

<http://hdl.handle.net/1765/114603>

# Samenvatting



# Samenvatting

## INTRODUCTIE

Een van de ernstigste problemen van de mensheid in de 21ste eeuw is de klimaatverandering en de bedreiging die deze vormt voor de toestand van onze planeet en de mensheid. Overheden, bedrijven, NGO's en experts over de hele wereld proberen oplossingen te vinden om de temperatuurstijging op aarde te beperken door manieren te vinden en te implementeren om broeikasgasemissies (met name CO<sub>2</sub>) te verminderen. De beperkte vooruitgang die is geboekt is onderwerp van veel wetenschappelijk onderzoek. De ernst van het probleem en de complexiteit maken het tot een schoolvoorbeeld van een (super) *wicked problem*. Bij gebrek aan een eenvoudig te testen oplossing en kennis over hoe onze samenleving door klimaatverandering zal worden beïnvloed, worden beleidsmakers beperkt door de keuze die ze moeten maken tussen kortetermijnwinst (bijvoorbeeld economisch gewin) en de langetermijnwinst om klimaatverandering te voorkomen. De zoektocht naar een logische oplossing begint met het aanpakken van emissiebronnen: met name de energiesector, industrie, transport en huisvesting. De energiesector alleen al was verantwoordelijk voor meer dan tweederde van de broeikasgasemissies in 2010. Het is logisch om gecoördineerde actie te zoeken door klimaatverandering en energie (productie en gebruik) als twee zijden van dezelfde medaille aan te pakken. Maar in de praktijk blijkt het niet zo eenvoudig om het klimaat- en energiebeleid te coördineren. Dit proefschrift past de multi-level governance (MLG) theorie toe om inzicht te krijgen in hoe de inspanningen van de EU om het klimaat- en energiebeleid aan te pakken van invloed zijn op alle lagen van bestuur, inclusief maatschappelijke actoren en de private sector. De verwachting is dat actoren buiten de

staat om afhankelijkheden op internationaal niveau creëren, waardoor coördinatie boven het niveau van de staat noodzakelijk is omdat oplossingen niet alleen op nationaal niveau geboden kunnen worden. Een andere verwachting is dat lokale actoren worden versterkt in hun positie vanwege hun efficiëntie ten opzichte van nationale coördinatie. De derde verwachting is dat connecties tussen private en publieke actoren leiden tot een vergaande vervaging van de grenzen tussen staat en samenleving.

## CASUS

Het Havenbedrijf Rotterdam is een van de vele actoren die klimaatverandering tegen willen gaan. De EU en haar lidstaten hebben havens en industrie nodig om hun energie- en klimaatdoelstellingen te realiseren. De mogelijkheden voor broeikasgasreducties in het Rotterdamse havengebied zijn enorm en vanwege de grote bijdrage van de regio aan de Nederlandse uitstoot, spelen inspanningen om CO<sub>2</sub>-reductie te behalen in de haven een belangrijke rol in het algehele Nederlandse klimaatbeleid. Rotterdam Energy Port werd gekozen als de te onderzoeken casus, waarin twee subcasussen werden geïdentificeerd: CCS en small-scale LNG. Dit proefschrift volgt een retroductieve aanpak, waarbij de theoretische verwachtingen als leidraad gelden en worden verfijnd met behulp van de empirische analyse. De onderzoeksbenadering wordt gekenmerkt door een diepgaande kwalitatieve analyse van de governance mechanismen met behulp van *thick descriptions*, die zwaar leunen op interviews met experts.

## ONDERZOEKSVRAAG EN FOCUS

Dit proefschrift stelt de volgende vraag:

*Hoe beïnvloeden de inspanningen van de Europese Unie om klimaat- en energievraagstukken aan te pakken de Rotterdamse havengemeenschap en welke rol kan Havenbedrijf Rotterdam spelen in haar governance om de doelstellingen van klimaat- en energiebeleid te bereiken?*

Het doel van dit proefschrift is om te verklaren hoe beslissingen die op EU-niveau zijn genomen van invloed kunnen zijn op het havengebied in Rotterdam en hoe actoren in de haven hun public affairs management kunnen organiseren om het toekomstige beleid in hun voordeel te beïnvloeden. Governance is een spel van belangen en prioriteiten en goed begrip van de knoppen waaraan gedraaid kan worden om bepaalde resultaten te bereiken is van grote waarde voor public affairs. Het proefschrift is onderverdeeld in een

gedeelte met een beleidsanalyse (hoofdstuk vier), een gedeelte met de twee subcasussen (hoofdstukken vijf en zes) en een gedeelte met de vergelijking tussen de cases (hoofdstuk zeven) en conclusies (hoofdstuk acht).

## BEVINDINGEN

De CCS-casus toont een situatie waarin supranationale coördinatie een catch-22 heeft opgeleverd: CCS wordt noodzakelijk geacht door alle betrokken partijen, maar het creëert problemen die blijven bestaan omdat het noodzakelijke niveau van overeenstemming om ze op te lossen reeds afwezig is. Aanvankelijk effectieve regionale coördinatie is teniet gedaan door onvoorziene effecten van internationale coördinatie. De EU is erin geslaagd een CCS-richtlijn te leveren, hoewel de uitvoering en exploitatie ervan volledig in handen is van nationale overheden. Een belangrijke vondst was dat nationale regeringen zelf supranationale coördinatie aanspoorden in plaats van andere actoren. Hoewel publiek-private samenwerking noodzakelijk is, is de voorspelde vergaande vervaging van de grenzen tussen staat en samenleving niet opgetreden. Door de toenemende (soft-)coördinatiepogingen van de Europese Commissie wel publiek-private samenwerking op binnenlands niveau opgetreden om gunstige regelingen op EU-niveau te ontsluiten. Het Havenbedrijf Rotterdam, passend bij haar rol, fungeerde als een facilitator in een poging om actoren in verschillende bestuurslagen samen te brengen. Een secundaire vondst was het belang van macht en onzekerheid, die aantonen hoe een technologie zoals CCS zeer politiek (en dus niet 'neutraal') kan worden en inzicht geven in hoe multi-level governance helpt onzekerheden rond de rol van CCS in Europees klimaat- en energiebeleid aan te pakken.

De small-scale LNG-casus laat zien dat de nationale overheid de kern blijft van governance, hoewel haar positie niet een van een volledig autonome, gezaghebbende autoriteit is. Het grensoverschrijdende karakter van de binnenvaart en de vereiste systeemwijzigingen voor LNG-implementatie vereisen coördinatie op EU-niveau en bieden krachtige stimulansen voor regionale autoriteiten om de arena in te stappen. Deze casus toonde ook aan dat marktontwikkelingen supranationale coördinatie kunnen stimuleren en dat actoren in de periferie effectief kunnen opereren, mits de juiste institutionele context aanwezig is. De complexe dynamiek tussen de actoren in multi-level governance versterkt de onderlinge afhankelijkheden, waardoor de verschuiving van staat naar samenleving verder wordt onderstreept, echter zonder een vergaande vervaging van grenzen. Deze casus had vergelijkbare secundaire vondsten als de CCS-casus, en liet meerdere voorbeelden zien van machtsverhoudingen die van invloed zijn op de resultaten van governance. Onzekerheid over beleidsrisico's, economische voordelen en technologische vooruitgang leidt tot moeilijke besluitvorming.

## CONCLUSIES

Dit proefschrift concludeert dat de multi-level governance van de inspanningen van de EU om klimaatverandering aan te pakken supranationaal, polycentrisch en beperkt (*bounded*) is en gekarakteriseerd wordt door onderlinge afhankelijkheden op alle bestuursniveaus. Het is bij noodzaak een publiek-private aangelegenheid die wordt beïnvloed door mondiale economische, (geo)politieke en technologische ontwikkelingen die besluitvormings-processen verder bemoeilijken door meer onzekerheid toe te voegen aan reeds zeer onzekere toekomstvisies. Governance wordt ook beperkt door kortetermijnoverwegingen van degenen die aan de macht zijn, waarbij vaak de economie wint van de langetermijnvoordelen van duurzaamheid. De conclusies benadrukken het belang van een duidelijke beleidsvisie en doelstellingen met heldere paden om ze te bereiken. Macht en onzekerheid circuleren door MLG en kunnen de motor laten draaien of blokkeren. Samenwerking van alle bestuursniveaus is noodzakelijk om de motor draaiende te houden. Gebrek aan participatie van een van de belanghebbenden zal een negatief effect hebben op alle lagen van het bestuur. De havengemeenschap moet worden opgenomen in klimaat- en energiegovernance op grond van de daar beschikbare expertise die beleidsmakers nodig hebben, maar de haven is ook afhankelijk van overheden voor het bieden van beleid. Het Havenbedrijf Rotterdam moet proberen een katalysator te zijn voor duurzame ontwikkelingen in het havengebied.

De waarde van MLG als theorie ligt in het aantonen dat de autoriteit van een nationale overheid over meerdere niveaus kan worden uitgerekt, maar paradoxaal genoeg ook intact blijft. De kracht van MLG als theoretisch kader ligt in het blootleggen van de uitdagingen van complexe bestuursprocessen zoals klimaat- en energiegovernance. Haar zwakte ligt in de buitengewoon algemene en overkoepelende aard ervan, die het moeilijk maakt om te spreken in termen van causaliteit.

## RELEVANTIE

Dit proefschrift laat zien dat MLG goed toepasbaar is in de praktijk. Bij *wicked problems* zoals klimaatverandering wint de korte termijn het vaak van langetermijnoverwegingen. Macht en onzekerheid zijn daarom cruciaal voor de governance van klimaat- en energiebeleid. De structurele analyse waarom MLG bekend staat, kan verder worden verbeterd door specifieke (h)erkenning van het samenspel tussen structuur en *agency*. Ik heb betoogd dat, gezien EU-governance *bounded* is, duurzaamheid een centrale aanname moet zijn van energiebeleid in plaats van een doel.

De casussen geven een duidelijk beeld van wat EU-governance betekent voor de positie van de havenautoriteit tegenover andere actoren, met name overheden. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft ook aanbevelingen ontvangen op basis van de case study-analyse. Deze aanbevelingen zullen hopelijk bijdragen aan de *orgware* van de haven - en niet zozeer aan de *techware* - om de inspanningen van het Havenbedrijf Rotterdam om haar doelen op EU-niveau te bereiken bevorderen.