds dicht bij de uiteindelijke selectie aan sectoren in het originele commissievoorstel (en de algemene oriëntatie van de Raad).

Onder impuls van het EP werd de scope verruimd tijdens de trilogen. Dit was echter niet geheel tegen de Nederlandse belangen in. Volgend op een parlementaire notie van Thijssen & Kröger, had de regering reeds een opvolgstudie gevraagd naar de impact van een verruimde scope voor CBAM in het geval die ook de organische chemie zou omvatten (Kamerstuk 22 112, nr. 3362). Het resultaat van de studie uitgevoerd door Trinomics toonde aan dat de kosten van dergelijke uitbreiding meevielen en dat het niet te moeilijk zou zijn om het te implementeren (Trinomics, 2022). Ook aluminium werd opgenomen in de lijst. Dit was niet tegenstrijdig met de Nederlandse belangen gezien hun eerder vermelde bezorgdheid over indirecte emissies. Dus algemeen beschouwd kan men wel stellen dat de scope van het voorstel dicht eindigde bij de Nederlandse wensen al evolueerde in dit geval de Nederlandse positie tijdens de onderhandelingen.

Governance

De onderhandelingen omtrent de beheersstructuren rond CBAM (governance) waren complexer omdat er vele mogelijke uitkomsten waren. De kwestie van governance was nauw gelinkt aan de discussies over de eigen middelen. Een volledig centraal systeem waarin de certificaten ook zouden verhandeld worden op Europees niveau zou CBAM duidelijk een ‘eigen middel’ gemaakt hebben. Dit zou ook tot toenemend verzet onder de lidstaten hebben geleid. De finale tekst stelt een hybride systeem voor dat in grote lijnen het ETS volgt met een centraal platform dat opgezet en beheerd wordt door de Commissie, maar waar de verkoop en wederaankoop van CBAM certificaten een opdracht voor de lidstaten zou zijn. Het hybride model was een compromis dat in de Raad onderhandeld werd en viel tussen de Commissie’s idee voor een gedecentraliseerd system en het voorstel van het Parlement om het compleet te centraliseren. (interview 5, 8). Samen met het Frans voorzitterschap droeg Nederland bij aan de compromistekst dat bijna woord-voor-woord in de finale regelgeving terug te vinden is (interview 1). Dit was ook een thema waar de flexibiliteit van de Nederlandse onderhandelaars toelieten om een akkoord te bekomen (zie ook C5 beneden).

> *I think we were kind of happy with the decentralised proposal put forward by the Commission. We did think some things could be more centralised, but we were generally like, well, this is this is good. So we kind of ended up [initially] in the camp of defending decentralisation. And I think at the end, we were kind of positive, not on everything, but positive on some degree of centralisation. So I think we kind of understood what other member states were saying, well, we don't have the administrative capacity, we want some centralised parts of the ICT and everything. And we did want to retain national discretion on some key decisions. But we were kind of open to it in the end. And we also saw that this could be important.* (interview 1)

3. Analyse van capaciteiten: condities voor invloed

C1: Netwerk en relaties

Nederland's bestaande netwerken en capaciteit tot coalitievorming speelden een centrale rol in deze gevalstudie. Drie types relaties zullen hier besproken worden: relaties binnen het Nederlandse netwerk, relaties met de andere lidstaten, en relaties met de EU-instellingen.

De **relaties binnen het Nederlandse netwerk** waren van vitaal belang doorheen het proces. Zoals verder zal besproken worden, waren niet enkel de relaties tussen de PV en de ministeries in Den Haag, maar ook de coördinatie tussen de ministeries belangrijk om een coherente positie te bekomen. Wekelijke meetings en open contacten leidden tot een redelijk uitzonderlijke amicale en productieve werkverhouding (interview 1).

Ook het netwerk met de zakenwereld speelde hierin een rol. Gedurende het ontwerp van de eerste non-paper in oktober 2020, reikte de Nederlandse administratie uit naar de vertegenwoordigers van belangrijke Nederlandse bedrijven en federaties (bijv. Tata Steel, VNCI en VNPI). Dit gebeurde in parallel met het in kaart brengen van de posities van andere lidstaten. Contacten met het bedrijfsleven werden belangrijk geacht voor het aanstippen van issues die anders onderbelicht bleven. Tijdens de onderhandelingen gebeurde dit meestal op initiatief van de sector zelf. Zo kwam bijvoorbeeld de nood aan bescherming tegen export lekkage naar boven in discussies met de industrie, ook al werd uiteindelijk geen WTO-conforme oplossing gevonden. (interview 1).

Ten tweede, kan Nederland bouwen op reeds sterke **relaties met andere landen** om expertise te delen en om te wegen op het beleid. Dit behelst onder andere de contacten met de PVs van andere lidstaten in de vroege stadia van het beleidsproces. Discussies met andere lidstaten zoals Zweden en Denemarken waren in dat opzicht nuttig om de Nederlandse positie te verfijnen in de non-paper van oktober 2020.

Meerdere van deze relaties bouwden op reeds bestaande netwerken. De belangrijkste hiervan –in de context van deze gevalstudie- betrof de relatie met Frankrijk. Frankrijk was centraal, niet enkel door diens voorgeschiedenis als voorvechter van een koolstof grenscorrectie mechanisme of diens grote (stem-)gewicht, maar ook door hun rol als voorzitter van de Raad gedurende het beleidsproces. Daarnaast kon Nederland ook nog beroep doen op de andere lidstaten in de 'frugal coalition' (Denemarken, Finland, Zweden en Oostenrijk) wanneer discussies raakten aan de kwestie van de EU's eigen middelen (interviews 1, 5).

Andere diplomaten gaven aan dat de frequentie van deze contacten redelijk hoog was, zeker in vergelijking met andere lidstaten. Zo was er vaak contact voor en na iedere meeting, en werd dergelijk contact vaak geïnitieerd door de Nederlanders. Daarenboven was de Nederlandse PV ook actief in het bouwen van bruggen met lidstaten die andere posities werden toegedaan en werden ze gezien als benaderbaar om issues te bespreken (interview 9).

Tot slot betrok Nederland ook derde landen in discussies over het ontwerp, de doelstellingen en impact van CBAM door de PV en andere diplomaten te consulteren (onder andere deze bij de WTO) (interview 1). Hoewel dit niet instrumenteel was voor het beïnvloeden van het EU-beleidsproces, had dit een aantal voordelen. Vooreerst, bewerkstelligde dit goede relaties eenmaal CBAM in werking zou treden. Ten tweede, bereidde het ook de weg voor een (meer) WTO conform ontwerp. En tot slot bestendigde het ook de coherentie van het Nederlandse beleid waar geo-politieke overwegingen een belangrijkere rol beginnen te spelen.

Naast de relaties binnen het Nederlandse netwerk en de relaties met andere landen, steunde Nederland ook op **sterke relaties met de EU instellingen**. Die werden vooral gesmeed door vroege en frequente contacten waarbij ze zich op hun uitgebreide expertise konden beroepen. Zoals eerder besproken, waren contacten met de Commissie belangrijke voor het delen van informatie, het brainstormen over mogelijke compromisteksten en het delen van de Nederlandse bezorgheden (interview 1, 5).

De Nederlanders hadden ook frequent contact met het Europees Parlement, zowel op hoog politiek niveau als met de beleidsadviseur van de rapporteur. Het EP werd van bij het begin opgevolgd door de PV middels regelmatige rapporten over parlementaire debatten of het in kaart brengen van de posities van de partijgroepen. Bilaterale contacten tussen het parlement en de PV waren frequent ('minstens maandelijks gedurende het proces', interview 5) en werden gebruikt zowel om technische informatie te delen als om het speelveld van de onderhandelingen in kaart te brengen. Het feit dat de rapporteur een Nederlander was faciliteerde uiteraard deze contacten, ook al was hij niet van dezelfde politieke strekking als de regeringscoalitie.

C2: Kennis, middelen en mandaat

Den Haag startte met het verzamelen van informatie over de doelen en ontwerpopties voor CBAM zodra het idee werd vermeld in de European Green Deal, door presentaties van diverse experten. Dit, gecombineerd met geregelde interministeriele coordinatie meetings, stelde de administratie in staat om expertise op te bouwen en gaandeweg de Nederlandse prioriteiten en preferenties te kristalliseren.

Verscheidene respondenten (3, 5, 9) benadrukten de expertise van de Nederlandse vertegenwoordiging en in het bijzonder het vroege stadium waarover ze deze reeds ter beschikking had. Iets dat redelijk ongewoon was voor dergelijk een nieuw en technisch beleidsdossier. Instructies vanuit Den Haag waren gedetailleerd, verschafte ook de nodige argumentatie en uitgeschreven compromisvoorstellen.

Dergelijke kennis had ook een positieve impact op de andere capaciteitsfactoren: het stelde Nederland in staat om reeds in een vroeg stadium met de Commissie samen te zitten tijdens het opstellen van een voorstel en (mogelijke) compromisteksten tijdens de onderhandelingen in de AHWP voor te stellen (C1) en vergrootte ook de coherentie in de Nederlandse positie doorheen het beleidsproces (C3).

Wat betreft **de middelen** bleek het menselijk kapitaal van de Nederlandse administratie een belangrijke factor in het vergaren van informatie en onderhouden van contacten. De intensiteit van de interministeriële coördinatie en het uitnodigen van externe experts suggereert dat er behoorlijk wat middelen werden toegewezen aan de opvolging van CBAM. Interviews gaven aan dat de Nederlandse PV in het bijzonder actief was in het contacteren van stakeholders en het Europese Parlement (interviews 3, 4, 9). De consensus wijst uit dat dit niet op enkele individuen betrekking heeft maar eerder een structurele karakteristiek is, zoals het volgende citaat van een respondent suggereert:

> *My assessment of the Netherlands in the negotiation would be that they had been super professional and one of the best…I was also [in] another group, where I would give the same impression. So I don't think that it was just that [the attaché] was exceptional…I think it's structural and systemic…you can feel that there is a structure that is used to handle this kind of complex thing, and that they have the relevant competences and people and time to dedicate to good inter-ministerial coordination.* (interview 3)

Ten slotte, had Nederland **een helder mandaat** in de zaak CBAM: zowel wat betreft het officiële onderhandelingsmandaat dat Den Haag naar de Brusselse PV stuurde, maar ook het mandaat dat uitging van het Nederlandse parlement naar diens regering.

Het mandaat van Den Haag was duidelijk maar verschafte voldoende flexibiliteit om belangrijke strategische beslissingen te nemen (interview 1; zie ook C5). Het Nederlandse parlement was geïnteresseerd in het hele Fit for 55 pakket, en dus ook CBAM, van bij het begin. De Tweede Kamer keurde meerdere moties goed waarop telkens een reactie volgde van de regering. Bijzondere aandacht

gaat hierbij naar de motie van Thijssen en Kröger (Kamerstuk 22 112, nr. 3362). Deze motie leidde tot het bestellen van een studie naar de uitbreiding van de scope van CBAM. Die studie werd later ook aangehaald door de Nederlandse vertegenwoordiging in de raadswerkgroep wanneer de uitbreiding van de scope ter sprake kwam in de trilogen. De overwegend positieve houding van het parlement was in lijn met de positie van de Nederlandse overheid en hun ambities verschafte de ambtenaren ook met een duidelijk mandaat om voor een ambitieus CBAM-akkoord te gaan (interview 1).

C3: Beleidscoherentie

Al van bij het begin was er een bewustzijn dat **horizontale coherentie** in het beleid dat door de verschillende ministeries werd nagestreefd moest bereikt worden. In de voorbereiding van de non-paper van september 2020 kwam de discussie over de eigen middelen al snel naar voor als een belangrijke kwestie. De ministers werden toen gevraagd voor instructies om te vermijden dat de administratie actief zou lobbyen voor CBAM om later het risico te lopen ertegen te moeten stemmen in geval men de uiteindelijke aanwending van die middelen af zou keuren. De vrees was dat steun voor CBAM gezien zou worden als een impliciete goedkeuring voor de eigen middelen van de EU. De Nederlandse positie was daarom om de discussies rond CBAM en de eigen middelen zo ver als mogelijk uit elkaar te houden en dit werd dan ook een centraal punt in het opstellen van de non-paper en de externe communicatie hierrond. Het feit dat Fit for 55 onder EZK en niet Finance viel, hielp ook om de discussie over CBAM toe te spitsen op de klimaatambities en weg te houden van fiscale kwesties (Interview 1).

Maar coherentie was ook van belang in het handhaven van de Nederlandse ambities inzake handelsbeleid (liberaal en voorstander van de WTO) en inzake klimaatbeleid (steun aan de New Green Deal). Om dergelijke coherentie te bewerkstelligen, maakte de Nederlandse administratie gebruik van een brede (maar intense) consultatie met geaffecteerde departementen zoals Finance, EZK en MinBuZa. Een kernteam ontstond hieruit van een 4 à 5 ambtenaren die actief betrokken waren doorheen het beleidsproces. Ze konden actief beroep doen op de input van een veel bredere cirkel aan 'meelezers' die in de loop van het proces in variabele mate betrokken waren. De inbreng van deze meelezers was meer afhankelijk van de thema's die ter discussie lagen (Interviews 2, 6, 7). De effectiviteit van dit process ging ook niet onopgemerkt voorbij aan externen, zoals een Europese diplomaat aangaf:

> *The Netherlands had a really operational, well thought-through position where you could see – I don't know how they did it, but they had interminsterial discussions where the various elements were assessed together and the position was built in a manner that made sense*. (interview 3)

CBAM – in dit geval- kan dan ook moeilijk gezien worden als een representatieve gevalstudie. In vergelijking met andere dossiers, was het coördinatieproces over CBAM beduidend meer coöperatief dan competitief en meetings werden zowel gebruikt om de positie op punt te stellen als om de strategie te bespreken (interviews 1, 2 and 7). Een aantal redenen voor deze efficiënte coördinatie kwamen in het

onderzoek naar boven. Vooreerst was er de mogelijkheid om verschillende moeilijke kwesties (zoals eigen middelen of de uitfasering van gratis emissierechten) te compartimentaliseren zodat deze in hun gepaste forum aan bod zouden komen. Dit maakte dat het dossier voor de Nederlanders relatief rechttoe recht aan was (interview 2). Ten tweede was er het feit dat de formulering van de positie al redelijk vroeg startte. Dit beperkte de tijdsdruk en maakte het proces meer een deliberatie en dus minder antagonistisch (interview 6). Ten derde was het innovatieve karakter van CBAM ook een factor dat de deliberatieve dynamiek versterkte. Niet enkel was er een zeker enthousiasme om aan iets nieuws te werken, maar er waren ook geen bestaande posities om van te vertrekken. Dit open canvas was dan ook een uitnodiging om aan samen te werken (Interview 12). Een laatste verklaring dat geregeld in de interviews naar boven kwam was de relatieve jonge leeftijd van het team dat aan het dossier werkte. Zij deelden hetzelfde objectief, wilden de samenwerking doen lukken en hadden baat bij een succesvolle uitkomst (Interview 10, 11).

Naast de horizontale coördinatie tussen de verschillende ministeries, was ook de **verticale coherentie** redelijk hoog tijdens de CBAM-onderhandelingen. De informatiestroom tussen Brussel en Den Haag was continue en gedetailleerd. Leidinggevende ambtenaren konden –zo gewenst- de bijeenkomsten van de AHWP bijwonen. Een opportuniteit waar occasioneel van gebruik werd gemaakt. Algemeen gesproken was er een gevoel van vertrouwen dat gradueel werd opgebouwd sinds het begin van de samenwerking, door frequente meetings, open communicatie en feedback (interview 10). De binnenlandse administratie weerspiegelde die op Europees niveau. Met het dossier in handen van de DG TAXUD van de Commissie, was het redelijk natuurlijk dat in Den Haag het Ministerie van Financiën de leiding zou nemen op dit dossier. Dit vergemakkelijkte contacten met hun administratieve evenknie in de Commissie en de andere lidstaten (Interview 2, 7). Desalniettemin, werden ook andere DGs van de Commissie gecontacteerd wanneer hun input mogelijks een grotere impact zou hebben op het beleidsvormingsproces (Interview 2). In de Raadsonderhandelingen was de achtergrond van de attaché niet zo belangrijk. Vooral belangrijk was diens capaciteit om verschillende standpunten naar de tafel te brengen. Een capaciteit dat actieve consultatie met de verschillende betrokken ministeries vereist (interview 3, 5). De instructies naar de PV waren getailleerd en bewerkstelligde een actief en coherent engagement.

Tot slot was de Nederlands positie ook **coherent overheen de tijd.** Ondanks het feit dat er verkiezingen in Nederland plaatsvonden gedurende de onderhandelingen over CBAM, kon Nederland een duidelijk standpunt innemen, in tegenstelling tot ander lidstaten zoals Duitsland (interviews 3, 5) of België (Vermeylen, 2023). Een aantal factoren droegen hiertoe bij. Vooreerst is er de relatieve autonomie van de administratie in de voorbereiding en verdediging van een positie. Op het politieke niveau werd een algemene richting aangegeven die niet zo controversieel was. Ten tweede werd de uitgestippelde visie niet enkel gedeeld in de regerende coalitie maar ook bij een meerderheid van de andere Nederlandse partijen. Meer bepaald: voorzichtigheid wat betreft de eigen middelen, steun voor de New Green Deal.

C4: Sturing met draagvlak

De Nederlanders worden algemeen gezien als goed voorbereid en actief in een vroeg stadium (Dekker et al. 2019). De procedure waarbij een werkgroep 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) een positie moet formuleren (BNC-fiche) binnen enkele weken na publicatie van het Commissie-voorstel garandeert dat de Nederlandse regering al redelijk snel een positie kan innemen. In het geval van CBAM begon het werk aan dergelijke positie echter veel vroeger. In reactie op de Franse non-paper moest een formeel antwoord volgen. Dit vereiste coördinatie door het Ministerie Economische Zaken en Klimaat (EZK) en leidde tot een eerste positie in de zomer van 2019, bijna twee jaar voordat de Commissie zijn voorstel zou publiceren. De ambitie om de Commissie proactief te beïnvloeden tijdens het beleidsvormingsproces kreeg vorm in daaropvolgende discussies op hoog ambtelijk en politiek niveau (REA, 5 November 2019; HCEU, 18 September 2020).

Op vlak van sturing is het nuttig om een onderscheid te maken tussen acties op strategisch en administratief niveau. Daar waar de eerste betrekking heeft op de prioriteiten in het beleid en hoe actief Nederland op dit dossier moet zijn; is de tweede meer praktisch van insteek. Centraal hierin is de controle dat de geformuleerde posities en onderhandelingsstrategie in lijn met de eerdere strategische sturing worden uitgewerkt.

De Nederlandse overheid – onder impuls van Minister President Rutte- had CBAM reeds in de zomer van 2019 aangevinkt als een belangrijk dossier om proactief op te wegen (Interview 12). Omdat CBAM ook werd besproken in de Europese Raad van november 2019, moest het ook voorbereid worden op het hoogste politieke niveau m.n. de *Raad Europese Aangelegenheden* (REA). De positie die voor de REA van 5 november geformuleerd werd, lijstte reeds de voorwaarden op voor Nederlandse steun voor een mogelijke CBAM. Op een operationeel niveau, werden deze ambities verder uitgewerkt door het leidende ministerie in consultatie met andere geïnteresseerde partijen. Dit mondde uit in non-papers die gedeeld konden worden met andere onderhandelingspartners na goedkeuring door het HCEU. De betrokkenheid van het HCEU impliceert een regelmatige controle dat de ingenomen positie en strategie rijmt met de bredere Europese politiek van de regering. Omdat deze kwesties reeds uitgebreid werden besproken in de Nederlandse administratie, was de goedkeuring van de BNC-fiche –dat een gelijkaardige controlerol vervult- vooral een formaliteit (Interview 2).

Hierna was sturing hoofdzakelijk in handen van het leidende ministerie. Deze had relatief veel autonomie in het uitpluizen van de concrete beleidspreferenties (binnen de marges van de eerdere politieke richtlijnen) en het bepalen van de te volgen strategie (interviews 1, 2, 6 & 7). De onderhandelingen in de Raad en in de trilogen bleven grotendeels binnen de strategische krijtlijnen die door de politieke leiding werden uitgezet. Eén uitzondering hierop was de export rebate waarin de Nederlandse positie –zoals vastgelegd in de BNC-fiche-wijzigde

C5: Flexibiliteit

Nederland was actief betrokken in het "updaten van zijn eigen positie" naarmate meer kennis en inzichten werden opgedaan in dit nieuwe beleidsdossier. Het voornaamste voorbeeld hiervan is de positie omtrent exportlekkage. Oorspronkelijk ondersteunde Nederland het idee van een export rebate ter bescherming tegen dergelijke lekkage. Naarmate het echter duidelijker werd dat deze maatregel niet WTO conform zou zijn, mede door analyses van de Commissie in januari 2021, werden alternatieve pistes onderzocht.

Dit gebeurde in samenwerking met de Fransen die gedeeltelijke export rebates onderzochten. Maar ook intern werd er een impact assessment uitgevoerd door Trinomics naar het risico van exportlekkage (Trinomics, 2021). De uiteindelijke oplossing –gesteund door Nederland- was een tragere phase-in van CBAM en phase-out van de gratis ETS emissierechten, dat was onderhandeld als deel van de ETS revisie, gecombineerd met het gebruik van het Innovatie Fonds om de decarbonisering van relevante sectoren te ondersteunen. Dit werd gezien als een compromis dat de meeste lidstaten konden steunen (Jetten, 2022). Omdat de wijziging in standpunt over de export rebate een afwijking van de BNC-fiche impliceerde, moest deze revisie goedgekeurd worden op hoogambtelijk niveau. Deze goedkeuring was niet moeilijk te bekomen. Bovendien vond deze wijziging redelijk vroeg in het proces plaats waardoor het –volgens respondenten- weinig gevolgen had voor de geloofwaardigheid van de Nederlanders in de onderhandelingen (Interviews 2, 6).

Er waren twee elementen in het bijzonder die flexibiliteit mogelijk maakten in het CBAM-dossier. Ten eerste, hoewel de Nederlanders in CBAM geïnteresseerd waren, was het geen topprioriteit voor de regering. Indien men het niet succesvol kon afkloppen zou het geen al te grote gevolgen hebben voor hun reputatie (interviews 1, 3). De wens om het dossier te kunnen afronden en de afwezigheid van (veel) rode lijnen, verschafte ook een flexibiliteit in de onderhandelingen rond de inhoud. Ten tweede creëerde de opsplitsing van de onderhandelingen rond CBAM en de hervorming van het ETS ook een zekere flexibiliteit. Het liet toe om een aantal discussies te ontwijken (interviews 1, 2, 3, 5, 8). ETS was immers het grotere dossier, en de Europese Commissie besloot om veel van de hete hangijzers –inclusief de uitfasering van de gratis emissierechten- onder de ETS-revisie te herbergen, waarop CBAM zich automatisch kon aanpassen aan de timing van het ETS. Dit vergrootte in zekere zin de mate waarin de lidstaten zich in de onderhandelingen rond CBAM flexibeler konden opstellen.

Externe factoren

Een aantal externe factoren droegen ook bij tot de invloed die de Nederlandse overheid kon bereiken in de onderhandelingen rond CBAM. De eerste hiervan was de opsplitsing tussen CBAM, de hervorming van het ETS, en de parallelle onderhandelingen over een resem andere wetvoorstellen uit het Fit for 55 pakket. Dit stelde Nederland in staat om onderhandelingsstrategieën te volgen die doorgaans niet altijd mogelijk zijn: (1) het vergemakkelijkte forum-shifting tactieken (zie eigen middelen); (2) het leidde tot

een zekere tijdsdruk en hierdoor mogelijks een grotere compromisbereidheid onder de andere lidstaten en het EP, en (3) het liet de onderhandelaars toe om overheen verschillende dossiers naar oplossingen te zoeken (issue-linkage).

Een tweede externe factor die enige aandacht verdient, betreft de eerder nieuwe aard van het beleidsinstrument. Het is niet gebruikelijk dat wetsinitiatieven in de schoot van DG TAXUD worden geworpen die onder de normale wetgevende procedure vallen (en met gekwalificeerde meerderheid in de Raad beslist worden). De ervaring hiermee binnen DG TAXUD, waar beslissingen doorgaans met unanimiteit plaatsvinden, was dan ook beperkt. Volgens een aantal respondenten had dit gevolgen voor het initiële voorstel van de Commissie en de dynamieken in de trilogen (interviews 3, 4, 5, 8) en gaf het een voordeel aan vertegenwoordigers die de nodige ervaring of ondersteuning hadden om in dergelijke context te onderhandelen.

Een derde factor die we willen aanstippen is de redelijk centrale positie van Nederland in het politieke krachtenveld. Voor ieder van de meer gevoelige kwesties, vond Nederland zich in het gezelschap van (machtige) bondgenoten. Voor de discussie rond het export rebate vonden ze (oorspronkelijk) steun van bij Commissie; voor de eigen middelen, waren er de vrekkige vijf; en wat betreft de bredere doelstelling van CBAM had Nederland een sterke bondgenoot in Frankrijk. Het succes van Nederland in CBAM moet men dan ook in die context zien.

4. Conclusies en aanbevelingen

Het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM) sluit een achterpoortje in de EU's klimaatbeleid. De goedkeuring hiervan zal ertoe bijdragen dat binnenlandse producenten niet langer benadeeld zijn ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten omwille van de EU's verhandelbare emissie systeem. In het ontwerp van deze wetgeving zijn verschillende keuzes gemaakt die een snelle en mogelijke vlotte implementatie faciliteren: een beperkte (maar mogelijks evoluerende) groep van sectoren onderhevig aan de wetgeving, een gebalanceerd (maar complex) systeem van beheer, en de afwezigheid van export rebate wat tot disputen voor de WTO zou geleid hebben.

De Nederlandse overheid wordt beschouwd als een van de lidstaten die zijn doelstellingen in de onderhandelingen redelijk goed heeft bereikt. Het simpele feit dat CBAM is goedgekeurd door Raad en Parlement is een eerste indicatie hiervan. Bovendien volgt het ontwerp in grote lijnen de Nederlandse voorkeuren wat betreft de scope, de discussie rond eigen middelen, indirectie emissies en het beheer (governance). Actieve betrokkenheid doorheen het proces suggereert ook dat de Nederlandse input heeft bijgedragen tot deze uitkomst. Toch zijn er twee factoren die deze realisatie in perspectief moeten plaatsen. Vooreerst was Nederland verre van geïsoleerd in diens standpunt. Vele (machtige) lidstaten hadden gelijkaardige belangen en waren evenzeer actief in het sturen van de onderhandelingen. Ten tweede, was het dossier in zijn geheel minder controversieel (deels door toedoen van de Nederlandse

inspanningen om de discussie over eigen middelen af te splitsen). Dit verkleinde de nood voor harde onderhandelingen.

Nederlandse invloed is vooral de uitkomst van vier factoren. Ten eerste, een **vroege en proactieve betrokkenheid:** Nederland formuleerde een positie zeer snel in het proces en kon op basis hiervan reeds andere centrale spelers in het beleidsproces benaderen. Dit betrof niet enkel de Europese Commissie, maar ook het voorzitterschap van de raad, de rapporteur in het Europese Parlement, maar ook de andere lidstaten. Die vroege acties verzekerden dat het initiële voorstel van de Commissie reeds dicht bij de preferenties van Nederland kwam te liggen.

Een tweede factor – die ook noodzakelijk is om vroeg in de onderhandelingen actief te zijn – is **een efficiënt intern coördinatie-proces.** Horizontale coördinatie tussen de ministers was cruciaal gegeven de domein-overschrijdende aard van het voorstel. Expertise vanuit de verschillende ministeries en departementen werd actief en constructief in het beleidsproces betrokken. Nederland had hierdoor reeds snel een onderbouwde positie wat hen ook in staat stelde te opereren als een betrouwbare onderhandelingspartner (interviews 3, 4, 5).

Ten derde was er het **internationale netwerk** dat niet enkel een bron van informatie is, maar ook een middel tot invloed. Hier bleek de samenwerking met Frankrijk centraal te zijn, zeker in het initiële stadium. De brede netwerken waar Nederland deel van uit maakt bleken ook nuttig op specifieke twistpunten in het voorstel (vb. rond eigen middelen). Hoewel kennis, middelen en netwerken afhankelijk zijn van individuele beleidsactoren, benadrukten verschillende respondenten dat de Nederlanders zeer actieve diplomaten zijn met een sterk netwerk. Hierdoor zijn ze in staat om via diverse kanalen te wegen op EU beleid (interviews 3, 4, 5, 8, 9).

Tot slot droeg ook de **onderhandelingsstrategie** bij tot het realiseren van invloed. Door de meest gevoelige kwesties af te splitsen zodat deze in andere fora besproken zou worden, konden de onderhandelingen rond CBAM redelijk vlot doorgaan. Dit is echter een zeer situationele strategie die niet bij ieder dossier mogelijk is. De discussie rond de eigen middelen zal nog steeds moeten plaatsvinden. In ieder geval zal deze onder betere omstandigheden kunnen plaatsvinden.

Bouwende op onze analyse, kunnen we dan ook **vier aanbevelingen** formuleren:

(1) Wees actief in de beginstadia van het beleidsproces

In het geval van CBAM werd het (interne) beleidsproces geïnitieerd lang voordat het Commissie-voorstel op tafel kwam. Een voorstel van de Franse overheid vereiste een respons waarna de Nederlandse administratie het dossier niet meer heeft losgelaten. Men kan zich afvragen of hetzelfde resultaat bekomen was in afwezigheid van dat Frans initiatief. Hoewel de praktijk van de BNC-fiche en de deadlines die hieraan gekoppeld zijn reeds een vroegtijdige betrokkenheid bewerkstelligen, komt dit te laat voor de beïnvloeding van de Commissie wanneer deze zijn voorstel ontwerpt. Het formuleren

van een positie wanneer de eerste consultaties en impact assessments plaatsvinden verschaft in dat opzicht meer mogelijkheden om het beleid vroegtijdig vorm te geven.

(2) Bestendig efficiënte en effectieve interdepartementele coördinatie

De vlotte coördinatie van de nationale positie was een kritische factor in het verklaren van Nederland's succes in de onderhandelingen over CBAM. Sommige aspecten van deze casus kunnen moeilijk naar andere dossiers worden getransponeerd, zoals de nieuwigheid van het instrument of de aanwezigheid van politieke steun. Wat echter wel duidelijk is, is dat het opbouwen van een cultuur van vertrouwen en een positieve groepsdynamiek een grote rol speelt in de samenwerking die tot stand kan komen. Dit vereist mogelijks een verandering in de incentives die gegeven worden. Samenwerking in de realisatie van de gezamenlijke doelen dient meer beloont te worden dan het nastreven van de belangen van het eigen ministerie, zeker indien dit ten koste zou gaan van het algemene belang.

> "[T]here was "agreement on the interdepartmental nature [of CBAM] and trust that people would be consulted on issues relevant to them. Without there being a formal project team there was a fixed set of people that work on the file for quite a long period of time. For files of an interdepartmental nature that could be a positive way to work. There should then be a lead department that is willing to share information and expertise. The Perm Rep also has an important role to connect to other departments (not just the mother department), even if that is not in the direct interest of the mother department" (Interview 1)

(3) Mobiliseer de volledige capaciteit

De verschillende capaciteitsfactoren werken in tandem en het is voornamelijk door de synergiën tussen hen dat er een goed resultaat gerealiseerd wordt. Zo heeft een sterk netwerk en goede reputatie niet enkel een direct effect op de onderhandelingen, het kan een lidstaat ook helpen om vroegtijdig in het beleid betrokken te worden. Dergelijke reputatie is echter ook afhankelijk van de expertise en technische bagage die een lidstaat op een bepaald dossier (of beleidsdomein) heeft verzameld of de betrouwbaarheid (coherentie) in de posities die men inneemt. Vanuit een administratief perspectief betekent bovenstaande dat het niet zinvol is om in te zoomen op één enkele capaciteitsfactor om (het gebrek aan) invloed te verklaren. Het impliceert ook dat men best de volledige capaciteit kan mobiliseren om optimaal gebruik te maken van dergelijke synergiën.

(4) Het (relatieve) belang van prioritisering

Wanneer we de twee voorgaande aanbevelingen samenvoegen, duiken er onvermijdelijk vragen op naar capaciteitsbeperkingen. Het is onmogelijk om alle middelen aan te wenden op ieder dossier (Interview 7). Prioriteiten moeten dus gesteld worden. Desalniettemin, toont CBAM ook aan dat deze capaciteitsbeperking genuanceerd moet worden. Een vroegtijdige mobilisatie van middelen leidt niet

enkel tot invloed, het vergemakkelijkt ook het interne coördinatie proces (Interview 7) en kan dus ook veel tijd en energie besparen in de latere fases zoals voor het opstellen van de BNC-fiche (Interview 2) of in het vermijden van mogelijke conflicten.

5. Annex

Methodologie

Dataverzameling en analyse voor dit rapport vond plaats in vier stappen.

1. Documenten werden verzameld door een zoektocht naar publiek beschikbare primaire en secundaire bronnen over CBAM, gecombineerd met interne documenten verschaft door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.
2. Een initiële tijdslijn van het wetgevende proces voor CBAM werd opgesteld waarin de standpunten van de lidstaten en voornaamste discussiepunten werden in kaart gebracht.
3. Interviews werden afgenomen van een resem Nederlandse en Europese beleidsmakers en diplomaten (zie lijst hieronder). Interviews en documenten werden gecodeerd volgens het 5C raamwerk dat door het IOB werd ontwikkeld voor dit project.
4. Een thematische analyse van de gecodeerde segmenten werd gebruikt om de capaciteitsfactoren in kaart te brengen en te analyseren hoe deze al dan niet bijdroegen tot het Nederlandse succes. Zoals in de studie vermeldt, werden twee maatstaven voor succes gebruikt: attributed influence (via de interviews) en preference attainment (via interviews en primaire bronnen).

Lijst van interviews

1. Dutch diplomat, 9 December 2022
2. Dutch official, 13 December 2022
3. European diplomat, 16 January 2023
4. European Parliament representative, 16 January 2023
5. Commission official, 27 January 2023
6. Dutch official, 27 January 2023
7. Dutch official, 1 February 2023
8. European diplomat, 10 February 2023
9. European diplomat, 2 March 2023
10. Dutch diplomat, 19 April 2023 (written correspondence)
11. Dutch official, 1 May 2023
12. Dutch official, 18 May 2023

Referenties

Blümel, Gernot *et al*. (2021). "To fight climate change, fight carbon leakage." *Politico*. 23 March. Available at: https://www.politico.eu/article/europe-climate-change-carbon-leakage/.

Council of the European Union (2022a). Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism: general approach. Brussels, 12 March. 6978/22. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6978_2022_INIT&from=EN.

---- (2022b). Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (CBAM) - Compromise text. Brussels, 14 December. Available at: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16060-2022-INIT/en/pdf.

European Commission (2019). Communication from the Commission: The European Green Deal. 11 December. COM(2019) 640. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN.

---- (2021). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism. 14 July. COM(2021) 564. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A564%3AFIN

Jetten, R. A. A. (2022, March 7). Stand van zaken Fit for 55-pakket [Brief regering]. Available at: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D08519&did=2022D08519.

Kingdom of the Netherlands (2019). Dutch Non-paper for a Carbon Border Adjustment. November.

Kingdom of the Netherlands and Republic of France (2020). Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development. 8 May. Available at: https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/05/08/non-paper-from-nl-and-fr-on-trade-social-economic-effects-and-sustainable-development .

Rijksoverheid (2020). Beoordeling Europese Green Deal. 31 January. Available at: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/31/beoordeling-europese-green-deal.

Roginko, S. A. (2022). French Tax for the European Union: The Genesis of Cross-Border Carbon Adjustment. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, *92*(6), S521–S528. https://doi.org/10.1134/S101933162212008.

Simon, Frédéric. (2010) "France details plans for 'carbon inclusion mechanism'. *Euractiv*. 18 May. Available at: https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/france-details-plans-for-carbon-inclusion-mechanism/.

---- (2012). "French to revive Sarkozy's EU carbon tariff idea." *Euractiv.* 18 May. Available at: https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/french-to-revive-sarkozy-s-eu-carbon-tariff-idea/.

Trinomics. (2021). Onderzoek naar de nationale effecten van een Europese *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM). Available at: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-02cfbebd-60cc-47fb-ae21-2bfefbd99e7e/pdf.

Trinomics. (2022). Onderzoek inclusie chemische sector in CBAM. Available at: https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D52573

van Schaik, L., van der Meer, D., & Cretti, G. (2022). *Positively curious: The Dutch position on the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)* [Clingendael Alert]. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.

Vermeylen, K. (2023) 'N-VA blokkeert Belgische beslissingen in Europa' *Knack* 15 March. Available at: https://www.knack.be/nieuws/belgie/n-va-blokkeert-belgische-beslissingen-in-europa-dit-kan-vlaanderen-schaden/

von der Leyen, Ursula. (2019a). "Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission." Strasbourg, 16 July. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230.

---- (2019b). "Mission letter: Frans Timmermans, Executive Vice-President for the European Green Deal." Brussels, 1 December. Available at: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf.

---- (2019c). "Mission letter: Phil Hogan, Commissioner for Trade." Brussels, 1 December. Available at: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf.

---- (2019d). "Mission letter: Paolo Gentiloni, Commissioner for Economy." Brussels, 1 December. Available at: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-paolo-gentiloni_en.pdf.