European Impact HUB

IOB-evaluatie
Nederlandse EU-beïnvloeding

Ophoging Europese klimaatambities 2030

Dr. Tibor Hargitai
Herman Beun

29 juni 2023

THE HAGUE UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, belang en centrale vraag 3
2. Reconstructie van de Nederlandse inzet voor EU-beleidsbeïnvloeding t.a.v. het emissiereductiedoel van >55% in 2030 4
2.1 - Voorgeschiedenis van de Nederlandse klimaatinzet in de Europese Unie 4
2.2 - Verkiezingen en Regeerakkoord van 2017 6
2.3 - 2018: Eerste Nederlandse pogingen voor 55% als 2030-doel in de EU 6
2.4 - De rol van de European Green Deal en de Europese Klimaatwet (december 2019 – juni 2021) 10
2.6 - Afronding onderhandelingen via de Europese Raad 12
2.7 - Behandeling reductiedoelstelling in Tweede Kamer 12
2.8 Betrokkenheid van decentrale overheden 13
3. Capaciteitsanalyse: voorwaarden voor effectieve beïnvloeding 15
3.1 - Netwerken en relaties 15
3.2 - Kennis, menskracht en mandaat 18
3.3 Beleidssamenhang 18
3.4 - Sturing met draagvlak 19
3.5 - Flexibiliteit 19
3.6 - Externe factoren 20
Europese Commissie 20
Duitsland 20
Facilitators 21
4. Resultaat 22
5. Conclusies en aanbevelingen 24

1. Aanleiding, belang en centrale vraag

Dit onderzoek is een van de casestudies van de IOB-evaluatie naar de Nederlandse beïnvloeding van EU-beleid tussen 2016 en 2022.0F[1] De casestudy richt zich op de vraag welke factoren een rol hebben gespeeld bij de inzet van de Nederlandse regering om in Europees verband een akkoord te krijgen voor het vastleggen van een hogere EU-klimaatdoelstelling voor 2030 van tenminste 55% CO2gas-emissiereductie ten opzichte van 1990.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: **Wat was het beleid van de Nederlandse regering, in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken, voor de beïnvloeding van het Europese beleidsproces bij de ophoging van de Europese klimaatambitie voor 2030 naar tenminste 55% CO2gas-emissiereductie ten opzichte van 1990?** Hoe heeft dit beleid zich ontwikkeld in de periode 2016-2022, hoe verhield dit zich tot het beleid van andere ministeries en wat betekende dat voor de verschillende fases van agendasetting, beleidsvorming en/of besluitvorming in de Europese Unie? Wat waren hierbij de aannames?

Deze onderhandelingen over verhoging van de doelstelling van tenminste 55% emissiereductie in 2030 vormen slechts één van de onderhandelsdossiers binnen het bredere thema van de Europese Green Deal. Na de doelstelling is er een uitgebreid wetgevingspakket gepresenteerd dat ervoor moet zorgen dat het reductiedoel daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Dit wetgevingspakket – Fit-for-55 geheten – valt buiten de scope van dit onderzoek omdat het afzonderlijke onderhandelingstrajecten betreft.

Voor dit onderzoek is er in de periode februari tot mei 2023 met 22 respondenten gesproken die betrokken waren bij deze onderhandelingen – hun ervaringen en observaties zijn op basis van anonimiteit verwerkt in het rapport. De onderzoekers danken alle respondenten en IOB voor het vertrouwen.[2]

Dr. Tibor Hargitai

Onderzoeker en docent aan de Haagse Hogeschool

Herman Beun

Onderzoeker EU-politiek en democratie

[1] https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/terms-of-reference/2022/10/10/eu-beleidsbeinvloeding

[2] Er wordt op twee manieren verwezen naar geïnterviewden, namelijk via NL[nr] en EU[nr]. In het eerste geval (NL) wordt naar respondenten verwezen die in de Nederlandse publieke sector werkt (of werkte ten tijde van de onderhandelingen) en in het tweede geval (EU) wordt verwezen naar respondenten die werken bij Europese Unie-organisatie die betrokken was bij de onderhandelingen.

2. Reconstructie van de Nederlandse inzet voor EU-beleidsbeïnvloeding t.a.v. het emissiereductiedoel van >55% in 2030

2.1 - Voorgeschiedenis van de Nederlandse klimaatinzet in de Europese Unie

Vanaf 2017 had het Nederlandse kabinet als doel om de Europese klimaatambities voor 2030 te verhogen naar 55% reductie van de uitstoot van CO_2 ten opzichte van 1990. De coalitiepartners hebben deze doelstelling in het regeerakkoord van 2017 opgenomen[3]. Met deze politieke stellingname werd dit de inzet van de Nederlandse Rijksoverheid op het klimaatbeleid dat in de EU tot stand komt. De EU heeft namelijk bevoegdheid om wetgeving te maken op het terrein van milieu-, natuur- en transportbeleid, en namens de lidstaten te onderhandelen op mondiaal niveau. De inzet van lidstaat Nederland is op EU-niveau slechts een van de standpunten; de EU besluit met meerderheid van 27 landen en van het Europees Parlement[4].

De 55%-reductiedoelstelling heeft al een wat langere voorgeschiedenis. Zo was in februari 2014 een rapport van Greenpeace[5] verschenen dat pleit voor het reductiedoel van 55% in 2030. In de Tweede Kamer pleitte D66 in april 2014 tijdens een debat voor 55%[6].De Europese Groenen pleitten in hun programma voor de Europese verkiezingen van mei 2014[7] voor hetzelfde doel. GroenLinks ging in zijn eigen EP-verkiezingscampagne dat jaar nog wat verder door te vragen om 60% reductie in 2030 ten opzichte van 1990.[8]

Op 23-24 oktober 2014 vond een bijeenkomst plaats van de Europese Raad van staats- en regeringsleiders, waar namens Nederland minister-president Rutte zitting in heeft. Tijdens het Kamerdebat ter voorbereiding hierop diende de PvdD een motie in waarin ook opgeroepen werd tot een EU-reductiedoelstelling van 55% in 2030[9]. In deze motie noemt de partij als motivatie "dat wetenschappers aantonen dat ambitieuze bindende doelen (...) nodig zijn om klimaatverandering te beperken tot twee graden temperatuurstijging, en dat deze doelen bovendien haalbaar zijn."[10] De motie van de PvdD werd verworpen, maar kreeg de steun van 50Plus, ChristenUnie, D66, GroenLinks, PvdD en SP.[11]

Tijdens het debat werd wel een motie[12] van de PvdD aangenomen waarin de regering werd opgeroepen om "minimaal de voorgestelde klimaat- en energiedoelen van de Europese Commissie te steunen, of zich er in ieder geval niet tegen te verzetten". De motie verwijst daarbij overigens niet specifiek naar een CO_2-reductiedoel voor 2030 maar naar Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie en energiebesparing.

De Europese Raad besloot tijdens zijn bijeenkomst uiteindelijk om te streven naar "een bindend EU-streefcijfer van ten minste 40% in 2030 ten opzichte van 1990," grotendeels te bereiken via het emissiehandelsysteem (ETS).[13] Ook werden er afspreken gemaakt over de nationale doelen en de principes voor de verdeling van de doelen over de lidstaten.

---

[3] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst

[4] In de Raad van Ministers worden de meeste voorstellen met een gekwalificeerde meerderheid aangenomen, waarbij 55% van de lidstaten moeten instemmen, met tenminste 65% van de Europese bevolking. In het Europees Parlement wordt in de meeste gevallen met een simpele meerderheid gestemd (de helft plus een).

[5] https://www.greenpeace.org/static/planet4-greece-stateless/2018/02/20140227-BR-energy-utilities.pdf

[6] Kst-33858-15 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33858-15.html

[7] https://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/2014_Manifesto.pdf

[8] https://www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/verkiezingep2014.pdf

[9] Kst-33858-27 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33858-27.html

[10] Ibid.

[11] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2014Z17204&did=2014D35044

[12] Kst-21501-20-918, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-20-918.html

[13] EUCO 169/14 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/nl/pdf

Het doel van tenminste 40% emissiereductie in 2030 kwam ook terug in de voorgenomen nationaal vastgestelde contributies (INDC)[14] die de EU indiende bij de VN in maart 2015.[15]

Op 24 juni 2015 won Urgenda[16], samen met 900 mede-eisers, de Klimaatzaak tegen de Nederlandse Staat. De rechter droeg de Staat op de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25% te verminderen ten opzichte van 1990. De Staat tekende beroep aan tegen dit vonnis, omdat het vond dat de rechter zich te veel inmengde in de politiek. Op 9 oktober 2018 bekrachtigde het Haagse Hof het vonnis van de rechter, en stelde dat de Staat een zorgplicht heeft om burgers te beschermen voor de gevolgen van klimaatverandering; een plicht verankerd in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens[17]. Daaropvolgend werd op 20 december 2019 het cassatieberoep van de Staat verworpen.[18]

Kort na de door Urgenda gewonnen rechtszaak, publiceerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur in september 2015 een rapport waarin gepleit werd voor de wettelijk vaststelling van de CO_2-reductiedoelen.[19] Dit rapport was een advies op verzoek van toenmalig minister Kamp van Economische Zaken naar de vraag: "hoe komen we tot een volledig duurzame energievoorziening in 2050?"

Als gevolg van het vonnis van de rechter waarmee Urgenda in het gelijk werd gesteld, zijn de klimaatdoelen in Nederland bindend vastgelegd en is daarmee het Nederlandse krachtenveld blijvend veranderd. Het historische akkoord van Parijs dat op 12 december 2015 getekend werd op de klimaatconferentie van de Verenigde Naties in Parijs bekrachtigde de veranderende tijdsgeest. In dit akkoord is universeel afgesproken dat de opwarming van de aarde tot ruim onder de 2 graden te houden, en om ernaar te streven deze tot 1,5 graden te beperken.[20]

Via dit akkoord bonden de staatshoofden en regeringsleiders van de EU zichzelf om een voorloper te zijn op emissiereductie, een belangrijke factor tegen klimaatopwarming. Door de Europese Raad werd deze overeenkomst als volgt omschreven: "Vandaag is een dag om trots te zijn. Wij hebben een akkoord bereikt over de eerste juridisch bindende en universele klimaatovereenkomst die de wereld op koers brengt om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. De overeenkomst is een routekaart voor een betere, rechtvaardigere en duurzamere wereld. De EU heeft gestreden voor een overeenkomst die zo krachtig mogelijk is. We zijn een succesvol bruggenbouwer gebleken in die onderhandelingen. Toch mogen we niet vergeten dat Parijs slechts het vertrekpunt is van een lange reis. Samen met alle belanghebbenden - ngo's, bedrijven en burgers - hebben wij nu de verantwoordelijkheid om deze overeenkomst om te zetten in daden."[21]

In navolging op dit akkoord werd in de Tweede Kamer door de leden Klaver (GroenLinks) en Samsom (PvdA) op 12 september 2016 een initiatiefvoorstel ingediend voor een Klimaatwet. Het doel hiervan was om in 2050 ten minste 95% CO2-emissiereductie te bereiken ten opzichte van 1990, waarbij 55% reductie als tussendoel in 2030 werd gezien.[22] Hun onderbouwing voor de noodzaak van dit zo'n Klimaatwet berust op de wetenschappelijke studies van het UNFCCC: "Hiermee gaat het wetsvoorstel bewust verder dan de Europese doelstelling van 40% minder CO2 uitstoot in 2030, omdat het syntheserapport van de UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) laat zien dat de wereldwijde reductie intenties onvoldoende zijn om de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te behalen."[23]

---

[14] De INDC's zijn de inspanningen die landen aangeven te zullen nemen om emissiereductiedoelen te bereiken en daarmee de gevolgen van klimaatverandering te mitigeren.

[15] https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf

[16] Urgenda is een stichting die actievoert voor een snellere verduurzaming van Nederland, en vond dat de Nederlandse regering " de urgentie van het klimaatprobleem weliswaar erkent, maar te weinig maatregelen neemt om gevaarlijke klimaatverandering daadwerkelijk te voorkomen". https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/

[17] https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Staat-moet-uitstoot-broeikasgassen-op-korte-termijn-verder-terugdringen.aspx

[18] https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/

[19] https://www.rli.nl/publicaties/2015/advies/rijk-zonder-co2-naar-een-duurzame-energievoorziening-in-2050

[20] https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/international-summit/2015/11/30/

[21] https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/international-summit/2015/11/30/

[22] Kst-34534-3, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34534-3.html

[23] Kst-34534-3, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34534-3.html

Dit initiatiefwetsvoorstel werd in januari 2017, na een advies van de Raad van State op het eerdere voorstel, aangepast met strengere klimaatdoelen en tevens door drie andere partijen (ChristenUnie, D66 en SP) ondertekend.[24] Het voorstel van januari 2017 verscherpte het toezicht op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de klimaatdoelen (artikel 15) en verwijst expliciet naar het betrekken van de medeoverheden in het behalen van de doelen (artikel 11). Ook werd er meer maatschappelijk draagvlak geambieerd met het oprichten van een 'Klimaatcommissie', die "tot taak onze Minister te adviseren over de uitvoering van deze wet en het behalen van de doelstellingen."[25]

2.2 - Verkiezingen en Regeerakkoord van 2017

Op 15 maart 2017 vonden de Tweede Kamerverkiezingen plaats. Wat opvalt is dat er tussen de EP-verkiezingen in 2014 en Tweede Kamerverkiezingen van 2017 door de meeste partijen een aanscherping is geweest van hun klimaatambities voor het tussentijdse doel 2030. De eerdergenoemde Klimaatwet, die enkele maanden eerder breed aangenomen was in de Tweede Kamer heeft hier hoogstwaarschijnlijk een rol in gespeeld, omdat het een specifiek reductiedoel benoemde voor 2030 (te weten 55% reductie t.o.v. 1990). GroenLinks stelde haar ambities bij van 60% naar 55% en noemde daarbij expliciet de Klimaatwet. Partij voor de Dieren wilde sneller meer reductie (65% in 2030), wat de reden vormde voor de stem tegen de Klimaatwet.[26]

Na de formatie presenteerde kabinet Rutte-III, bestaande uit de VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, op 10 oktober 2017 haar regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.[27] Het kabinet achtte de ten minste 40% emissiereductie voor 2030 die in Europees verband werd nagestreefd (in 2014) als onvoldoende om verdere opwarming van de aarde, zoals in VN-verband afgesproken was, te beperken.

Daarom stelde het regeerakkoord dat in de EU het voortouw genomen wordt door de Nederlandse regering "om het doel op 55 procent te krijgen". Ook zag het kabinet 2018 als het jaar waarin in de EU gestreefd moet worden naar 55% reductie in 2030, omdat "in 2019, vijf jaar na het verdrag van Parijs, de eerste van de vijfjaarlijkse mogelijkheid [is] om internationaal de doelen aan te scherpen."[28] De strategische inzet daarbij was om in te zetten op 2018 om 55% Europees te beleggen. En, mocht dit niet realistisch blijken, om vervolgens met een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten tot alsnog ambitieuzere afspraken te komen.

De Nederlandse onderhandelingsstrategie was eind 2017 om met de kopgroep van op klimaatbeleid gelijkgezinde EU-lidstaten actief in EU-verband te lobbyen voor een ophoging van de Europese klimaatambities.[29] Voor een besluit hierover in de Europese Raad is unanimiteit nodig onder de lidstaten, terwijl voor de meeste voorstellen waarin dit wordt uitgewerkt in Europese wetgeving een gekwalificeerde meerderheid volstaat. Dit maakte het belangrijk om een voldoende grote groep lidstaten achter dit standpunt te krijgen om te zorgen voor kritische massa in de Raden die later wetgeving moeten aannemen (zoals in dit geval vooral de Energieraad, Milieuraad en de Raad Economische en Financiële Zaken). Ook in mondiaal verband was het doel om een zo groot mogelijke 'coalition of the willing' te creëren.

2.3 - 2018: Eerste Nederlandse pogingen voor 55% als 2030-doel in de EU

Op 3 april 2018 werden Kamerleden Agnes Mulder (CDA) en Rob Jetten (D66) als rapporteurs aangewezen op het dossier EU-kopgroep klimaat, met als doel te sturen op 55% reductie in 2030. Deze aanstelling volgde naar aanleiding van een brief die Mulder en Jetten stuurden naar de Kamer om bij andere nationale parlementen in de EU-steun te zoeken voor een ambitieuzere EU-aanpak op klimaat.[30] Dit voorstel vloeide voort uit de jaarplanning van de commissie EZK die op 6 maart was

[24] Kst-34534-5 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34534-5.html
[25] Kst-34534-6. Het wetsvoorstel is met 112 van 139 stemmen aangenomen in de Tweede Kamer, waarbij alleen FvD PVV, PvdD en SGP tegen stemden. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34534-6.html
[26] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2016-2017/44#3b98a340
[27] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-20f5fe94-8f10-4370-8488-8d3ba568bb4c/pdf
[28] Ibid.
[29] Zie onder andere Kamerstukken 22 112, nr. 2757, 35 078 nr. 1, 32 813 nr. 157
[30] "Het doel is de samenwerking met een aantal nationale parlementen tot stand te brengen, die ertoe bijdraagt dat de doelstellingen voor klimaat uit het Regeerakkoord (te weten met zoveel mogelijk lidstaten scherpere klimaatdoelen hanteren voor 2030) worden bereikt door hun

vastgesteld en waarbij Mulder en Jetten was verzocht een "groene kaart" (initiatief van nationale parlementen om een onderwerp op Europees niveau te initiëren) voor klimaatbeleid uit te werken. Hierover hadden zij in april 2019 gerapporteerd,[31] met een eindrapportage op 1 oktober 2020, waar Jetten vervangen werd door Sienot (D66).[32] In het kader van dit samenwerkingsinitiatief ging de Tweede Kamer eind 2018 met een delegatie naar de klimaattop in Katowice als onderdeel van de 'interparlementaire kopgroep EU-klimaatbeleid'.[33]

In 2018 was in de Tweede Kamer is het 2030-doel gaandeweg steeds hoger op de politieke agenda komen te staan. Zo verzochten in september 2018 Kamerleden Van Haersma Buma (CDA) en Pechtold (D66) het kabinet om de Tweede Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de inzet van 55% in Europees verband.[34] Verder verklaarde de Tweede Kamer verschillende klimaatonderwerpen in 2019 en 2020 prioritair:

- In 2019: 'Een duurzame Europese toekomst' en 'Tenuitvoerlegging van de overeenkomst van Parijs'[35], beiden gericht op emissiereductiedoelstellingen.
- In 2020: 'Europese klimaatneutraliteit' en 'Europese de klimaatdoelstellingen voor 2030'.[36]

Het eerder ingediende initiatiefvoorstel voor een Klimaatwet werd, inclusief amendementen, plenair in de Tweede Kamer behandeld op 6 december 2018. Dat het voorstel was ingediend door zeven Kamerleden van evenzoveel fracties en door vrijwel alle fracties wordt gesteund, werd door Kamervoorzitter Arib bij het begin van het debat aangemerkt als een "bijzonder gegeven".[37]

Bovenstaande ontwikkelingen in Nederland moeten gezien worden in het licht van toenemende mondiale urgentie op de gevolgen van klimaatverandering. Zo was het syntheserapport van de VN zeer kritisch, en hebben er in Europa en wereldwijs klimaatmarsen plaatsgevonden die tot de verbeelding spraken, met Greta Thunberg als het gezicht van de verontwaardigde en verontruste (jonge) burger.[38] [39]

Hiermee steunde de Tweede Kamer de inzet van de regering met betrekking tot het ophogen van de Europese klimaatambities in 2030.

Krachtenveld EU-instellingen

Vanaf 2017 was via het woordvoeringsteam van de PV ingezet op het ontwikkelen van sociale media content (tweets[40]) om het Nederlandse standpunt uit te dragen in Brussel. Verschillende gesprekspartners[41] noemen ook dat de PV factsheets[42] maakte die in het Engels in Brussel verspreid werden, een werkwijze die bij belangrijke dossiers kennelijk vaker wordt toegepast door de Nederlandse PV maar niet of nauwelijks door andere lidstaten. Deze informatiedeling wordt door de Europese organisaties gewaardeerd.[43]

respectievelijke regeringen daartoe met kracht op te roepen. Met dat doel zal een aantal specifieke nationale parlementen worden benaderd (zie onder 3)." https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z05714&did=2018D22258

[31] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z08095&did=2019D16416
[32] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z17739&did=2020D38389
[33] https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/interparlementaire-kopgroep-eu-klimaatbeleid-van-start-tijdens-klimaattop-polen
[34] Kst-35000-15, kst-34534-5
[35] https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/lijst_van_prioritaire_voorstellen_2019.pdf
[36] https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/lijst_van_prioritaire_eu_voorstellen_2020_.pdf
[37] Tweede Kamer, Plenair debat Klimaatwet (Kamerstukdossier 34 534) d.d. 6 december 2018, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2018-2019/33#13db6f01
[38] https://www.theguardian.com/science/2018/sep/01/swedish-15-year-old-cutting-class-to-fight-the-climate-crisis
[39] https://www.ad.nl/den-haag/scholieren-spijbelen-voor-het-klimaat-boeit-onze-toekomst-je-iets~a3cf7d90/
[40] Zie bijvoorbeeld https://twitter.com/NLatEU/status/1306203714902994944 en https://twitter.com/nlateu/status/1316402493363032064
[41] Interview EU6, NL13
[42] Een voorbeeld van een factsheet: https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2019/05/08/infographic---a-climate-proof-european-union
[43] Interview EU6

Eind 2018 kwam de Europese Commissie Juncker met een langetermijnvisie voor een Europees klimaatbeleid met de titel 'Een schone planeet voor iedereen'.[44] Deze Commissie-Mededeling kwam voort uit een oproep van op dit gebied ambitieuze lidstaten, waaronder Nederland, om in het kader van het Parijs-akkoord, en in het licht van almaar bezorgder klinkende wetenschappelijke rapporten over klimaat, te werken naar een opgehoogd doel. Dit gaf de Commissie het mandaat om klimaatbeleid op de agenda te plaatsen.[45] De Mededeling was al aangekondigd in het Commissie Werkprogramma van 2019 en stelt geen nieuw doel voor 2030, maar gaf aan dat bij een uitvoering van de klimaatplannen van de Commissie een reductie van 45% zal worden bereikt.[46] Deze ambitieuze agenda werd toen opgepakt door een groep van zeventien lidstaten die samen de Green Growth Group[47] heten, waar Nederland een koploperrol heeft.[48]

Bij de Europese Raden van oktober[49] en december 2018[50] stond klimaat op de agenda, zo blijkt uit de Raadconclusies. Daarin reflecteerden de regeringsleiders op de bovenstaande mededeling en de daarbij komende noodzaak om in het eerste deel van 2019 op Europees niveau een langetermijnstrategie uit te werken. Daar kwam toen geen concreet doel uit. De Raadconclusies van maart 2019 zetten daarin een volgende stap, dat de EU "vóór het einde van 2020 een ambitieuze lange-termijn-strategie voor het klimaat indient. Het doel is te streven naar klimaat-neutraliteit."[51]

Veel invloed had, volgens verschillende gesprekspartners,[52] het politieke krachtenveld rond de benoeming van Commissievoorzitter Von der Leyen na de Europese verkiezingen in 2019. Bij deze verkiezingen waren de centrumrechtse EVP en de sociaaldemocratische S&D de grootste fracties geworden in het Europees Parlement. Daarmee maakten hun Spitzenkandidaten, respectievelijk Manfred Weber en Frans Timmermans, de meeste kans om de steun van het parlement te krijgen bij het benoemen van de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie. De lidstaten, die de nieuwe voorzitter aan het Europees Parlement moeten voordragen, werden het echter onderling niet eens over deze twee kandidaten, en kwamen uit op Ursula von der Leyen (geen Spitzenkandidat, maar tot dat moment minister van defensie voor de CDU in de regering Merkel). Om toch een meerderheid van het Europees Parlement achter zich te kunnen krijgen was het voor Von der Leyen belangrijk om de S&D en de Europese Groenen inhoudelijk tegemoet te komen, waarbij de aanscherping van het 2030-reductiedoel bepalend was.

Kort daarna werd Frans Timmermans door Ursula von der Leyen voorgedragen als 'uitvoerend vicepresident' voor de belangrijke portefeuille van het tot stand brengen van een ambitieus klimaatbeleid in de vorm van een Europese Green Deal. Timmermans kreeg daarmee op haarzelf na de zwaarste positie in de Europese Commissie, en het klimaatbeleid wordt een van de belangrijkste programmapunten van de nieuwe Commissie. Ook de "Fridays for Future" klimaatmarsen die vooral vanaf 2019 in veel Europese landen plaatsvinden houden in deze periode politieke druk op de ketel.

Krachtenveld lidstaten

Binnen de Rijksoverheid werd vanaf 2017 op ambtelijk niveau vanaf 2017[53] actief ingezet op het ophalen van informatie over de standpunten in de andere lidstaten, om te inventariseren waar eventuele pijnpunten zitten en wat de beweegruimte was.[54] Daarbij is door DEU aan de posten gevraagd om informatie te verschaffen over het krachtenveld binnen de verschillende lidstaten. Ook werden door ambtelijke medewerkers van BZ en EZK in de periode 2017-2018 bilaterale bezoeken afgelegd aan verschillende EU-landen, waaronder zowel voor- als tegenstanders van ophoging van het reductiedoel, alsmede "fence-sitters".[55] Doel hiervan was om het team beter inzicht in, en begrip

[44] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773
[45] Interview NL7, EU3
[46] https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2018_800_werkprogramma_2019/document/f=/vktfdz903cty.pdf
[47] Een groep van Europese landen dat de Europese klimaatambities wil vergroten, te weten: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Spanje, het Verenigde Koninkrijk en Zweden. Deze groep is in 2013 onder leiding van het Verenigde Koninkrijk opgericht en werd gebruikt als een forum voor informele discussies over klimaat. Zie ook https://www.government.nl/topics/climate-change/eu-policy
[48] Interview NL7
[49] https://www.consilium.europa.eu/media/36782/18-euco-final-conclusions-nl.pdf
[50] https://www.consilium.europa.eu/media/37545/13-14-euco-final-conclusions-nl.pdf
[51] https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2019/03/21-22/
[52] Interviews EU1, EU2, EU5, NL7, NL12, NL13
[53] Interview NL13
[54] Interview NL4, NL7, NL10
[55] Interview NL13

van, de motieven en beweegredenen te geven die binnen de lidstaten hun stellingname beïnvloedden zodat daar beter op kon worden ingespeeld.[56]

In oktober 2017 ontmoetten op initiatief van minister van EZK Wiebes de ministers verantwoordelijk voor klimaatbeleid van een deel van de lidstaten uit de Green Growth Group elkaar in de marge van de Milieuraad. Dit werd het begin van een kopgroep van lidstaten die een ambitieuzer Europees klimaatbeleid wil. In eerste instantie werd door de kopgroep ingezet op het vastleggen van het klimaatdoel voor 2050, maar al snel kwam de focus ook te liggen op een reductiedoel van 55% in 2030. Behalve Nederland maken Frankrijk en Zweden vanaf het begin deel uit van de geleidelijk steeds verder uitdijende kopgroep, alsmede Luxemburg, Denemarken, Finland, en Letland. De kopgroep komt daarna regelmatig voorafgaand aan milieuraden bijeen om posities af te stemmen, en was er veel ambtelijk contact In december 2017 verwijst minister Wiebes indirect naar deze kopgroep in een Kamerbrief over de kabinetsaanpak van het klimaatbeleid:[57]

"*In Europa neemt het kabinet het voortouw om de reductiedoelstelling voor 2030 te verhogen van ten minste 40% ten opzichte van 1990 naar 55%. Hierbij zoeken we nadrukkelijk samenwerking met gelijkgezinde Noordwest-Europese landen.*"

De Nederlandse regering had ter voorbereiding op het werkprogramma van de nieuwe Europese Commissie een lobbydocument opgesteld waarmee het pleit voor een ambitieus klimaatbeleid in Europees verband.[58] Met de pakkende titel 'Making EU climate policy Paris proof' werd er in de position paper uitgeweid over de aanpak van klimaatthema's.

Het ministerie van EZK publiceerde in november 2019 het 'Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030'. Hierin werd de strategie van Nederland om 55% te onderhandelen ook benoemd. In de periode voor 2020 had de Nederlandse regering via verschillende gremia ernaar gestreefd de Europese klimaatambities te versterken. Dit gebeurde "met een groep van gelijkgezinde landen, die regelmatig en marge van de Milieuraden bij elkaar komen, aan de ophoging van de EU-klimaatdoelen"[59]; maar ook bilateraal met buurlanden.

In dit politieke klimaat benadrukte minister Wiebes van EZK in februari 2019 dat: "[h]et ophogen van het 2030-doel naar 55% zal een flinke uitdaging worden, gezien het huidige Europese krachtenveld". Er was ook toen al een groep lidstaten dat een ambitieuzer klimaatbeleid wil: "Ik werk in deze lobby dan ook veel samen met mijn collega's uit Frankrijk, Zweden, Finland, Luxemburg, Spanje en Portugal. Al deze landen steunden namelijk zowel het ophogen van het 2030-doel als het 2050-doel."[60] Geïnterviewden van buiten Nederland geven ook zelf aan deze voortrekkersrol te herkennen, vooral bij het van de grond krijgen van de kopgroep aan het begin van het proces..[61] Met betrekking tot de langetermijndoelen, stelde Wiebes dat het doel voor 2030 na het 2050-doel dient te komen, omdat er destijds volgens de minister "meer steun [was] voor een discussie over het 2050-doel dan het aanpassen van het 2030-doel".[62] Daarbij komt dat: "[h]et vermengen van beide dossiers brengt dan ook een groot risico met zich mee dat op beide doelen een suboptimaal resultaat wordt geboekt."[63]

Begin 2019 hadden alleen Nederland, Zweden en Finland expliciet uitgesproken voor 55% reductie in 2030 te zijn, en steunden Frankrijk, Luxemburg, Portugal en Spanje het ophogen van de Europese klimaatdoelen voor 2030.[64] Op 7 oktober 2019, twee maanden voor de presentatie van de Europese Green Deal (waarbij nog geen doel voor 2030 vermeld stond), stuurden Denemarken, Frankrijk, Letland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Zweden een gezamenlijke brief naar de "Uitvoerend Vice-President-designate" Frans Timmermans, die als Eurocommissaris voor de Europese Green Deal aan de slag zou gaan, voor een ambitieus voorstel door de Europese Commissie, met het reductiedoel van 55% in 2030.[65] Volgens meerdere betrokkenen waren Nederland,

[56] Interview NL5, NL12
[57] Kamerstuk 32 813, nr. 157, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-157.html
[58] https://www.government.nl/binaries/government/documenten/policy-notes/2019/07/01/policy-paper-on-the-priorities-of-the-netherlands-for-the-eu-for-2019-2024-6-parts/Making+EU+climate+policy+Paris+proof.pdf
[59] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d5298e21-e4c7-476d-822c-d713cb38a71e/pdf
[60] Kst- 21501-08-186
[61] Interviews EU1, EU2, EU4
[62] Kst-21501-08-186
[63] Ibid.
[64] Kst-21501-08-186
[65] https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2019/10/07/joint-letter---call-for-enhanced-climate-ambition

Luxemburg, Denemarken, Zweden, Finland en Oostenrijk de landen die behoorden tot de "kopgroep van de kopgroep".[66]

In 2020 werden er door twee groepen lidstaten gezamenlijke verklaringen uitgebracht ten aanzien van het 2030-doel. Zo spraken de klimaatministers van Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië zich op 13 juli 2020 uit tegen het doel van 55% reductie, vanwege twijfels over de haalbaarheid van het doel en de grote maatschappelijke en financiële onzekerheid dat gepaard gaat met deze transformatie.[67] Enkele maanden later werd het Europese Klimaatplan van de Europese Commissie, met als doel *ten minste* 55% reductie in 2030 verwelkomd door de regeringshoofden van Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Ierland, Letland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Zweden.[68]

2.4 - De rol van de European Green Deal en de Europese Klimaatwet (december 2019 – juni 2021)

Op 11 december 2019 presenteerde Europese Commissievoorzitter Von Der Leyen tijdens de internationale klimaattop in Madrid (COP25) de Europese Green Deal. Deze zal de uitwerking van al het Europese klimaatbeleid gaan omvatten in tal van specifieke regelgeving. Tegelijk met deze presentatie komt de belofte dat de Commissie binnen honderd dagen met een voorstel komt voor een Europese Klimaatwet.[69] Een dag later had de Europese Raad consensus bereikt om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Een uitzonderingspositie gelde daarbij voor Polen, waarover in de conclusies werd opgenomen dat het zich "in dit stadium" niet aan deze doelstelling kan verbinden, en dat de Europese Raad daarom in juni 2020 op deze kwestie zal terugkomen.[70] Dat laatste deed de Europese Raad in juni 2020 echter niet, en de tussentijdse reductiedoelstelling van 55% in 2030 waarover de ER van december 2020 later overeenstemming zal bereiken (zie hieronder) werd ook door Polen onderschreven.

Op 4 maart 2020 publiceerde de Europese Commissie haar voorstel voor een Europese Klimaatwet[71] dat in veel meer detail inging op hoe de groene transitie eruit moet komen te zien. De tussendoelstelling voor 2030 waarover de Europese Raad dan nog overeenstemming moest bereiken zal hierin wettelijk worden vastgelegd. In afwachting van een akkoord in de Raad stond daarom in het Commissievoorstel een marge van 50 tot 55%, met als toelichting dat een effectbeoordeling[72] van de Green Deal nodig is om het doel te specifiëren.[73]

Deze effectbeoordeling vond plaats tussen van 31 maart tot en met 23 juni 2020, en concludeerde dat "*een verhoging van het ambitieniveau tot een vermindering van broeikasgasemissies van 55 % slechts beperkte economische risico's met zich mee[brengt], maar vergroot de zekerheid voor investeerders, verlaagt het risico op koolstofafhankelijkheid en levert aanzienlijke voordelen voor het milieu op.*"[74] Ook

[66] Interview NL12

[67] https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2020/08/V4BGRO-letter-IA-2030_20200712.pdf

[68] https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/10/14/joint-statement-on-the-revision-of-the-eu%E2%80%99s-2030-climate-target

[69] COM(2019) 640 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6691

[70] Tijdens de Raadsconclusies van 12-13 december 2019 is het volgende opgenomen "De EU-leiders onderschreven de doelstelling om de EU uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken, conform de Overeenkomst van Parijs. Zij onderstreepten dat de overgang naar klimaatneutraliteit aanzienlijke kansen zal bieden voor economische groei, markten, banen en technologische ontwikkeling. Polen kon zich er in dit stadium niet toe verbinden deze doelstelling te zullen nastreven, en daarom zal de Europese Raad in juni 2020 op deze kwestie terugkomen." Dit is echter niet meer gebeurd, dus Polen heeft impliciet klimaatneutraliteit in 2050 toegezegd.

[71] COM(2020) 80 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:80:FIN

[72] Een effectbeoordeling (impact assessment) wordt in een vroeg stadium van het Europese beleidsproces door de Europese Commissie uitgevoerd, voordat de Commissie een wetsvoorstel aanneemt, en dient als een eerste beoordeling van wat de mogelijke economische, sociale en milieugevolgen zouden kunnen zijn als het voorstel een inwerking zou treden. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_nl

[73] "De Commissie moet de bestaande beleidsinstrumenten beoordelen en verhogingen van het broeikasgasemissiereductiedoel voor 2030 voorstellen zodat dit in overeenstemming is met de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050. Tegen september 2020 zal de Commissie een plan met bijbehorende effectbeoordeling presenteren om de emissiereductiedoelen van de EU voor 2030 op verantwoorde wijze te verhogen zodat emissies tegen die tijd 50 tot 55 % minder zijn dan in 1990. De Commissie zal voorstellen deze verordening dienovereenkomstig te wijzigen, en zal tegen juni 2021 alle relevante gerelateerde beleidsinstrumenten beoordelen en, waar nodig, wijzigingen voorstellen."

[74] SWD(2020) 177 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0177&from=EN

was er een brede consensus onder de respondenten van de openbare raadpleging met betrekking tot het 2030-doel. "*Een grote meerderheid van de respondenten op de openbare raadpleging steunde de meest ambitieuze opties op het gebied van klimaat, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Bijna 80 % van de respondenten van de openbare raadpleging was van mening dat het streefcijfer voor de vermindering van broeikasgassen tot ten minste 55 % moet worden verhoogd.*"[75] Daarmee gaf de effectbeoordeling de Europese Commissie de ruimte om in het herziene Commissievoorstel van 17 september 2020 voor de Europese Klimaatwet[76] in te zetten op tenminste 55%, al wijzen respondenten ook op de invloed die de politieke steun vanuit de groep lidstaten waar Nederland bij hoort en het Europees Parlement, alsmede op de maatschappelijke druk via onder meer de klimaatmarsen.[77]

Het Kroatische Voorzitterschap in de EU in het eerste deel van 2020 maakte verwijzingen naar klimaat maar gaf geen concrete doelen, buiten het behalen van de SDGs van de Verenigde Naties.[78] Vanaf 1 juli 2020 was Duitsland de voorzitter van de Raad van de EU. In haar programma werd het klimaatbeleid van de EU op de vierde plek benoemd.[79] Met betrekking tot het 2030-doel schaarde Duitsland zich volledig achter het voorstel van de Commissie: het reductiedoel dat uit de effectbeoordeling van de Commissie komt zal de basis van de onderhandelingen vormen. Verder wordt er in het werkprogramma niet uitgeweid over het 2030-doel.

2.5 - Behandeling in het Europees Parlement

De rol van het Europees Parlement was met name relevant in de voorfase van de onderhandelingen voor een 2030-doel. Na de verkiezing van Commissievoorzitter Von Der Leyen focuste het proces zich vooral op de Europese Raad. Binnen het Europees Parlement gingen de onderhandelingen betrekkelijk snel. De behandeling ging van start na de publicatie van het voorstel in maart 2020.[80] Het voortouw had de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid (ENVI). De ENVI-commissie was zelfs ambitieuzer dan Nederland, en kwam uit op een doelstelling van 65% in 2030.[81] De plenaire vergadering ging iets minder ver, en kwam bij de stemming in oktober 2020 uit op een reductie van 60% in 2030.[82]

Tijdens de onderhandelingen tussen het EP, de Raad en de Europese Commissie (triloog) over de verordening die in april 2021 tot een akkoord leidden, werd de "tenminste 55%"-reductiedoelstelling die de Europese Raad in december 2020 ondersteunde formeel overgenomen in de Europese Klimaatwet. Het Europees Parlement had tijdens de trilogen[83] verschillende compromissen weten te onderhandelen. Zo is ingestemd met de creatie van een evaluatiecommissie (de European Scientific Advisory Board on Climate Change[84]), en moest de Europese Commissie gaan werken aan een doelstel voor 2040.[85] Hiermee heeft het EP extra druk weten te zetten op de lidstaten om de doelstellingen te bereiken.[86]

> In het Europees Parlement waren zes Nederlanders vertegenwoordigd in de ENVI-commissie, te weten Mohammed Chahim (PvdA), Bas Eickhout (GroenLinks), Anja Hazekamp (PvdD), Jan Huitema (VVD), Esther de Lange (CDA) en Robert Roos (JA21).[87] Jytte Guteland van de Zweedse Sociaaldemocratische partij was rapporteur voor de Europese Klimaatwet.[88]

---

[75] Van de ruim 4000 reacties, was 80% van de respondenten burger en 1.5% waren overheidsinstanties (59). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0177&from=EN
[76] COM(2020)563 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0563
[77] Interview EU3
[78] https://eu2020.hr/Uploads/EUPDev/files/priorities-of-the-croatian-presidency.pdf
[79] https://www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf
[80] Interview EU5
[81] Interview EU1, EU5, EU6
[82] https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200907IPR86512/eu-climate-law-meps-want-to-increase-emission-reductions-target-to-60-by-2030
[83] Een triloog in het Europese besluitvormingsproces zijn de informele overleggen tussen delegaties van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van Ministers om te onderhandelen over voorstellen van de Europese Commissie. https://www.europa-nu.nl/id/vhczmr1tlyxw/triloog
[84] https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/european-climate-law/report?sid=6801
[85] Interview EU1
[86] Interview EU1
[87] https://www.europarl.europa.eu/committees/en/envi/home/members
[88] https://www.europarl.europa.eu/meps/en/124991/JYTTE_GUTELAND/all-activities/reports/9

2.6 - Afronding onderhandelingen via de Europese Raad

Nadat de Europese Raad eind 2019 een besluit had genomen over klimaatneutraliteit in 2050, moesten de lidstaten in 2020 tot een akkoord komen over het doel voor 2030. In oktober[89] en december[90] 2020 vonden er Europese Raadsvergaderingen plaats waar het reductiedoel voor 2030 op de agenda stond. Hierover staan in de Raadsconclusies van 10 en 11 december 2020 het volgende:

"Om de doelstelling van een klimaatneutrale EU in 2050 te verwezenlijken, zoals is afgesproken in de Overeenkomst van Parijs, moet de EU voor het komende decennium meer ambitie tonen en haar beleidskader voor klimaat en energie actualiseren. Met dat doel schaart de Europese Raad zich achter een bindende EU-doelstelling van een nettoreductie in de EU van uitgestoten broeikasgassen van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990."[91]

De ambtelijke voorbereiding van deze Europese Raden vond plaats via COREPER II[92]. Voor de onderhandelingen tussen de lidstaten over de uitvoeringswetgeving (Fit for 55 genaamd) waarmee het 2030-doel bereikt diende te worden, en waarin vaak per sector en per lidstaat doelen zijn vastgelegd,[93] was het er de Nederlandse onderhandelaars veel aan gelegen om dit buiten de Europese Raad te houden. Dit omdat er in de Europese Raad unanimiteit nodig is, wat een struikelblok kon vormen.[94] Over Fit for 55 werd verder uiteindelijk in de Raad van Ministers onderhandeld: hier is slechts een gekwalificeerde meerderheid nodig (met uitzondering van de onderhandelingen over belastingen. Mede daarom zijn de onderhandelingen over de Energy Taxation Directive nog niet afgerond.).[95] De inzet op gekwalificeerde meerderheid wordt in Europees verband ook gezien als een les die getrokken is uit de onderhandelingen in de Europese Raad in 2014 over klimaatbeleid waar zeer gedetailleerde afspraken werden gemaakt over de te bereiken doelen, die vervolgens door een enkel land geblokkeerd konden worden. Tevens lag de prioriteit in de Europese Raad bij de corona- en energiecrises.

Op 30 juni 2021 is de Europese Klimaatwet[96] formeel ondertekend, waarmee de Europese Unie zich verbindt om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, en met als tussentijds doel een reductie van minstens 55% in 2030. De uitwerking van de Europese Klimaatwet gebeurt via het zogenaamde 'Fit-for-55' wetgevingspakket, wat bestaat uit tientallen voorstellen op tal van beleidsterreinen. Tijdens de publicatie van dit rapport bevond dit traject zich reeds in de eindfase, i.e. de meeste dossiers zijn reeds geaccordeerd door de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Dit wetgevingspakket vormt geen onderdeel van het huidige onderzoek.

2.7 - Behandeling reductiedoelstelling in Tweede Kamer

Zoals eerder beschreven, had de Tweede Kamer op 3 april 2018 twee leden (Agnes Mulder en Rob Jetten) als rapporteurs aangesteld voor de Nederlandse inzet in de 'EU-kopgroep klimaat'. Zij hadden in april 2019 een tussenrapportage geschreven en op 1 oktober een eindrapportage opgeleverd. In hun tussenrapportage blikten de rapporteurs terug op een interparlementaire bijeenkomst die zij op 12 december 2018 organiseerden en marge van de VN-Klimaatconferentie in Katowice (COP 24). Bij deze bijeenkomst, met als doel het "bouwen aan een interparlementair klimaatnetwerk", waren parlementariërs uit België, Duitsland, Finland, Frankrijk en Spanje aanwezig.[97]

Op 19 juni 2020 deelde minister Wiebes in een Kamerbrief mee dat een ambtelijke studiegroep de opdracht had gekregen om in kaart te brengen wat voor Nederland de gevolgen zouden zijn van het aangescherpte EU-doel van 55%.[98] Kort daarop vond een plenair debat plaats in de Tweede Kamer over de Europese Green Deal, waarin minister Wiebes het 2030-doel van 55% als "buitengewoon

[89] https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2020/10/15-16/
[90] https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2020/12/10-11/
[91] Ibid.
[92] Zie bv https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12731-2020-REV-1/en/pdf
[93] Specifieke doelstellingen zijn er bijvoorbeeld niet binnen het emissiehandelssysteem ETS, maar er zijn wel nationale reductiedoelstellingen voor de zogenaamde ESR-sectoren (mobiliteit, landbouw, gebouwde omgeving en het niet-ETS deel van de industrie).
[94] Interview NL4, NL10, NL12
[95] Interview NL7
[96] Verordening (EU) 2021/1119, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN
[97] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z08095&did=2019D16416
[98] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5c3eac43-f65d-4d21-98b4-65269ebdf0ae/pdf

ambitieus" omschreef.[99] Het debat ging voornamelijk over de randvoorwaarden en de manier waarop het doel te bereiken (ETS, sectorenbeleid).

Hierbij werden verschillende moties ingediend. De belangrijkste en door alle fracties gedragen motie verzocht een 'grondige subsidiariteitstoets' uit te voeren bij de Europese Green Deal (Motie Bisschops, Kamerstuk 35 377, nr. 18).[100]

Op 1 oktober 2020 zag het krachtenveld onder de lidstaten ten opzichte van het reductiedoel tenminste 55% er als volgt uit[101]:
- Kopgroep van negen **ambitieuze lidstaten**: Nederland met Denemarken, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Letland, Portugal, Spanje en Zweden
- Een "aanzienlijk aantal lidstaten" formuleert een positie naar aanleiding van de **effectbeoordeling**
- Een groep van acht lidstaten, waaronder Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië staan **kritisch** in de onderhandelingen[102] en "zullen waarschijnlijk vragen om nadere analyse van onder meer de sociaaleconomische gevolgen op lidstaat-niveau"[103]

De Tweede-Kamerrapporteurs Agnes Mulder en Matthijs Sienot (deze laatste heeft inmiddels Rob Jetten vervangen) gaven in hun eindrapportage aan dat zij tijdens de interparlementaire conferentie over de Green Deal die de Duitse Bondsdag op 5 oktober 2020 organiseerde minder gelegenheid zouden hebben om bilateraal overleg te hebben, omdat deze als gevolg van COVID digitaal gehouden werd.[104] Daarom waren de rapporteurs "voornemens een position paper op te stellen en deze rond te sturen naar de andere parlementen in de lidstaten, om zo toch de positie zoals overeengekomen in het verstrekte mandaat uit te kunnen dragen en hiervoor steun bij andere nationale parlementen te zoeken."[105]

2.8 Betrokkenheid van decentrale overheden

Over het Nederlandse reductiedoel van 2030 was er een gezamenlijke, dat wil zeggen door het Rijk, de gemeenten, provincies en waterschappen, ambitie uitgesproken in het Interbestuurlijk programma, waarin zij afspraken maken over de onderlinge samenwerking, van 2018.[106]

De VNG en het IPO dienen formeel om input gevraagd te worden over hun standpunt ten opzichte van een nieuw Commissievoorstel. Dit gebeurt als onderdeel van de zogenaamde BNC-procedure, waarbij het Nederlandse standpunt wordt afgestemd tussen de betrokken departementen en lagere overheden.[107] Deze casus omvat echter slechts de totstandkoming van het politieke besluit van de Europese Raad in december 2020 om een reductiedoelstelling van 55% vast te leggen. In zo'n geval is er geen sprake van een voorstel van de Europese Commissie. Bovendien is er in dat stadium nauwelijks concrete informatie om een BNC-procedure over te voeren. Pas bij de uitwerking van deze doelstelling in uitvoerende wetgeving (de voorstellen van de Green Deal) werd concreter duidelijk wat de gevolgen zullen zijn voor het beleid van de verschillende departementen, lagere overheden en andere stakeholders. Deze vormen echter geen onderdeel van deze casus.

2.9 Ambtelijke organisatie

De interdepartementale contacten op het 2030-klimaatdoel liepen via de Directie Klimaat van EZK.[108] Deze directie riep in 2015 een EU-dossierteam Klimaat en Energie in het leven, met een

[99] H-TK-20192020-88-8 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20192020-88-8.html
[100] Kst-35377-18 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35377-18
[101] Kst-21501-33-827 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-33-827.html
[102] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z17739&did=2020D38389
[103] Kst-21501-33-827 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-33-827.html
[104] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z17739&did=2020D38389
[105] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z17739&did=2020D38389
[106] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7f45e334-51c7-48f9-be35-7cb4aba88643/pdf
[107] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa/3-module-3-procedures/33-fase-voorstel-eu-regeling/3310-coordinatie-nederlandse-inbreng/3310b-bnc
[108] Interview NL1, NL2, NL3, NL4, NL5, NL8

vertegenwoordiger van de internationale afdeling van elk ministerie (behalve defensie) en, afhankelijk van de thema's die er speelden, de betrokken dossierhouders.[109] Niet alle ministeries zijn echter op dezelfde manier inhoudelijk betrokken geweest, omdat het klimaatdossier niet in dezelfde mate direct impact had op ieder ministerie. [110] Vanuit het overleg is gaandeweg een kerngroep ontstaan van de meest betrokken ambtenaren waarbij vanaf 2018, en in het bijzonder vanaf eind 2019, de activiteiten in dit team geïntensiveerd werden.[111] [112]

Op ministerieel en hoog-ambtelijk niveau werden respectievelijk de "Ministeriele Commissie Klimaat en Energie (MCKE) en de Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE)" in het leven geroepen. Door de "daaronder actief zijnde interdepartementale ambtelijke werkgroepen is een stabiele samenwerkingsstructuur en een gecoördineerde sturing en aanpak tussen de betrokken departementen tot stand gebracht."[113]

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) had bij dit dossier een strategisch ondersteunende en verbindende rol. De nauwe samenwerking en coördinatie tussen EZK, BZ en Algemene Zaken (AZ) was bepalend in het succes van de Nederlandse inzet op dit dossier. Het ministerie van BZ, en in het bijzonder de Directie Integratie Europa (DIE), heeft op strategisch vlak EZK veel geholpen met hun expertise op de Europese lobbytrajecten.[114] BZ speelde tevens een sleutelrol in de informatiestroom vanuit de lidstaten (via de posten) en organiseerde of was bij bijeenkomsten met andere lidstaten en de Commissie.[115] EZK deed daarentegen de lobby richting de andere klimaatministeries en klimaatministers in andere landen via de opgezette kopgroep. Mede dankzij EZK zijn er verschillende verklaringen door die kopgroep uitgegeven, zowel voor 2050 klimaatneutraliteit, hoger doel 2030 en later met getal van 55% en snelheid om te komen tot een Fit for 55 pakket.[116]

Het ministerie van Buitenlandse Zaken was hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de afstemming met het ministerie van Algemene Zaken, die de Europese Raden voorbereidde.[117] De rol van BZ was hierin cruciaal, omdat het per lidstaat kan verschillen wie verantwoordelijk is voor de voorbereidingen van Europese Raden.[118]

[109] Interview NL3, NL5, NL7, NL10, NL12
[110] Interview NL4, NL5, NL12
[111] Interview NL5, NL10, NL12
[112] Interview NL10
[113] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0d9fda47-9751-4f25-97a4-9356f8dfc668/pdf#page=24&zoom=100,0,0
[114] Interview NL4, NL10, NL12
[115] Interview NL12
[116] Interview NL10
[117] Interview NL4
[118] Interview NL4

3. Capaciteitsanalyse: voorwaarden voor effectieve beïnvloeding

Uit de reconstructie in het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de Europese klimaatambities van de Nederlandse regering voor het 2030-doel volledig zijn behaald: eind 2020 was er in de Europese Raad consensus over het feit dat de broeikasgasemissies in de EU in 2030 met tenminste 55% moeten dalen ten opzichte van 1990. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre de Nederlandse inzet heeft bijgedragen aan het behalen van dit doel, en welke andere externe factoren doorslaggevend waren voor het akkoord op tenminste 55% reductie in 2030. Om te onderzoeken in hoeverre de Nederlandse regering over de organisatorische capaciteit beschikt die nodig is als voorwaarde voor effectieve beïnvloeding van het EU-beleid, wordt gebruik gemaakt van het zogenoemde '5C-model'. De vijf dimensies waaraan de organisatorische capaciteit van de Nederlandse regering in het geval van het emissiereductiedoel voor 2030 wordt getoetst zijn (1) netwerken en relaties, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang, (4) sturing met draagvlak, en (5) flexibiliteit.

3.1 - Netwerken en relaties

Interdepartementaal

De interdepartementale verhoudingen tijdens de onderhandelingen over de Europese klimaatambities werden over het algemeen als goed omschreven.[119] Een belangrijke factor daarbij was het scheppen van vertrouwen tussen de departementen.[120] Dit was noodzaak, omdat er veel verschillende belangen bij gemoeid waren: elk ministerie en elke directie keek met zijn eigen blik naar het 2030-doel en de implicaties die het zou kunnen hebben in de uitvoering.[121] Een respondent die bij een eerder onderhandelingstraject had ervaren wat de gevolgen zijn van een gebrekkige interdepartementale informatievoorziening noemde de afstemming op dit dossier een voorbeeld van hoe een goede afstemming tot vertrouwen leidt, ook als uiteenlopende belangen een rol spelen.[122] Het feit dat het 2030-doel van tenminste 55% broeikasgasreductie in het Regeerakkoord stond droeg er overigens aan bij dat dit doel over de hele linie gesteund werd.[123]

EZK en BZ hebben nauw samengewerkt bij het belobbyen van andere lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement.[124] Binnen het dossierteam gold als belangrijke regel: "lobbydocumenten worden altijd samen afgestemd" en bilaterale bezoeken worden vooraf besproken.[125] Hoewel deze 'regel' in het begin weleens geschonden werd, is het nooit tot structurele problemen gekomen met betrekking tot afstemming.[126]

Respondenten zijn over het algemeen dus tevreden met die samenwerking, al geven ze ook aan dat vertrouwen ook persoonsgebonden is en dat de coördinatoren zelf een sleutelrol hebben in het faciliteren van dit vertrouwen.[127]

Over het Nederlandse standpunt op de doelstelling zelf (emissiereductie van ten minste 55% in 2030) was interdepartementaal weinig discussie. Dit doel stond namelijk in het Nederlandse regeerakkoord van 2017. Door het strategische dossierteam werd bij het Europees vastleggen van een reductiedoel voor 2030 het Regeerakkoord als uitgangspunt gezien. Discussiepunten ontstonden over het algemeen pas later, toen het reductiedoel via het FF55-pakket moest worden omgezet in concrete maatregelen. Met name de vraag welke sectoren het meeste gaan bijdragen aan het realiseren van deze doelen werd toen belangrijk. Of het grootste deel van de reductie uit de industrie, landbouw, mobiliteit, energietransitie of de gebouwde omgeving moet komen is van grote invloed op de invulling van het reductiedoel en heeft consequenties voor de verantwoordelijke ministeries. Tijdens

[119] Interview NL3, NL4, NL11
[120] Interview NL5, NL10,
[121] Interview NL1, NL3, NL8, NL11
[122] Interview NL5
[123] Interview NL1, NL3, NL4, NL10, NL11
[124] Interview NL4, NL10
[125] Interview NL10
[126] Interview NL10
[127] Interview NL4, NL10, NL11, NL12

de onderhandelingen over het 2030-emissiereductiedoel werd er door de Nederlandse regering relatief weinig aandacht besteed van de haalbaarheid van de uitvoering van het reductiedoel,[128] wat tot enige spanningen heeft geleid.[129] Verder kwam de spanning ook doordat Wiebes was afgetreden, het kabinet demissionair was en er andere bewindspersonen op EZK zaten. Dat leidde tot andere verhoudingen, zo ook in de coalitie.[130]

Verschillende ministers, de staatssecretaris van IenW en de minister-president hebben bijeenkomsten van respectievelijk de Milieuraad en de Europese Raad aangegrepen om actief bij hun collega's te pleiten voor ophoging van het klimaatdoel voor 2030 naar tenminste 55%.[131] Zo werden bijeenkomsten van de Milieuraad aangegrepen om vooraf of achteraf met de leden van de kopgroep samen te zitten om inspanningen te coördineren en informatie uit te wisselen. Ook in bilateraal verband is er op ministerieel niveau verkend of partijen te overreden waren om zich achter het klimaatdoel te scharen[132]. En ook ambtelijk veel contacten met kopgroeplanden geweest.[133] Verschillende respondenten geven aan dat Minister-President Mark Rutte een actieve vertolker was van de ambitieuze Europese klimaatambities van Nederland in de Europese Raad, waarbij onder meer zijn goede relatie met de Duitse Bondskanselier Merkel goed van pas zou zijn gekomen.[134] Hiermee is er op dit dossier sprake van totaaldiplomatie, waarbij er met duidelijke eenstemmigheid onder bewindslieden gelobbyd is voor het 2030-doel.

Met externe actoren

De coalitievorming met andere lidstaten was in een vroeg stadium al gericht op het optrekken met gelijkgestemde lidstaten, zoals Frankrijk en Zweden. Vanuit de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie (PVEU) was een lijstje opgesteld van like-minded lidstaten waarmee aangestuurd werd op het gezamenlijk pleiten voor een ambitieus 2030-doel.[135] Al in 2018 ontstond er een gezamenlijke ambtelijk werkgroep met Frankrijk en Zweden, die regelmatig contact hielden en waarbij verkend werd welke andere lidstaten mogelijk aan zouden kunnen haken.[136] Naast bezoeken waren er veel ambtelijke overleggen met de kopgroeplanden om statements voor te bereiden, vonden er ministeriële bijeenkomsten plaats en werden de follow ups gecoördineerd.[137] De actieve houding van Nederland werd ook door andere lidstaten en de Europese instellingen erkend.[138]

Uit gesprekken blijkt dat de lidstaten waarmee de onderhandelingen het moeizaamste verliepen Polen en Hongarije waren, maar ook Slowakije en Tsjechië waren sceptisch over het 2030-doel.[139] Deze zijn vanuit EZK en BZ ook bezocht na de start van de Nederlandse lobby, al waren de werkbezoeken naar de sceptische landen vooral op ambtelijk niveau.[140,141]

België werd door zijn gecompliceerde federale structuur met uiteenlopende politieke opstelling van de gewesten niet gerekend tot de ambitieuze lidstaten[142] maar met Zweden, Denemarken en Spanje is veel contact geweest.[143] Met Duitsland is ook veel contact geweest, maar door interne partijpolitieke tegenstellingen behoorde ook dit land aanvankelijk niet tot de ambitieuze lidstaten.[144]

Een aanzienlijk deel van dat contact verliep op het niveau van beleidsmedewerkers, omdat dit meer ruimte gaf om vrijer te spreken over de posities en eventuele knelpunten binnen de lidstaten.[145]

---

[128] Interview NL1, NL13
[129] Interview NL1
[130] Interview NL
[131] Interview NL3, NL4, NL5
[132] Interview NL5
[133] Interview NL10
[134] Interview NL4, EU5
[135] Interview NL4
[136] Interview NL7
[137] Interview NL10
[138] Interview EU1, EU2, EU4
[139] Interview NL2, NL4, NL5, NL7, NL12
[140] Interview NL4, NL12
[141] Tijdens de onderhandelingen over een voorstel van Fit-for-55 is in 2022 op ministerieel niveau ook naar Polen afgereisd om hen mee te krijgen. Interview NL5.
[142] Interview NL5, NL6, NL7, NL10, EU3
[143] Interview NL3
[144] Interview NL7, EU2
[145] Interview NL5

Daarbij geldt wel dat het door verschillen in werkcultuur met sommige lidstaten toch noodzakelijk was dat zo'n gesprek door iemand "hoger in de boom" gevoerd werd.[146]

Voor de coronacrisis is in 2019 de lobby al opgestart en zijn er door de plaatsvervangend directeur bij Directie Klimaat en een medewerker van Buitenlandse Zaken bezoeken gebracht aan de lidstaten waarvan men wist dat deze anders in de onderhandelingen zaten dan de Nederlandse regering.[147] Voorafgaand aan en tijdens de Raad van Ministers zijn de Nederlandse onderhandelaars en bewindslieden actief geweest om lidstaten als Italië en Slovenië zover te krijgen de ambitieuzere klimaatdoelen te omarmen.[148]

Met betrekking tot het Europees Parlement wordt zowel de informatievoorziening als de communicatie vanuit het Rijk als positief omschreven, waarbij de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU het contact onderhoudt met het EP.[149] Daarbij worden over belangrijke dossiers factsheets opgesteld (ook in het Engels) die onder contacten in Brussel, ook Europarlementariërs verspreid worden. Hierbij wordt ook gebruikt gemaakt van sociale media als Twitter.[150] Het Rijk informeert het EP dus actief over haar positie. Dat gebeurde al vanaf het moment dat in 2018 het reductiedoel voor 2050 werd vastgelegd, maar vaker gaat het om de latere uitwerking van de 55%-doelstelling via de wetgeving van het FF55-pakket.[151,152]

Vanwege de principiële houding die Nederland inneemt ten opzichte van de rechtsstaat en omdat Nederland in het verleden zich terughoudend heeft opgesteld over budgettaire issues, is het niet voor elke lidstaat altijd het eerste land waar contact mee wordt gezocht.[153]

Twee Nederlanders, Frans Timmermans en Diederik Samson, hadden een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Europese Green Deal en daarmee ook voor de inzet van de Europese Commissie op dit dossier.[154] Daarnaast droeg dit, door de goede contacten tussen het kabinet van de Eurocommissaris en de PV, waarschijnlijk bij aan een goede informatiepositie van de Nederlandse onderhandelaars.[155] Aan de andere kant, hoewel Timmermans door de Nederlandse regering is aangedragen als kandidaat-Eurocommissaris, is hij benoemd door Commissie-president Von der Leyen en het Europees Parlement. Daarmee hebben zowel zijn positie als vicepresident van de Commissie als de Commissie-inzet op het klimaatdossier wel zo'n sterke van Nederland onafhankelijke positie dat dit niet betekent dat Nederland in die richting veel invloed had op het Commissie-beleid.[156] Dat lijkt ook niet nodig te zijn geweest, want volgens verschillende gesprekspartners had de Europese Commissie ook zonder beïnvloeding vanuit Nederland, of met een andere Eurocommissaris, wel met een ambitieuze insteek voor 2030 gekomen.[157] Nederland heeft daarentegen wel actief gelobbyd tijdens de schrijffase van het werkprogramma van de Europese Commissie, onder andere door een door alle departementen (m.u.v. defensie) opgestelde position paper over het 2030-doel en de uitvoering ervan.[158] Toch werden gesprekken door Nederland zo breed mogelijk ingestoken, en werd ook veel contact gezocht met DG CLIMA.[159]

Het draagvlak tussen de lidstaten op het 2030-doel nam een grote sprong vooruit toen Duitsland besloot om het doel van tenminste 55% reductie ook te omarmen. [160] Hoewel zoals al vermeld de goede relatie van Merkel met Rutte meehielp om Duitsland over de streep te trekken.[161] Door de

[146] Interview NL5
[147] Interview NL12
[148] Interview NL10, NL13. In het geval van Italië ging het om een groot lidstaat die langere tijd met 'de kaart op de borst' hun positie maskeerde.
[149] Interview NL3, EU6, NL11
[150] Interviews NL6, EU13
[151] Interview EU1, EU6
[152] Interview NL4, NL7, EU5, EU6
[153] Interview EU3
[154] Interview NL5, NL8, NL10, NL11, NL12
[155] Interview NL12
[156] Interview NL5
[157] Interview NL2, NL7, NL13
[158] https://www.government.nl/binaries/government/documenten/policy-notes/2019/07/01/policy-paper-on-the-priorities-of-the-netherlands-for-the-eu-for-2019-2024-6-parts/Making+EU+climate+policy+Paris+proof.pdf
[159] Interview NL4
[160] Interview NL2, NL3, NL7, EU2, NL10
[161] Interview EU2

koerswijziging van Duitsland kwam het krachtenveld in de Raad heel anders te liggen, waarmee ook verschillende nog twijfelende lidstaten in Centraal- en Oost-Europa hun verzet opgaven.[162]

3.2 - Kennis, menskracht en mandaat

Volgens betrokkenen waren er geen beperkingen in capaciteit die bij de onderhandelingen voor de ophoging van de Europese klimaatambities tot problemen leidden.[163] In de beginfase was er op sommige departementen te weinig menskracht[164], maar dat groeide snel uit tot een "geoliede interdepartementale machine".[165] In de loop van de afgelopen jaren, en vooral sinds de publicatie van het Fit for 55-pakket waarin de CO2-reductiedoelstelling wordt uitgewerkt in concrete wetgeving, is bij EZK een speciaal EU-team met rond de tachtig medewerkers tot stand gekomen om het Nederlandse Europabeleid op klimaat vorm te geven.[166] Door de concrete opdracht in het regeerakkoord was bij dit onderwerp vanaf het begin duidelijk wat de doelstelling was. In verschillende interviews wordt benadrukt dat dit een belangrijke impuls gaf voor een voortvarende aanpak waarin de verschillende departementen dezelfde lijn trokken.[167]

Er was dus geen gebrek aan kennis en kunde ten aanzien van het emissiereductiedoel voor 2030. De technische onderhandelingen zijn pas met Fit-for-55 gestart, waarvoor veel capaciteit is vrijgemaakt.

3.3 Beleidssamenhang

Ruim voor de onderhandelingen over de Europese Klimaatwet in 2020 was de positie in Nederland ten opzichte van het 2030-emissiereductiedoel helder: er wordt op 55% emissiereductie ten opzichte van 1990 ingezet.[168] Dit doel stond in het Regeerakkoord van 2017, en was om die reden eigenlijk geen twistpunt meer.

Er is vanaf 2017 een overkoepelende Nederlandse strategie ontwikkeld om actief in te zetten op het behalen van het Europese klimaatdoel van minste 55% reductie in 2030.[169]

De Nederlandse strategie beruste op de actieve lobbyinzet op drie sporen: door samen met Frankrijk, Luxemburg en Zweden een politieke en ambtelijke kopgroep te vormen binnen de 'Green Growth Group' die streefde naar een breder draagvlak voor hoge klimaatambities binnen die groep [170], door bilateraal de sceptischere lidstaten belobbyen[171] en door de Minister-President, staatssecretarissen en ministers in de Europese Raad respectievelijk de Raad van Ministers het 2030-doel te agenderen.[172]

De beleidssamenhang is bekrachtigd doordat de minister-president in een vroeg stadium (na het Regeerakkoord van 2017), in de Europese Raad actief de Europese klimaatambities van Nederland heeft vertolkt.[173]

De coördinatie op dit dossier is door verschillende geïnterviewden gezien als een positief voorbeeld van hoe interdepartementale afstemming kan lopen.[174] Tussen de ministeries bestonden op momenten wel degelijk verschillende belangen (bijvoorbeeld in de afwegingen tussen kosten, ambities, haalbaarheid en op welk domein reductie gerealiseerd zou moeten worden) en waren ook wel eens onenigheden[175] maar vanuit EZK werd, samen met BZ het gesprek met de departementen

---

[162] Interview NL7, EU2
[163] Interview NL4, NL5, NL11
[164] Interview NL2 en NL12
[165] Interview NL4
[166] Interview NL5. Het Fit for 55 (FF55)-pakket waarmee de 55% doelstelling vanaf juli 2021 is uitgewerkt in concrete wetgeving is van zeer grote omvang gebleken (er zijn uiteindelijk 14 BNC-fiches geschreven), maar hier is door verschillende departementen op geanticipeerd. Zo werd begin 2021 bijvoorbeeld door BZK een Gezant Duurzaam Bouwen aangesteld om bij de uitvoering van de FF55 voor de bebouwde omgeving beter te kunnen afstemmen tussen de betrokken departementen en Brussel, en hebben verschillende andere ministeries rekening gehouden met de verwachte verhoging van de werkdruk als gevolg van de FF55-onderhandelingen.
[167] Interviews NL4, NL10, NL12, NL13
[168] Interview NL1, NL2, NL3, NL4, NL5, NL7, NL8, NL10, NL11
[169] Interview NL13
[170] Interview NL7, NL12
[171] Interview NL3, NL5
[172] Interview NL7, NL13
[173] Interview NL4, NL5, NL7, EU5
[174] Interview NL4, NL5
[175] Interview NL2, NL8

aangegaan,[176] was er wekelijks contact met de verantwoordelijke ambtenaren op de verschillende ministeries, en werd er naar elkaar geluisterd en tijd uitgetrokken om de onenigheden te overbruggen zodat de Nederlandse regering met een stem sprak. Opvallend is dat bij dit Europese dossier de coördinatie niet zoals meestal vanuit BZ gebeurde, maar aan EZK werd overgelaten. Dit verliep afgaande op de interviews bij dit dossier (ophoging van de klimaatambitie voor 2030) naar tevredenheid.[177]

Het Nederlandse Klimaatakkoord heeft tevens een rol gespeeld in het stroomlijnen van de Nederlandse inzet op de uitwerking van de reductiedoelstellingen in FF55. Zo waren de beleidsdoelen van het dossier LULUCF[178] over veranderend landgebruik (onderdeel van FF55) voortgekomen uit de klimaattafels en het Nederlandse Klimaatakkoord.[179] Diederik Samson, kabinetschef van Uitvoerend Vicepresident Frans Timmermans, zat aan een van deze klimaattafels.[180] De Nederlandse klimaattafels zouden volgens sommige respondenten zelfs als voorbeeld gediend hebben door de aanpak van de Europese Commissie bij het uitwerken van de Green Deal.[181]

3.4 - Sturing met draagvlak

Zoals hierboven beschreven was er een breed interdepartementaal draagvlak voor de inzet op tenminste 55%.[182] De Nederlandse regering zette zowel politiek als ambtelijk binnen de EU-instellingen breed in op het uitdragen van deze ambitie, waardoor de betrokken ambtenaren zich gesteund voelden.[183] De rol van de minister-president in het creëren van draagvlak op Europees niveau is een belangrijke geweest.[184]

Met betrekking tot 2030-doel lijken de decentrale overheden adequaat geïnformeerd over de stand van zaken van de onderhandelingen op EU-niveau. Bij de latere uitwerking van de doelstellingen via FF55 zijn er signalen dat de betrokkenheid van de decentrale overheden mogelijk minder goed verliep.[185] Dit heeft dan enerzijds te maken met capaciteitsproblemen bij de decentrale overheden, en anderzijds met de mate waarin een departement dat inhoudelijk verantwoordelijk is voor een dossier de gemeenten, provincies en waterschappen meeneemt.[186] De decentrale overheden zijn in dat opzicht te weinig meegenomen bij de onderhandelingen van het FF5-wetgevingspakket, al was dit niet het geval in de onderhandelingen over het 2030-doel. Uit gesprekken die buiten dit onderzoek hebben plaatsgevonden blijkt overigens dat dit een structureel aandachtspunt voor hen is.

3.5 - Flexibiliteit

Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland proactief gekeken naar het krachtenveld en andere lidstaten benaderd om hun standpunt te peilen. Het krachtenveld in de Raad was voor de Nederlandse regering dan ook duidelijk.[187]

Tijdens de onderhandelingen hield Nederland wat wisselgeld achter de hand om later, bijvoorbeeld bij de uitwerking van het akkoord via FF55, sceptischer lidstaten tegemoet te komen. Specifiek betrof dat het Just Transition Fund dat werd onderhandeld in het kader van het Meerjarig Financieel Kader en het Social Climate Fund als onderdeel van FF55.[188] Dit was bijvoorbeeld belangrijk om Polen mee te krijgen.[189]

---

[176] Interview NL1, NL2, NL3, NL4, NL5, NL8
[177] Interview NL13
[178] De verordening voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw, een voorstel hierover maakt onderdeel uit van het FF55-pakket.
[179] Interview NL2
[180] Klimaattafel 'Gebouwde omgeving' https://www.nu.nl/politiek/5991148/samsom-wordt-kabinetschef-van-eurocommissaris-timmermans.html
[181] Interview NL6, NL13
[182] Interview NL2, NL7, NL9
[183] Interview EU1
[184] Interview NL6, EU5
[185] Interview NL3, NL9, NL12
[186] Interview NL3, NL9, NL12
[187] Interview NL7
[188] Interview NL10
[189] Interview NL4, NL13

3.6 - Externe factoren

Europese Commissie

De voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, presenteerde bij haar benoeming in de zomer van 2019 meteen al een opvallend groene werkagenda.[190] Om door het Europees Parlement goedgekeurd te worden was dit politiek gezien dan ook een voorwaarde.[191] Ook in haar opening speech voor het Europees Parlement in juli 2019 gaf ze meteen aan dat ze streefde naar een CO_2-reductiedoel voor 2030 van ten minste 50%, met een "comprehensive plan to increase the European Union's target for 2030 towards 55% in a responsible way".[192]

Het was vervolgens aan de Vicevoorzitter van de Europese Commissie, Frans Timmermans, en zijn kabinetschef Diederik Samson, om de door Voorzitter Von Der Leyen genoemde klimaatambities te verwezenlijken.[193] Van Samson is bekend dat hij al veel langer voorstander is van een ambitieuze inzet op klimaat, zo diende hij als PvdA-Kamerlid in 2016 samen met Jesse Klaver (GroenLinks) de al genoemde initiatief-Klimaatwet in.

Twee Nederlanders, Frans Timmermans en Diederik Samson, hadden een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Europese Green **Dmeal** en daarmee ook voor de inzet van de Europese Commissie op dit dossier.[194] Daarnaast droeg dit, door de goede contacten tussen het kabinet van de Eurocommissaris en de PV, waarschijnlijk bij aan een goede informatiepositie van de Nederlandse onderhandelaars.[195] Gesprekken werden door Nederland zo breed mogelijk ingeschoten, en werd ook veel contact gezocht met DG CLIMA.[196] Aan de andere kant, hoewel Timmermans door de Nederlandse regering is aangedragen als kandidaat-Eurocommissaris, is hij benoemd door Commissie-president Von der Leyen en het Europees Parlement. Daarmee hebben zowel zijn positie als vicepresident van de Commissie als de Commissie-inzet op het klimaatdossier wel zo'n sterke van Nederland onafhankelijke positie dat dit niet betekent dat Nederland in die richting veel invloed had op het Commissie-beleid.[197] Dat lijkt ook niet nodig te zijn geweest, want volgens verschillende gesprekspartners had de Europese Commissie ook zonder beïnvloeding vanuit Nederland, of met een andere Eurocommissaris, wel met een ambitieuze insteek voor 2030 gekomen.[198] Het kan ook wel gezien worden als een "perfect storm" waardoor hoge Europese ambities op klimaat uiteindelijk draagvlak hadden.[199]

Duitsland

Hoewel de Duitse regering vanaf het begin in principe wel positief stond tegenover een ambitieus klimaatdoel, maakten de binnenlandse politieke verhoudingen het lastig voor de regering om dit te steunen.[200] De regeringspartijen CDU-SPD waren in de periode tot 2021 dus betrekkend terughoudend en steunden het ambitieuze plan van de kopgroep eigenlijk niet, waarmee ze hoewel bij het 2050-doel (klimaatneutraliteit) als het 2030-doel relatief laat waren.[201] In Duitsland zelf werd in december 2019 wel een federale klimaatwet van kracht die het reductiedoel op tenminste 55% stelt.[202] Het Duitse Constitutioneel Hof sprak echter in april 2021 uit dat de Duitse doelstellingen onvoldoende zijn om de jongere generatie te beschermen tegen klimaatverandering en dat teveel van de emissiereducties voor de periode na 2030 voorzien zijn.[203] Na deze uitspraak van het constitutioneel hof is de Duitse Klimaatwet aangepast en wordt er op federaal niveau gestreefd naar 65% in 2030 en

[190] Interview EU2, EU5
[191] Interview EU3, EU5
[192] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search
[193] Interview EU1, EU3, EU5
[194] Interview NL5, NL8, NL10, NL11, NL12
[195] Interview NL12
[196] Interview NL4
[197] Interview NL5
[198] Interview NL2, NL7, NL13
[199] Interview NL10
[200] Interview EU2, NL10
[201] Interview NL10
[202] https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-law-begins-take-shape
[203] https://www.cleanenergywire.org/factsheets/german-top-court-finds-key-climate-legislation-insufficient-landmark-ruling

klimaatneutraliteit in 2045.[204] Dit streven vindt uiteindelijk ook zijn weg naar de Europese opstelling van het land.

Facilitators

Sommige respondenten geven blijk van enige verbazing dat het mogelijk bleek een akkoord te bereiken over CO_2-reductie van ten minste 55% in 2030.[205] Als een factor die daarbij mogelijk een faciliterende rol heeft gespeeld is de COVID-pandemie genoemd. Zo vonden daardoor meer contacten plaats via een videoverbinding en op hoog-ambtelijk niveau, wat de discussie depolitiseert[206], en was ook de bereikbaarheid van alle betrokken beter: "Mensen waren thuis en dus eenvoudig te bereiken," waardoor alle kennis altijd voor handen was.[207]

Andere faciliterende factoren is dat in VN-verband eind 2020 een evaluatiemoment was voor de nationally determined contributions (NDC's) aan de VN-doelen om de opwarming van de aarde te beperken, wat de EU kon gebruiken als voorbeeld van haar ambities.[208] Er zijn echter ook respondenten die dat weer nuanceren, en de relevantie van de VN vooral leggen bij het Europese akkoord over klimaatneutraliteit in 2050.[209] Ook de klimaatmarsen in tal van Europese steden droegen bij aan het politieke momentum om in te zetten op ambitieuze klimaatdoelen.[210] Ook de steeds urgentere wetenschappelijke rapporten over klimaatrisico's hebben ongetwijfeld een bijdrage geleverd.[211]

[204] https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-law-begins-take-shape
[205] Interview EU3, EU5
[206] Interview EU3
[207] Interview NL10
[208] Interview NL7, EU3
[209] Interview NL4, EU2
[210] Interview EU2, EU3
[211] Interview NL4, NL6, NL7

4. Resultaat

In hoeverre de Nederlandse opstelling en aanpak doorslaggevend is geweest bij de totstandkoming van het Europese akkoord over het ophogen van de Europese klimaatambities naar een CO_2-reductiedoel van tenminste 55% in 2030 is niet met volledige zekerheid te duiden. Het Europese speelveld is complex, waarbij veel belangen zijn gemoeid die door veel actoren beïnvloed worden. Uit het onderzoek blijkt wel dat de Nederlandse regering al vroeg in het proces een voortrekkersrol begon te spelen, en dat haar inzet heeft bijgedragen aan het bereiken van een akkoord dat door verschillende geïnterviewden als verrassend ambitieus is omschreven.[212]

De koploperrol die Nederland naar zich toe heeft getrokken sinds 2018 wordt breed erkend. Lidstaten, de Europese Commissie en verschillende leden van het Europees Parlement beamen de proactieve rol die de Nederlandse regering in zichzelf ziet.[213] Als onderdeel van de "kopgroep van de kopgroep"[214] (binnen de Green Growth Group) trok Nederland samen op met gelijkgestemde lidstaten als Frankrijk, Denemarken, Zweden en Spanje en belobbyden ze actief de Europese Commissie en lidstaten die het 2030-doel van tenminste 55% voorwaardelijk steunden en / of niet steunden. Ook in het pentalateraal overleg op energie en klimaat (PENTA), een overlegstructuur dat op initiatief van België, Luxemburg en Nederland in het leven is geroepen, waarmee de regionale samenwerking op deze vlakken versterkt wordt, heeft Nederland een voortrekkersrol, tevens erkend door Duitsland.[215]

Deze actieve houding komt terug in de constructieve en ondersteunende houding van de Nederlandse regering zoals die wordt ervaren in de onderhandelingen naar aanloop van de triloog over de Europese Klimaatwet.[216]

Minister-president Mark Rutte heeft in de agenderende fase actief geholpen een ambitieus klimaatbeleid op de kaart te zetten in de EU.[217] Doordat het 2030-doel expliciet in het Regeerakkoord genoemd stond sprak de Minister-president zich daar vrij over uit. Daarin fungeerde de minister-president meerdere malen als de vertolker van de kopgroep voor hoge Europese klimaatambities.[218] Nederland was samen met Zweden (met eveneens 55%) de enige lidstaat die voor 2020, ten tijde van de onderhandelingen over de Green Deal, al een concreet emissiereductiedoel voor 2030 hadden.[219]

De informatievoorziening van de Nederlandse regering, hoofdzakelijk vanuit de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PVEU) naar het Europees Parlement wordt als positief ervaren. Deze documenten werden (ook) in het Engels opgesteld en zijn onder ook niet-Nederlandse Europarlementariërs verspreid, een werkwijze die door maar weinig lidstaten wordt gebruikt, maar waardoor de Nederlandse regering binnen het Europees Parlement (op dit dossier) op een positieve manier in de schijnwerpers stond.[220] Ook de infographics van de PVEU hebben bijgedragen aan de informatievoorziening over het Nederlandse standpunt, waardoor ook richting de lidstaten blijvend de intentie werd verklaard om in te zetten op ambitieuze klimaatplannen op Europees niveau.[221]

De Nederlandse regering voelde zich gesteund om ambitieus te zijn op het punt van de klimaatdoelstelling doordat ook de Europese Commissie zich vanaf 2018 (in het laatste jaar van Commissie Juncker) uitsprak voor een ambitieus Europees klimaatbeleid om de afspraken uit het VN-Parijsakkoord uit 2015 na te komen. In hoeverre Nederland en de Europese Commissie elkaar op dit punt wederzijds hebben beïnvloed is moeilijk te achterhalen, maar de wederzijdse steun van Commissie en ambitieuze lidstaten heeft er wel toe bijgedragen dat de Commissie met een ambitieus voorstel voor het 2030-doel kon komen. Nederland heeft op dit punt, samen met de kopgroep van

[212] Interview EU1, EU3, EU4, NL5
[213] Interview EU1, EU2, EU3, EU4, EU5, EU6
[214] Interview NL12
[215] Integrierter Nationaler Energie- und Klimaplan 2020 van Duitsland. https://dserver.bundestag.de/btd/19/203/1920364.pdf
[216] Interview EU1
[217] Interview NL4, NL5, NL6, NL10, EU5
[218] Interview NL10
[219] Kst-21501-08-186
[220] Interview EU6
[221] Interview NL13

onder andere Denemarken, Luxemburg, Frankrijk en Zweden, wel degelijk gefungeerd als een steunpilaar voor de Commissie.

De aanstelling van Frans Timmermans als Uitvoerend Vicepresident Europese Green Deal bij de Europese Commissie lijkt te hebben bevorderd dat Nederland direct én indirect invloed heeft kunnen uitoefenen. Het indirecte effect blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop de door EC-voorzitter Von der Leyen gepresenteerde Green Deal die door Timmermans en Samson is uitgewerkt, en volgens een respondent naar het Nederlandse Klimaatakkoord is gemodelleerd.[222]

Al snel na haar aanstelling als Voorzitter van de Europese Commissie sprak Ursula Von der Leyen in het Europees Parlement over haar ambitieuze klimaatplannen. [223] Op dat moment lagen er lobby-papers van Nederland en andere klimaatamibitieuze landen. Maar de invloed van Nederland op de Commissie moet ook niet overschat worden. De politieke context waarbinnen Von der Leyen de strijd om het voorzitterschap van de Commissie won is eveneens belangrijk. Voor steun van een meerderheid in het Europees Parlement voor haar plannen moest Von der Leyen in elk geval de sociaaldemocratische S&D, die ook vergaande klimaatambities had, achter zich krijgen.[224] Niettemin is het voor de Commissie wel belangrijk geweest dát er een coalitie van lidstaten achter haar klimaatambities stond.

Andere factoren, die buiten de directe invloedssfeer van de Nederlandse regering lagen, maar die wel essentieel waren:

Er verschenen nieuwe wetenschappelijke publicaties die lieten zien dat de urgentie en proportie van de mondiale klimaatproblematiek structureel ondergewaardeerd werd.[225] Dit zette extra druk op bestuurders in lidstaten en de Europese Commissie, als de enige organisatie in de Europese Unie met het initiatiefrecht, om meer en diepgaandere maatregelen te nemen om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden en om klimaatverandering sneller te mitigeren door middel van CO_2-reductie. Eind 2020 was ook het moment dat de EU, als onderdeel van de afspraken van het Parijsakkoord van de Verenigde Naties, haar klimaatplan voor het eerst moest herijken ten opzichte van 2015.[226]

Daarbij nam wereldwijd de aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering toe onder meer door de organisatie van klimaatmarsen waaraan veel duizenden (vaak jonge) mensen aan deelnemen, met Greta Thunberg als het gezicht van de jonge generatie die vrezen voor de gevolgen van klimaatverandering.[227] De Eurobarometer[228] Special over klimaatverandering uit juli 2019 liet zien dat op dat moment 60% van alle respondenten uit de EU-lidstaten klimaatverandering als een van de grootste mondiale problemen zag.[229]

[222] Interview NL13
[223] Het ging in haar openingsspeech over een "comprehensive plan to increase the European Union's target for 2030 towards 55% in a responsible way" https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search
[224] Interview NL3, NL7, NL12, EU3, EU5
[225] https://scientias.nl/de-aarde-is-al-11-graad-celsius-opgewarmd/
[226] Interview NL4
[227] https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/15/school-climate-strike-greta-thunberg
[228] Een halfjaarlijkse uitvraag onder burgers in alle EU-lidstaten over hun vertrouwen in de EU en de belangrijkste thema's in hun land en de EU. https://europa.eu/eurobarometer/screen/home
[229] https://climate.ec.europa.eu/system/files/2021-07/report_summary_2021_en.pdf

5. Conclusies en aanbevelingen

Welke conclusies en lessen kunnen worden getrokken en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van de Nederlandse beleidsbeïnvloeding in EU-verband?

Bevinding 1: *Draagvlak en beleidssamenhang door middel van doel belegd in het Regeerakkoord*

Het stellen van een concreet doel in het Regeerakkoord (55% CO_2-reductie in 2030) maakte dat de doelstelling interdepartementaal geen discussiepunt was, wat totaaldiplomatie, i.e. alle Nederlandse bestuurders spraken met één stem over de Europese klimaatambities van Nederland, op dit onderwerp mogelijk maakte.

Aanbeveling 1: Concrete Europese doelen die zijn vastgelegd in het Regeerakkoord behoren tot de beleidsprioriteiten van de regering. Daarmee ontstaat een breed draagvlak binnen en tussen departementen voor deze beleidskeuze, wat het voeren van totaaldiplomatie en het realiseren van dit beleidsdoel op Europees niveau aanzienlijk vergemakkelijkt. Maak departementen bewust van het bestaan van dit effect, en maak het ook onderdeel van het institutionele geheugen van de Nederlandse politiek door ministers en Kamer te informeren over deze route naar effectieve totaaldiplomatie en Europees succes.

Bevinding 2: *Onderling vertrouwen en heldere communicatie cruciaal bij succesvolle Interdepartementale samenwerking*

Wederzijds vertrouwen is cruciaal bij interdepartementale samenwerking. Vooral als er sprake is van uiteenlopende belangen tussen departementen, bijvoorbeeld wanneer grote klimaatambities moeten worden afgewogen tegen de bijbehorende kosten of tegen grote veranderingen op beleidsterreinen waar de realisatie moet plaatsvinden, is goede communicatie van groot belang. Met betrekking tot het 2030-doel is dit een uitgangspunt geweest, waarbij de betrokken departementen goed zijn geïnformeerd over de gemaakte keuzes en bij onenigheden het gesprek is aangegaan om twijfels weg te nemen en het wederzijdse vertrouwen te herstellen.

Aanbeveling 2: Zorg ervoor dat interdepartementale samenwerking is ingericht op openheid en wederzijds vertrouwen. DIE zou als coördinator van het Nederlandse EU-beleid de openheid en het vertrouwen kunnen waarborgen.

Bevinding 3: *De medeoverheden worden niet structureel betrokken bij EU-wetgevingsdossiers en hebben vaak niet de capaciteit voor input in de BNC-procedure*

Wat de totstandkoming van nieuwe EU-wetgeving betreft bestaat er tussen de medeoverheden en het Rijk een zeker spanningsveld. De belangen tussen het Rijk en de decentrale overheden kan op momenten uiteenlopen. Tussen de BNC-procedure en de instructie voor de staf van de Permanente Vertegenwoordiging ligt de trekkersrol bij het voortouwdepartement. Ieder departement geeft hier op een eigen manier invulling aan. Dat gebrek aan een vast format kan het vertrouwen bij medeoverheden dat hun standpunt altijd wordt meegenomen ondermijnen, wat dan tot frustraties leidt. Een tweede oorzaak van het spanningsveld tussen de decentrale overheden en het Rijk is dat zij niet de specialistische capaciteit in huis hebben om op de vereiste zeer korte termijn in te schatten zijn van de (mogelijk aanzienlijke) gevolgen zijn van voorgestelde wetgeving en hierover input te leveren voor een BNC-fiche. Ten derde is de BNC-procedure nog maar de eerste inzet van de Nederlandse regering, terwijl de onderhandelingen tussen de lidstaten en het EP tot significante inhoudelijke aanpassingen kunnen leiden in de Nederlandse inzet, waar de positie van de decentrale overheden dan niet meer worden meegenomen.

Aanbeveling 3: Een adequate informatievoorziening schept wederzijds vertrouwen. DIE zou daarom een rol kunnen spelen door in overleg met de medeoverheden de informatie-uitwisseling tussen het

Rijk en de medeoverheden te standaardiseren. Interbestuurlijke Dossierteams (IBDT)[230] worden nu ad hoc gevormd door departementen, hoewel dit als een vaste format zou kunnen gebruikt.

Aanbeveling 4: Streef naar een gezamenlijke uitvoering van impactanalyses en uitvoeringstoets over de gevolgen van EU-wetgeving op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Daarbij moet wel scherp onderscheiden blijven welke keuzes op Europees niveau gemaakt worden (en hier relevant zijn), en welke op nationaal niveau omdat ze de wijze van implementatie betreffen.

Bevinding 4: *De Nederlandse PV/EU onderhoudt structuur goede contacten met het Europees Parlement. Het Nederlandse standpunt over dit dossier is actief met betrokken leden gedeeld. Dit levert ook de Nederlandse regering zelf een betere informatiepositie op.*

De mate waarin de Nederlandse regering betrokken leden van het Europees Parlement heeft betrokken bij de Nederlandse inzet voor het ophogen van de Europese klimaatambities heeft niet alleen gezorgd voor verspreiding van de Nederlandse inzet, maar ook positief bijgedragen aan de informatiepositie van de regering zelf. De contacten met zowel Nederlandse als niet-Nederlandse Europarlementariërs verliepen goed. Een van de manieren waarop de Permanente Vertegenwoordiging dit heeft gefaciliteerd was door informatie over de Nederlandse positie in het Engels te verspreiden onder Europarlementariërs. Het contact tussen het EP en de PV is door de geïnterviewde Europarlementariërs als positief ervaren.

Aanbeveling 5: Blijf actief investeren in het contact met het Europees Parlement, als medewetgever is dat een cruciale schakel in de meeste Europese wetgevingstrajecten.

Bevinding 5: *De samenwerking tussen EZK en BZ liep soepel dankzij hoge mate van Europeanisering van Directie Klimaat bij EZK*

De Directie Klimaat van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft in de loop der jaren een stevige kennisbasis ontwikkeld op het gebied van Europese wetgevingsprocessen en onderhandelingen. De mate van bekendheid met de Europese processen varieert namelijk per departement. Bij dit dossier was deze kennis grotendeels al aanwezig, wat de inhoudelijke afstemming vereenvoudigde en waardoor BZ zich meer kon richten op ondersteuning van de Europese lobbytrajecten richting lidstaten (onder meer via de posten), Europese Commissie, en het Europees Parlement.

Aanbeveling 6: Met de Europese Unie als vierde bestuurslaag in Nederland blijft het van belang dat de Europese besluitvormingsprocessen algemeen bekend zijn bij beleidsambtenaren van het Rijk. Structureel investeren in deze kennis blijft daarom nodig.

[230] Interbestuurlijk dossierteam (IBDT) Deze overlegstructuur kan in het leven worden geroepen om een gezamenlijk standpunt over een bepaald voorstel van de Europese Commissie op te stellen. Een IBDT bestaat uit vertegenwoordigers van ministeries, decentrale overheden en per team weer andere experts en belanghebbenden. Ook brengt deelname aan IBDT's de VNG dichter bij de Raad van Ministers. https://adoc.pub/belangenbehartiging-op-internationaal-en-europees-niveau.html