



Vrije Universiteit Brussel

Faculteit Economische, Sociale en

Politieke Wetenschappen & Solvay Business School

Vakgroep Politieke Wetenschappen

**Beleidsconvergentie in de beleidsprocessen van het koppelen
van de Noordwest-Europese energiemarkten**

Case study Pentalateral Energy Forum

Jitse Munten

2007-2008

Masterproef voorgelegd met het oog op het behalen van de graad van Master in
Overheidsmanagement

Promotor: Prof. Dr. Theo Jans
Co-promotor: Drs. Frederik Deloof



Brussel, 11 augustus 2008

Voorwoord

Deze masterproef werd geschreven met het oog op het behalen van de Master in overheidsmanagement. Het onderzoek van deze master begon vanaf mei 2007 bij een stage op de afdeling energie & duurzame ontwikkeling van het Benelux Generaal-secretariaat. Al snel werd de interesse voor de beleidsprocessen voor het convergeren van energiemarktbeleid tussen de Benelux landen en Frankrijk en Duitsland gewekt. Frederik Deloof, administrateur bij het Benelux Generaal-secretariaat wordt ten eerste bedankt voor de mogelijkheid om stage te lopen en het delen van zijn deskundigheid.

De grootste leerprocessen van deze masterproef zijn het correct en gestructureerd schrijven en het gebruik maken van theoretische concepten geweest. Buiten de toegepaste theorie op de analyse van beleidsprocessen is vooral het schrijven van een goed lopend academisch werk moeilijk gebleken. Dankzij het geduld en inzicht van Prof. Dr. Theo Jans, Drs. Frederik Deloof en Janneke Roor heb ik beiden moeilijkheden weten te begrijpen en te verbeteren. Graag dank ik Prof. Dr. Theo Jans, Drs. Frederik Deloof en Janneke Roor voor de geïnvesteerde tijd en ongekende toewijding.

De masterproef is de afronding van de opleiding waarmee men als jonge mens de maatschappij in treedt. Dankzij de steun van bovengenoemde personen: Prof. Dr. Theo Jans, Drs. Frederik Deloof en Janneke Roor en de financiële ondersteuning van mijn ouders ben ik een stap dichterbij de rol die ik in, en bovenal voor, de maatschappij mag gaan vervullen.

Jitse Munten

Inleiding

In juni 2007 kopten verscheidene persberichten over een akkoord voor het éénmaken van de Europese elektriciteit- en gasmarkt (BBC, 2007, Bloomberg, 2007, Deutsche Welle, 2007, Energiened, 2007, Energy Business Review, 2007 Iran Daily 2007, NRC, 2007, Powernext, 2007, Tennet, 2007). In deze persberichten werd beschreven dat de energiministers van vijf Noordwest-Europese landen Frankrijk, Duitsland en de Benelux-landen, een akkoord hadden gesloten over het koppelen van hun nationale energiemarkten. Het doel van dit akkoord was om een ééngemaakte Europese energiemarkt te realiseren. In de Europese Eenheidsakte van 1986 was echter al afgesproken om één Europese markt te creëren voor goederen, diensten, personen en kapitaal (Europese Economische Gemeenschap 1986, Devuyst, 2004, Bower, 2002). Het akkoord van de vijf landen gaf aan dat twintig jaar later de Europese markt voor energie klaarblijkelijk nog niet volledig bestond.

Deze masterproef analyseert de beleidsprocessen van zowel de Europese Unie (EU) als de vijf landen die in 2007 een akkoord sloten voor het creëren van een gekoppelde energiemarkt. Meer in het bijzonder de analyse van de beleidsconvergentie welke plaatsvond tussen de vijf Noordwest-Europese landen in het Pentilateral Energy Forum (PEF) en het coördinerende beleid van de EU voor de creatie van een ééngemaakte energiemarkt. De vraagstelling die deze masterproef probeert te beantwoorden luid:

"Is de transnationale beleidsconvergentie theorie van toepassing op de beleidsconvergentie in het ontstaan van en in het Pentilateral Energy Forum?"

Met energie wordt in deze masterproef gas en elektriciteit bedoeld. Met Noordwest-Europa wordt gerefereerd naar vijf landen zijnde Frankrijk, Duitsland, Nederland, België en Luxemburg¹. Ondanks dat Denemarken, Noorwegen, Groot-Brittannië en Oostenrijk af en toe worden genoemd, richt deze masterproef zich echter op de vijf eerder genoemde landen. De overheden waarvan het beleid geanalyseerd wordt zijn nationale overheden, de EU, en het PEF. Ondanks dat er een aantal keren verwezen wordt naar de Benelux wordt het beleid van dit samenwerkingsverband buiten beschouwing gelaten. Omdat in de Europese Unie energiewetgeving en energiebeleid in de Europese Commissie (EC) en specifiek het Directoraat Generaal Transport en Energie (DG TREN) worden gemaakt staan

¹ De opdeling van deze groep landen is gebaseerd op studies welke aantonen dat tussen deze landen permanent, of frequent, congestie plaatsvond. (IAEW/Consentec 2001, Europese Commissie, 2001, 2001, 2001 in Bower, 2002)

deze twee entiteiten centraal voor wat de Europese dimensie betreft. Het PEF is het orgaan waar in 2007 het akkoord werd gesloten om de vijf nationale energiemarkten van de Noordwest-Europese landen te koppelen. Dit multilaterale overlegforum werd in 2005 specifiek met de taak opgericht om energiebeleid in Noordwest-Europa te convergeren. Het PEF vormt het richtpunt van deze masterproef. Het beleid dat in het PEF wordt geconvergeerd zal worden geanalyseerd in het licht van de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill (Knill, 2005). Deze masterproef betreft een beschrijvend onderzoek van beleidsconvergentie tussen Noordwest-Europese landen in het PEF (Kumar, 2005, Babbie, 2007).

Er zijn vier onderzoeksvragen die deze masterproef behandelt om uiteindelijk te beantwoorden of de transnationale beleidsconvergentie theorie van toepassing is op de beleidsconvergentie die plaatsvindt in het PEF bij het creëren van een interne Noordwest-Europese energiemarkt. Deze vier vragen zijn:

1. Wat is de beleidshistorische achtergrond van het PEF?
2. Wat is het PEF?
3. Wat is beleidsconvergentie?
4. Is de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill van toepassing op het ontstaan en het beleid van het PEF?

De masterproef start met een historisch overzicht van de beleidsprocessen van de EU voor een ééngemaakte energiemarkt van 1986 tot het akkoord tussen de vijf Noordwest-Europese landen in 2007. Vervolgens zal een beschrijving gegeven worden van wat het PEF precies is. De beschrijving van het PEF zal gebeuren middels relevante concepten uit de beleidsconvergentie theorie en bestuurswetenschappen. In hoofdstuk drie zal de beleidsconvergentie theorie uitgelegd worden. Hierbij worden verschillende begrippen geïntroduceerd en zal er specifiek stilgestaan worden bij de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill, en de zogenaamde causale mechanismen waarop deze theorie steunt (Holzinger en Knill 2005a en 2005b). Per causaal mechanisme zal uitgelegd worden wat het causale mechanisme inhoudt en welke karakteristieken het causale mechanisme typeren. In het vierde hoofdstuk zal met behulp van de geïntroduceerde theoretische concepten van beleidsconvergentie in het algemeen, en de transnationale beleidsconvergentie theorie in het bijzonder, getoetst worden of de transnationale beleidsconvergentie theorie van toepassing is op de beleidsconvergentie tussen de Noordwest-Europese landen vóórafgaand aan, en in, het PEF. Dit zal gebeuren

middels het zoeken van de aanwezigheid van karakteristieken van de causale mechanismen in de voorgeschiedenis en de beleidsconvergentie van het PEF.

Het doel van deze masterproef is om te toetsen of de transnationale beleidsconvergentie zoals door Knill beschreven van toepassing is op de beleidsconvergentie zoals die plaatsvond in de beleidsconvergentie in de aanloop naar en in het PEF (Holzinger en Knill, 2005a en Knill 2005). De tijdslijn welke deze masterproef gebruikt om beleidsconvergentie op het gebied van de creatie van een interne Europese energiemarkt te onderzoeken bedraagt éénentwintig jaar, van 1986-2007. Dit is vanaf de Europese Eenheidsakte waar de Europese energiemarkt voor het eerst benoemd werd tot het PEF akkoord van 2007. De toetsing van de transnationale beleidsconvergentie theorie gebeurt daarmee middels het analyseren van causale mechanisme die wijzen op beleidsconvergentie in de wetgeving van de EU, de samenwerking tussen de nationale overheden in de voorgeschiedenis van het PEF en de beleidsconvergentie in het PEF zelf.

In het vijfde en afsluitende hoofdstuk zal deze masterproef eindigen met conclusies en suggesties voor verder onderzoek. De relevantie van deze masterproef is tweezijdig. Ten eerste is er de relevantie om de toepasbaarheid van de transnationale beleidsconvergentie theorie in beleidsprocessen te bepalen. Deze toepasbaarheid zal eveneens in het vijfde en laatste hoofdstuk worden beschreven en gebaseerd zijn op de toepassing van de transnationale convergentietheorie op de beleidsconvergentie in de aanloop naar en in het PEF. Anderzijds zal deze masterproef het eerste onderzoek zijn welke enkel en alleen is toegewijd aan het PEF. Tot op heden is er geen onderzoek geweest naar de voorgeschiedenis, de werking en de analyse van de beleidsprocessen van het PEF. Daarmee wordt deze masterproef interessant voor al diegene die interesse hebben om te begrijpen hoe het PEF tot stand is gekomen. Ook voor een beter inzicht op welke manier de Noordwest-Europese landen de eenmaking van de energiemarkt beleidsmatig middels onderling overleg proberen te organiseren zal deze masterproef bruikbaar zijn.

1. Wat is de achtergrond van het Pentalateral Energy Forum?.....	7
1.1 De Europese energiemarkt.....	7
1.2 Toepassing van de Europese regelgeving voor de Europese energiemarkt.....	7
1.3 Problemen in de totstandkoming van de Europese energiemarkt: congestiemanagement en transnationale energiehandel	8
1.4 Remedies voor de Europese energiemarkt: regionale samenwerking	9
1.5 Toepassing van regionale samenwerking: bilaterale akkoorden	10
1.6 Het Pentalateral Energy Forum: de opvolging van de bilaterale akkoorden	12
2. Wat is het Pentalateral Energy Forum?	14
2.1 Omschrijving van het Pentalateral Energy Forum.....	14
2.2 Beleidsdomein, beleidsinhoud, beleidsdoel & beleidshorizon van het Pentalateral Energy Forum	14
2.3 Groepstheorie en beleids subsystemen	15
2.4 Structuur van het Pentalateral Energy Forum	16
2.5 Transnationalisme	17
2.6 Beleidsinstrumenten	18
3. Wat is beleidsconvergentie?.....	20
3.1 Beleid, convergentie en beleidsconvergentie	20
3.2 De transnationale beleidsconvergentie theorie, causale mechanismen	21
3.2.1 Causaal mechanisme één: <i>Coercive isomorphism</i>	21
3.2.2 Causaal mechanisme twee: Internationale harmonisatie.....	22
3.2.3 Causaal mechanisme drie: Gereguleerde competitie.....	22
3.2.4 Causaal mechanisme vier: Transnationale communicatie	23
3.2.5 Causaal mechanisme vijf: Onafhankelijke probleemoplossing	24
4. Is de transnationale beleidsconvergentie theorie van toepassing op de beleidsconvergentie in het ontstaan en het beleid van het Pentalateral Energy Forum?	26
4.1 Coercive isomorphism toegepast op de beleidsconvergentie in het ontstaan in het Pentalateral Energy Forum	26
4.1.1 Beleid van internationale organisaties	27
4.1.2 Dwang/opleggen van beleid	27
4.1.3 Ongelijkheden in politieke en/of economische macht.....	28
4.1.4 Conclusie aanwezigheid coercive isomorphism.....	28
4.2 Internationale harmonisatie toegepast op de beleidsconvergentie in het ontstaan en in het Pentalateral Energy Forum.....	28
4.2.1 Internationaal of supranationaal recht.....	29
4.2.2 Gezamenlijke problemen en oplossingen	29
4.2.3 Internationale samenwerking	30
4.2.4 Interdependentie tussen landen	30
4.2.5 Vrijwillige beleidstransfer.....	31
4.2.6 Conclusie aanwezigheid internationale harmonisatie	31
4.3 Gereguleerde competitie	31
4.3.1 Eenmaking van markten.....	32
4.3.2 Economische integratie	32
4.3.3 Competitie	33
4.3.4 Regulerende werking van de EU	33
4.3.5 Conclusie aanwezigheid gereguleerde competitie	34
4.4. Transnationale communicatie	34
4.4.1 Communicatie en informatie-uitwisseling	34
4.4.2 Transnationale beleidsexperts	35
4.4.3 Interdependentie	36
4.4.4 Lesson-drawing	36
4.4.5 Conclusie aanwezigheid transnationale communicatie	36
4.5 Onafhankelijke probleemoplossing	37
4.5.1 Gelijke, maar niet gecoördineerde aanpak van een probleem	37
4.5.2 Conclusie aanwezigheid onafhankelijke probleemoplossing	38
5. Conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek	38
5.1 Toepasbaarheid van transnationale beleidsconvergentie theorie	38
5.2 Opmerkingen bij de beleidsconvergentie van het Pentalateral Energy Forum.....	40
5.3 Suggesties voor verder onderzoek	41
5.3.1 Suggesties voor verder onderzoek over de transnationale beleidsconvergentie theorie.....	41
5.3.2 Suggesties voor verder onderzoek over het Pentalateral Energy Forum	42
Bijlagen.....	44
Bijlage 1. Overzicht van deelnemers in het Pentalateral Energy Forum:	44
Geraadpleegde bronnen	45

1. Wat is de achtergrond van Pentalateral Energy Forum?

In dit gedeelte wordt de achtergrond van de samenwerking van het PEF beschreven. De beschrijving is een historische analyse die begint bij de Europese Eenheidsakte van 1987 en eindigt met het PEF Memorandum of Understanding (MoU) van 2007. De technische aspecten die de voorgeschiedenis van het PEF beschrijven zijn tot een minimum beperkt.

1.1 De Europese energiemarkt

In de Europese Eenheidsakte (EEA) van 1986 streefde de Europese Unie (EU) naar de creatie van één interne Europese markt (Europese Economische Gemeenschap, 1987). De Europese Eenheidsakte benoemde de creatie van een ééngemaakte energiemarkt nog niet (Europese Economische Gemeenschap, 1987). De Europese energiemarkt werd pas geïntroduceerd door een werkdocument van de Europese Commissie die volgde op de Europese Eenheidsakte waarin de creatie van een ééngemaakte Europese energiemarkt werd voorgesteld (Europese Economische Gemeenschap, 1987). In EU wetgeving voor het creëren van de Europese energiemarkt kregen EU-lidstaten veel ruimte voor het vormen van nationaal beleid (Bower, 2002, Europese Unie, 1998). Daarnaast stimuleerde de EU haar lidstaten om onderling beleid af te stemmen bij de nationale toepassing van wetgeving voor het creëren van de Europese energiemarkt. In het begin van de jaren negentig intensiverde de EU haar focus op de creatie van de Europese energiemarkt. Met deze intensivering kwam er vanaf het begin van de jaren negentig een veelheid aan EU-wetgeving die de creatie van de Europese energiemarkt voor elektriciteit en gas organiseerde (Bower, 2002). Belangrijke voorbeelden van EU wetgeving voor de creatie van de Europese energiemarkt waren onder andere de Europese prijs transparantie richtlijn, de richtlijnen voor de doorvoer en handel in gas, en elektriciteit (Europese Economische Gemeenschap, 1990a, 1990b, 1991).

1.2 Toepassing van de Europese regelgeving voor de Europese energiemarkt

De totstandkoming van de Europese energiemarkt werd door de EU-lidstaten op verschillende manieren toegepast. Succesvolle toepassing van de Europese energiemarkt zou volgens het principe van subsidiariteit echter betekenen dat er meer beslissingen op EU-niveau in plaats van op nationaal niveau zouden plaatsvinden (Boucher en Smeers, 2001). De regelgeving voor de Europese energiemarkt liet echter veel ruimte voor nationale

interpretaties en toepassingen van de op EU niveau besloten wetgeving (Jamash en Pollitt, 2005). Het bewijs van ruimte voor nationale toepassing van EU wetgeving vindt men onder meer wanneer men kijkt naar de verschillende toepassingen van privatiseringen in de energiesector en de wijze waarop de elektriciteitsnetwerken werden verdeeld (Europese Commissie, 2005a). Andere voorbeelden van Europese regelgeving die ruimte gaf voor nationale interpretatie en beleidsvorming zijn ondermeer de EU wetgeving over het genereren en distributie van elektriciteit, de manier waarop leveringszekerheid van gas diende te worden verzekerd en de condities voor toegang tot transnationale gasnetwerken (Europese Commissie, 1996, 2004, 2005b). De EU-lidstaten kregen daarnaast ruimte voor een eigen toepassing van vrije markt principes voor de creatie van de Europese energiemarkt (Boucher en Smeers, 2001). De diverse manieren waarop EU-lidstaten de Europese energiemarkt probeerden te realiseren leidde tot ongewenste verschillen in toepassing (Boucher en Smeers, 2001). De Europese regelgeving die de verschillende nationale toepassingen op elkaar af probeerde te stemmen kwam te laat, was niet dekkend en zelfs slordig (Jamash en Pollitt, 2005).

Door de bestaande verschillen in energie-infrastructuur en doordat iedere EU-lidstaat door de gegeven ruimte in de EU wetgeving zijn nationale energiemarkt anders organiseerde ontstonden er verschillende nationale energiemarkten (Boucher en Smeers, 2001, PEF 2006b). Deze verschillen in nationale energiemarkten zorgden ervoor dat de energiemarkten niet goed op elkaar aansloten wat de eenmaking van de Europese energiemarkt in de weg stond. Ook voor de Noordwest-Europese landen Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg gold dat er verschillen in de nationale energiemarkt waren (Jamash en Pollitt, 2005). Ondanks dat de EU in 1990 merkte dat de nationale energiemarkten niet op elkaar werden afgestemd slaagde de EU er niet in om het nationale beleid tijdig te convergeren (Europese Economische Gemeenschap, 1990).

1.3 Problemen in de totstandkoming van de Europese energiemarkt: congestiemanagement en transnationale energiehandel

Direct resultaat van de nationaal verschillende energiemarkten waren moeilijkheden met congestiemanagement ofwel de transnationale energiedoorvoer die werd beperkt en soms zelfs onmogelijk werd gemaakt door capaciteitsgebrek (Boucher en Smeers, 2001). De moeilijkheden in het congestiemanagement leidde tot een slecht werkende gas- en elektriciteitshandel tussen producenten en consumenten tussen de verschillende EU-

lidstaten (Bower, 2002). De energiehandel tussen landen wordt "cross-border-trade" ofwel transnationale energiehandel genoemd. Net als tussen andere EU-lidstaten was de transnationale energiehandel tussen de vijf Noordwest-Europese landen niet optimaal (Jamash en Pollitt, 2005 en Bower, 2002). De lage hoeveelheid van transnationale energiehandel viel voornamelijk te wijten aan capaciteitsproblemen, ofwel aan falend congestiemanagement. Falend congestiemanagement en een lage hoeveelheid transnationale energiehandel vormden de twee negatieve consequenties van een incomplete Europese marktintegratie (Jamash en Pollitt, 2005). Deze incomplete marktintegratie was zelf het gevolg van de verschillende structuren van de nationale energiemarkten en de toegestane flexibiliteit van de EU wetgeving (Boucher en Smeers, 2001, Jamash en Pollitt, 2005). ETSO, de Europese paraplu organisatie van netwerkverdelers, stelde in 2001 dat het Europese continentale elektriciteitsnetwerk uitermate verdeeld was (ETSO 2001, 2008).

1.4 Remedies voor de Europese energiemarkt: regionale samenwerking

De Europese energiemarkt bleek niet tot stand te komen. De verschillende nationale markten werden door nationaal beleid onvoldoende op elkaar aangesloten. De nationale energiemarkten harmoniseerden niet tot een ééngemaakte Europese energiemarkt (Boucher en Smeers, 2001). De EU realiseerde het uitblijven van een ééngemaakte energiemarkt al in 1990 en bevestigde het falen van de éénmaking nogmaals in 2001 (Europese Commissie, 1990b, 2001). Het uitblijven van een Europese energiemarkt kwam mede doordat de elektrische industrie een strategische rol in de nationale politiek speelt. De toewijding van de lidstaten was mede door de strategische rol van de elektrische industrie onvoldoende. De Europese Commissie, eerder dan de lidstaten, vormde daardoor de drijvende kracht achter de Europese energiemarkt (Jamash en Pollitt, 2005). Omdat de EU echter niet de nationale markten met elkaar wist te harmoniseren koos de EU vanaf 2003 een nieuwe strategie als remedie voor de falende creatie van de Europese energiemarkt. Deze nieuwe strategie van de EU was gericht op het opstarten van regionale samenwerkingsverbanden. Deze EU strategie tot samenwerking tussen lidstaten was terug te zien in onder andere de oprichting van ERGEG in 2003 (ERGEG, 2008). ERGEG is het initiatief van de Europese commissie voor het creëren van een overleg tussen nationale regulatoren met als doel om de samenwerking en beleidsafstemming te bevorderen tussen de regulatoren (Europese Commissie 2003b, 2003c). Uit de reguleringen van de Europese Commissie die vanaf 2003 werden uitgevaardigd blijkt de focus van de EU op de regionale markt waarin harmonisatie van nationale markten werd vooropgesteld (Europese Commissie, 2003a, 2005b). In een

bijeenkomst van de Raad van Ministers over transport, telecommunicatie en energie van 2005 werd verder gesteld dat een gecoördineerde ontwikkeling van regionale markten de effectiefste weg zou zijn voor het bereiken van marktintegratie. Regionaal overleg tussen de nationale energiemarkten zou moeten leiden tot betere transnationale energiehandel (Europa Press Release, 2005).

1.5 Toepassing van regionale samenwerking: bilaterale akkoorden

De koers van de EU naar regionale samenwerking vanaf 2003 werd al vlug toegepast door de Benelux en het Luxemburgse ministerie van economie. De Benelux en het Luxemburgse ministerie van economie organiseerden eind 2003 te Kirchberg, Luxemburg een seminar over de liberalisering en regulering van de elektriciteitsmarkt (Benelux, 2003). Op dit seminar werden naast de vertegenwoordigers van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse overheid ook belanghebbenden uit de verschillende energiemarkten uitgenodigd. Het seminar maakte een bereidheid tot regionale samenwerking tussen de Benelux landen los. Deze bereidheid bleek onder andere uit de woorden van het Secretariaat-generaal van de Benelux welke de meerwaarde van een regionaal overleg platform bepleitte (Benelux, 2003). Het Luxemburgse ministerie van economie stelde dat de problematiek van de transnationale energiehandel en congestiemanagement het nationale niveau overschreden en het noodzakelijk werd om nationaal beleid op elkaar af te stemmen. De aanwezige vertegenwoordigers van de verschillende nationale netwerkbeheerders en regulatoren gaven aan dat de EU-wetgeving veel onduidelijkheid gaf. Deze onduidelijkheid van de EU betrof onder andere de liberalisering van de energiemarkt. De deelnemers van het seminar gaven verder aan dat er door de verregaande en vaak onduidelijke regelgeving van de EU een onmiskenbare behoefte was aan afstemming tussen de verschillende aanpakken in de Benelux-landen (Benelux, 2003).

De bereidheid voor regionale beleidsafstemming tijdens het Benelux seminar over de liberalisering en regulering van de elektriciteitsmarkt in Kirchberg 2003 kreeg vervolg. Zo nam het Nederlandse ministerie van economische zaken in 2004 het initiatief om de problematiek van de transnationale energiehandel en congestiemanagement tussen Nederland en België aan te pakken. Het overleg tussen de Belgische en Nederlandse ministeries was een belangrijk voorbeeld van beleidsafstemming en regionale samenwerking na Kirchberg 2003. De samenwerking tussen België en Nederland leidde tot

beleidsafstemming welke in 2005 werd vastgelegd in een bilateraal akkoord; "het Memorandum van Overeenstemming tussen Nederland en België"² (België en Nederland 2005, PEF, 2005b). Het memorandum concentreerde zich op een gezamenlijke studie van behoeftes voor het creëren van een ééngemaakte energiemarkt in Noordwest-Europa. In het document werd naast de samenwerking tussen de Belgische en Nederlandse autoriteiten ook de samenwerking met Duitsland, Frankrijk en Luxemburg genoemd. Het memorandum richtte zich specifiek op harmonisatie van de nationale energiemarkten en vermeldde expliciet de noodzaak van regionale samenwerking (België en Nederland, 2005). Hiermee paste het memorandum de strategie van de EU toe. Het memorandum benoemde verder dat het een "forum" wilde creëren waar naast de betrokken departementen van de overheden ook netwerkbeheerders en toezichthouders van de energiemarkt werden betrokken. De beleidsafstemming van het memorandum was gericht om het hoofd te bieden aan problematiek van de transnationale energiehandel en het congestie management (België en Nederland, 2005b). De bilaterale samenwerking tussen België en Nederland richtte zich in dit memorandum voornamelijk op het falende congestie management en de lage transnationale energiehandel. Deze twee items zijn niet toevallig gelijk aan de twee voornaamste problemen die door de Europese regelgeving bij de creatie van de Europese energiemarkt ontstonden (Jamash en Pollitt, 2005).

Een andere stap in de regionale samenwerking voor het creëren van een Europese energiemarkt vond plaats tussen België en Frankrijk. België en Frankrijk sloten eind 2004 hun eigen bilaterale memorandum (België en Frankrijk 2004³). Het memorandum startte vanuit de overtuiging dat er te weinig transnationale energiehandel was tussen de energiemarkten in de regio. Hiermee gaf het memorandum een reactie op EU wetgeving over condities voor transnationale energiehandel en harmonisatie van nationale markten in regionaal verband (Europese Commissie, 2003a en 2003b). In dit memorandum streefden België en Frankrijk naar meer coördinatie en samenwerking om de levering van energie zeker te stellen. Het memorandum vermeldde dat de overheden andere partijen dienden te stimuleren om samen te werken. Net als het Belgisch-Nederlandse bilaterale memorandum stelde het Belgisch-Franse memorandum voor om in regionaal verband met Luxemburg,

² Dit document is nooit officieel publiekelijk gemaakt. Wel is tijdens het onderzoek van deze masterproef gebruikt gemaakt van een aantal voorlopige en een definitieve versie van dit memorandum. In de bijlage treft u de volledige vermelding.

³ Dit document is nooit officieel publiekelijk gemaakt. Wel is tijdens het onderzoek van deze masterproef gebruikt gemaakt van een versie van dit memorandum. In de bijlage treft u de volledige vermelding.

Duitsland en Nederland samen te werken om de Europese energiemarkt te creëren (België en Frankrijk, 2004, België en Nederland 2005).

1.6 Het Pentalateral Energy Forum: de opvolging van de bilaterale akkoorden

Naar aanleiding van de twee memoranda tussen België en Nederland, en België en Frankrijk werd er in juni 2005 een conferentie georganiseerd. Het doel van deze conferentie was om de twee bilaterale memoranda tussen België en Nederland, en België en Frankrijk te presenteren. De toenmalige Nederlandse minister van economische zaken, Laurens-Jan Brinkhorst, nodigde voor deze presentatie naast de Franse en Belgische beleidsmakers ook Duitse en Luxemburgse collega's uit. Naar aanleiding van deze conferentie bood het Benelux Secretariaat-generaal de aanwezige belanghebbenden aan het "forum" - zoals genoemd in het memorandum tussen België en Nederland - te organiseren. Met het organiseren van dit forum gaf het Benelux secretariaat invulling aan de wil tot harmonisatie van de energiemarkten van Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg zoals geuit in beide memoranda (België en Frankrijk, 2004, België en Nederland, 2005). Het aanbod van het Benelux Secretariaat-generaal om te helpen om het beleid en de nationale energiemarkten te harmoniseren kan gezien worden als het inspringen op een beleidsraam door een beleidsondernemer⁴ (Kingdon, 1984). De beleidsondernemers zijn de medewerkers van het Benelux Secretariaat-generaal die voorstelde om een overleg te organiseren toen zij zagen dat er politieke wil was om tussen de landen samen te werken om de beleidsproblemen van het koppelen van de energiemarkt op te lossen. Het beleidsraam is het moment waarbij het beleidsprobleem van het niet succesvol koppelen van de nationale energiemarkten dankzij de analyse van beleidsexperts zoals uiteengezet op de bijeenkomst in Kirchberg leidde tot inzicht bij de politiek voor een noodzaak voor het creëren van een gezamenlijke oplossing. De samenwerking tussen vertegenwoordigers van regeringen, nationale netwerkbeheerders en regulatoren kreeg vanaf 27 juni 2005 gestalte toen de regeringen van de vijf Noordwest-Europese landen het Pentalateral Energy Forum (PEF) oprichtte (PEF, 2005a). Het startsein van het regionale overleg was 27 juni 2005, de eigenlijke eerste meeting met de regulatoren en netwerkbeheerders erbij vond plaats op 14 november 2005, in het Benelux Secretariaat-generaal (Deloof, 2008a). Het PEF richtte zich vanaf haar start in 2005 op coördinatie en samenwerking van de nationale energiemarkten en trachtte te werken in lijn met de EU-wetgeving die ondermeer in het Belgische-Franse

⁴ De beleidsondernemer was in dit geval een Administrateur van het Departement Markt & Duurzame ontwikkeling in het Benelux Secretariaat-generaal.

memorandum werd genoemd (België en Frankrijk, 2004, PEF 2007a). In een briefwisseling tussen de bevoegde ministers van de vijf PEF-landen stelde de Belgische minister voor om het forum te richten op een vijftal thema's (Verwilghen, 2005⁵). Deze thema's waren leveringszekerheid, optimalisering van de beschikbare interconnectiecapaciteit, toewijzingsmechanismes, afbouw van wettelijke hindernissen voor nauwere samenwerking en tot slot studies voor inter-connecties (Deloof, 2008d, Velwilghen, 2005). Hiermee stelde Verwilghen voor om de inhoud van de twee bilaterale memoranda en de EU regelgeving van post 2003 in het PEF toe te passen. Zoals blijkt uit een persbericht nam het PEF de thema's zoals voorgesteld door Verwilghen, de minister van het Belgische bevoegde ministerie voor energie, integraal over (PEF, 2005a, 2005b). Verder blijkt dat de ministers hun nationale bedrijfsleven enthousiasmeerden om mee te doen in de beleidsafstemming voor de creatie van een regionale markt PEF (PEF, 2005a, 2006). In 2006 raakte het Pentilateral Energy Forum op kruissnelheid. Zo kwamen alle bevoegde vertegenwoordigers uit de vijf landen veelvuldig bij elkaar, tastten het terrein af en bereidden pistes voor die leidden tot onderhandelingen over een gezamenlijke aanpak. Het PEF presenteerde uiteindelijk op 6 juni 2007 een Memorandum of Understanding (MoU) (PEF, 2007b). De inhoud van het MoU werd gekenmerkt door een pragmatische aanpak met veel aandacht voor samenwerking op technisch gebied welke een essentieel element is voor het afstemmen van nationale energiemarkten (Jamash en Pollitt, 2005). Zoals blijkt uit een persbericht van een bijeenkomst van de Europese Raad voor Transport, Telecommunicatie en Energie en de woorden van de EC Commissaris van Energie, Andris Piebalgs werd het initiatief van het PET voor regionale samenwerking door de EU toegejuicht. (Europa Press Release, 2005). Volgens Piebalgs zijn regionale markten immers de tussenstap naar een Europese energiemarkt (Piebalgs, in IHS, 2007).

⁵ Dit betreft een briefwisseling tussen de Belgische Minister Marc Verwilghen en de Nederlandse Minister Laurens-Jan Brinkhorst. In de bijlage treft u de volledige vermelding.

2. Wat is het PEF?

In dit tweede hoofdstuk zal nader in worden gegaan op het PEF. Vooraleerst zal er gestart worden met een korte omschrijving van het PEF. Vervolgens worden enkele kernconcepten uit de bestuurswetenschappen zoals beleidsdomein, beleidsdoel, beleidshorizon, groepstheorie, beleidssystemen en beleidsinstrumenten benoemd. Verder zullen er relevante concepten en analysemethoden uit de beleidsconvergentie literatuur gebruikt worden in de omschrijving van het PEF.

2.1 Omschrijving van het PEF

Het PEF is een overlegplatform tussen nationale overheden en actoren uit het energielandschap uit Frankrijk, Duitsland, en de Benelux-landen. Het forum wil de samenwerking tussen relevante partijen stimuleren teneinde een regionale Noordwest-Europese energiemarkt, als tussenstap voor een volledige Europese energiemarkt, te creëren (PEF 2006b). Het PEF is in 2005 door de ministers van energie van de vijf NoordWest-Europese landen Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg opgericht. Het PEF vormt een tijdelijk, intergouvernementeel initiatief van de ministers van energie die elkaar op regelmatige basis ontmoeten (PEF, 2006b). Het PEF wil politieke steun geven aan het proces van regionale integratie van de elektriciteitsmarkten en de weg vrij maken voor een Europese energiemarkt in overeenstemming met EU wetgeving (PEF, 2007a, en Europese Commissie 2003a, 2003b en 2005c in PEF, 2007a).

2.2 Beleidsdomein, beleidsinhoud, beleidsdoel & beleidshorizon van het PEF

Het beleidsdomein van het PEF is de energiemarkt van Noordwest-Europa. Het PEF is een forum dat de nationale bevoegde ministeries, toezichthouders, nationale netwerkbeheerders, energiebeurzen en vertegenwoordigers van marktpartijen van Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg samenbrengt en doet overleggen over de koppeling van de gas- en elektriciteitsmarkten tussen deze landen (Electrabel, 2007). De voornoemde partijen werken samen in het PEF op beleidstechnisch niveau. Binnen het afstemmen van beleid is er een sterke focus op de technische aspecten van de marktkoppeling. Het PEF probeert via afstemming, eerder dan wetgeving, de markten te koppelen (Deloof, 2008a). De beleidsinhoud van het PEF concentreert zich op twee

hoofddomeinen: marktkoppeling en energie leveringszekerheid (PEF, 2007b). De afstemming van nationaal beleid in het PEF wordt georganiseerd binnen vier inhoudelijke thema's: leveringszekerheid, capaciteitsberekening & toewijzing, wettelijke hindernissen en tot slot het Europees Emissie Handels Schema (EU ETS⁶ genoemd in Europese Unie, 2008). Het beleidsdoel van het PEF is beschreven in het MoU van juni 2007 (Campbell, 1998 in Howlett, en Ramesh, 2003, PEF, 2007b). In het PEF staat expliciet beschreven dat de deelnemers streven naar koppeling van de energiemarkten in de regio en verdere samenwerking op het gebied van leveringszekerheid: *"The analysis, design and implementation of a flow-based market coupling between the five countries of the CWE region with January 2009 as a target date as well as the achievement of further steps in the field of security of electricity supply, as detailed in the annexes which make an integral part of this Memorandum of Understanding. The achievements should support wider European integration"* (PEF, 2007b). Het doel van het PEF is om een regionale energiemarkt tussen Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg te creëren als tussenstap naar een volledige Europese energiemarkt (PEF, 2006b). In PEF documenten wordt het tijdelijke karakter van het PEF genoemd (PEF, 2006b). Uit bovenstaand citaat kan afgeleid worden dat het PEF een beleidshorizon tot 2009 heeft.

2.3 Groepstheorie en beleids subsystemen

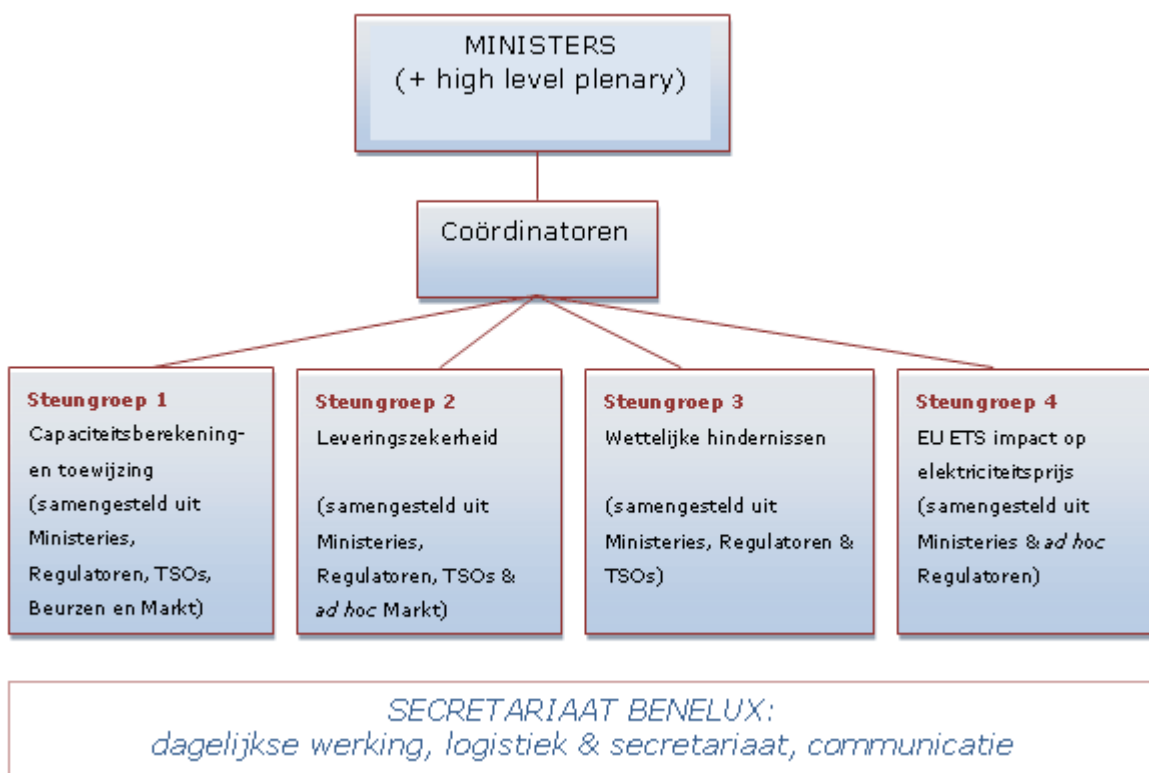
Zoals blijkt uit de handtekeningen van de verschillende partijen die het PEF MoU hebben ondertekend is de samenstelling van de deelnemers in het PEF breed (PEF, 2006b). De deelnemers van het PEF zijn geïnstitutionaliseerd en enkel op goedkeuring en uitnodiging van de huidige deelnemers in het PEF kunnen andere partijen worden toegelaten. De belangenorganisaties van consumenten en producenten zijn door de nationale overheden aangewezen⁷. Het PEF is daarmee geen pluralistisch model te noemen (Bentley, 1908). De samenstelling van het PEF duidt sterk op de corporatistische theorie die kenmerkend is voor beleidsgemeenschappen die zich bezighouden met Europese wetgeving en samenwerking (Schmitter, 1977). Bij het PEF is noch van neocorporatisme, welke typerend zou zijn voor beleidsformulering in Europa, noch van neopluralisme sprake (Connolly, 1969, Jachtenfuchs, 2002, Streeck en Kenworthy, 2005, en Wenman, 2008). Van neocorporatisme is bij het PEF geen sprake omdat het overleg in het PEF niet gelijk is aan de tripartiete van werkgevers,

⁶ EU ETS is de afkorting voor het Engelse European Union Emission Trading Scheme. http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/ets_post2012_en.htm.

⁷ Met uitzondering voor België waar infrastructuur tot de bestuurlijke entiteit van de Gewesten behoort en daarmee niet de centrale overheid wordt bedoeld maar Vlaamse Gewest, het Brusselse Gewest, het Waalse Gewest én de Federale overheid.

werknemers en overheid. Neopluralisme is niet van toepassing op het PEF omdat de verschillende krachten van de deelnemers onderling geen invloed hebben op de beleidsfasen van de beleidscyclus. De groepstheorie die op het PEF van toepassing is betreft daarmee het corporatisme (Schmitter, 1977). De beleidsgemeenschap van het PEF bestaat uit de bevoegde ministeries, toezichthouders, nationale netwerkbeheerders, energiebeurzen en vertegenwoordigers van marktpartijen van de vijf landen die het PEF MoU hebben ondertekend (PEF 2006b, Wilks en Wright 1987).

De marktorganisaties vertegenwoordigen producenten belangenbehartigingsorganisaties (Deloof, 2008d). De werkgroepen van het PEF komen op regelmatige basis bij elkaar om beleid af te stemmen op specifiek aangeduide thema's. Voor een volledig overzicht zie bijlage 1; Overzicht van deelnemers in het PEF (Deloof, 2008b). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle deelnemers in het PEF.



Figuur 1: Organigram van het PEF. Website van het Benelux Secretariaat-generaal (2008).

2.4 Structuur van het PEF

Er zijn vier specialistische werkgroepen of "steungroepen" welke een specifiek thema behandelen. Drie werkgroepen behandelen thema's uit het PEF MoU terwijl een vierde werkgroep een later toegevoegd thema *ad hoc* behandelt (Deloof, 2008d). Verder kent het PEF twee bestuurlijke lagen; een welke coördineert (coördinatoren) en de andere laag welke het beleid accordeert, initieert en uiteindelijk goedkeurt (ministers). Het concept van het PEF steunt op gelijke medewerking van ministeries, regulatoren en netbeheerders. Alle drie beleidsactoren zijn bij al het overleg betrokken (Hall, 1997, Hecló, 1994 in Howlett en Ramesh, 2003, Deloof, 2008c). Het zijn de energiebeurzen en de marktpartijen die er soms wel en anders weer niet bij zijn. De energiebeurzen en marktorganisaties worden betrokken wanneer deze een toegevoegde waarde in de beleidsafstemming hebben. Het PEF in het algemeen en de steungroepen in het bijzonder kennen daarmee een statische samenstelling. De ministeries hebben een centrale rol daar deze de vergaderingen altijd voorzitten (Deloof, 2008d). Vooral de politieke dimensie van de ministeries voor het succesvol vormen van beleidsconvergentie is voornaam (Deloof, 2008b, 2008c). Netbeheerders⁸ zijn belangrijk omdat deze ten eerste dienen te zorgen dat het evenwicht in het net behouden dient te worden. Hiermee zijn de netbeheerders essentieel voor supportgroep twee: leveringszekerheid. Ten tweede zijn de netbeheerders belangrijk omdat zij de markt moeten faciliteren en dus essentieel zijn voor supportgroep één: capaciteitsberekening en toewijzing. De netbeheerders hebben taken van publiek belang en worden daarmee altijd betrokken bij de beleidsvorming (Deloof, 2008d).

2.5 Transnationalisme

Zoals in persberichten over het PEF, een speech van de Europese Commissaris voor Transport en Energie, en in het PEF MoU zelf naar voren komen⁹, betreft het PEF een regionaal samenwerkingsverband (Energy Business Review, 2007, Tennet 2007, European Power Daily, 2007, Eurelectric 2007, IHS Energy, 2007, PEF 2007b, en Europese Unie, 2007). Het PEF MoU richt zich op marktkoppeling op regionaal niveau tussen Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg. Oostenrijk is observerend lid en kan in haar rol enkel informatie van het PEF in haar eigen beleidsformulering meenemen en, tot op heden, géén invloed uitoefenen op de beleidsfasen in het PEF. In het PEF MoU wordt expliciet het belang van de projecten met Noorwegen en Denemarken benoemd. De

⁸ In het figuur worden de nationale netwerkbeheerders afgekort tot TSO van het Engelse Transmission System Operator.

⁹ Onder andere al in de titel van het MoU: Memorandum of Understanding of the Pentilateral Energy Forum on Market Coupling and Security of Supply in Central Western Europe.

belanghebbende autoriteiten uit Noorwegen en Denemarken worden betrokken op die dossiers waar beleidsconvergentie plaatsvindt waar ze kunnen bijdragen of invloed van zullen ondervinden (PEF, 2006b). Autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk tonen interesse in de regionale marktkoppeling van het PEF (Claxton in European Power Daily, 2007). Ook de Europese Commissie, specifiek het Directoraat Generaal Transport en Energie (DG TREN)¹⁰ is vertegenwoordigd in het PEF. De afvaardiging van de Europese Commissie kan zowel op eigen verzoek als ook op uitnodiging van PEF deelnemers ad hoc aanwezig zijn. De aanwezigheid van de afvaardiging van de Europese Commissie is bedoeld om feedback van beleidsformulering in het PEF terug naar de Europese Commissie en DG TREN in het bijzonder te geven. Anderzijds voorziet de afvaardiging het PEF van de voortgang van EU-wetgeving op gebied van marktkoppeling en veiligheid van energielevering (Supponen, 2007). De samenwerking tussen partijen van de kern van vijf landen, Frankrijk, Duitsland, België, Nederland, Luxemburg, de aanwezigheid van Oostenrijk als toezichhoudend lid en de afstemming met projecten tussen Noorwegen en Denemarken en de PEF landen geven het PEF een transnationaal karakter (PEF, 2007b).

2.6 Beleidsinstrumenten

Het PEF organiseert haar beleidsinstrumenten binnen de twee hoofddomeinen van de beleidsinhoud: leveringsveiligheid en marktkoppeling (Howlett en Ramesh, 2003). Voor wat marktkoppeling betreft werkt het PEF aan condities die in de regionale marktkoppeling voorzien. Deze condities zijn van technische aard en worden onder andere besproken in twee van de vier steungroepen; capaciteitsberekening & -toewijzing en wettelijke hindernissen¹¹. Het beleidsinstrument wat het PEF gebruikt om de marktkoppeling te realiseren is daarmee wetgeving en analyse/onderzoek (analyse van capaciteiten). Wat wetgeving betreft zoeken de deelnemers in het PEF naar oplossingen die een vloeiende marktkoppeling moeten realiseren. Dit betekent dat er in sommige gevallen wetten dienen te worden afgeschaft, wetgeving op elkaar dient te worden afgestemd en in weer andere gevallen wetgeving gecreëerd dient te worden. Voor wat de leveringszekerheid betreft gebruikt het PEF onder andere onderzoek waaronder het System Adequacy Forecast (SAF). Dit SAF is een gezamenlijke analyse door alle nationale experts die de capaciteit van de elektriciteitsnetwerken in de Noordwest-Europese markt tot 2015 berekenen (PEF, 2006b). Doel van deze analyse is om een ontwikkelingsplan te ontwerpen van hoe de PEF landen zich qua energie infrastructuur dienen te ontwikkelen en op elkaar af te stemmen om een

¹⁰ DG TREN is de afkorting van het Engelse Directorate General Transport and Energy.

¹¹ Zie figuur 1

succesvolle regionale energiemarkt te organiseren (PEF, 2006b). In het MoU van het PEF blijkt verder dat het PEF ook voorziet in gemeenschappelijke projecten om een geharmoniseerde incidenten classificatieschaal te maken. Dit project heeft als doel om in plaats van dat de landen een afzonderlijk eigen nationale schaal voor incidenten hebben één gezamenlijke standaard te creëren waarmee de vijf PEF landen een incident classificeren (PEF, 2007b). Net als een gezamenlijke incidenten classificatieschaal is het initiatief voor de analyse van de transmissie capaciteit in het "Regionale Transmissie Capaciteitsplan" een duidelijke verwijzing naar onderzoek als beleidsinstrument (PEF, 2006b). Het initiatief voor het opzetten van een transmissienetbeheerder samenwerkingsplatform is een beleidsinstrument dat er dient toe te leiden dat er nauwer overleg komt tussen de verschillende transmissienetbeheerders en zo de leveringszekerheid van elektriciteit en gas kan worden verhoogd (PEF, 2007b). Uit de bovengenoemde voorbeelden van samenwerking in het PEF blijkt dat afstemming van nationaal beleid een grote rol speelt. Afstemming, overleg, onderzoek, creatie van nieuwe organen en in de toekomst het sturen van nationale wetgeving zijn de voornaamste beleidsinstrumenten van het PEF. De beleidsinitiatieven van het PEF zoals hierboven geschreven zijn gericht op het veranderen van de status quo. De huidige stand van zaken geeft namelijk niet adequaat genoeg een antwoord op de noodzaak voor meer integratie van de energiemarkt en leveringszekerheid van energie in de regio. De beleidsinstrumenten die binnen de twee beleidsinhoudelijke hoofddomeinen van marktkoppeling en energie leveringszekerheid worden toegepast in het PEF zijn positieve beslissingen (Smith, 1979 en Zelditch et al. 1983, in Howlett en Ramesh, 2003). Het voornaamste instrument voor succesvolle beleidsconvergentie in het PEF is het politieke overleg. In de EU, en in het EU DG TREN specifiek, waar beleidsmakers het voortouw nemen, en in ERGEG¹² waar regulatoren, eventueel met netbeheerders het voortouw nemen, wordt de nationale politiek grotendeels terzijde gehouden. In het PEF echter zijn alle actoren die van belang zijn bij het creëren dan wel uitvoeren van beleid in de energiemarkt betrokken. De politieke dimensie, de nationale energieministers, vormen in het PEF een sleutelrol (Deloof, 2008c).

¹² European Regulators' Group for electricity and gas

3. Wat is beleidsconvergentie?

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader van de masterproef beschreven. Allereerst wordt er stilgestaan bij wat er wordt verstaan onder de begrippen beleid, convergentie, en beleidsconvergentie. Vervolgens zal beschreven worden wat de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill inhoudt en op hoe deze is opgebouwd. In de derde paragraaf zal de opbouw van de transnationale beleidsconvergentie theorie verder uitgediept worden. Verder zullen door anderen dan Knill beschreven relevante concepten en analyses uit de beleidsconvergentie theorie benoemd worden. Reden om ander werk te gebruiken is om een zo compleet mogelijk beeld van beleidsconvergentie te geven teneinde de transnationale convergentie theorie zo effectief mogelijk te toetsen.

3.1 Beleid, convergentie en beleidsconvergentie

De term beleidsconvergentie is op te splitsen in de woorden beleid en convergentie. Hoogerwerf typeert beleid als een min of meer weloverwogen streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en die in een bepaalde tijdsvolgorde bereiken (Hoogerwerf, 1972). Convergentie is volgens Kerr de tendens van maatschappijen om meer gelijk te worden en betekend in de bewoording van Kerr het ontwikkelen van gelijke structuren en processen (Kerr, 1983).

Knill voegt beide woorden vervolgens samen en beschrijft beleidsconvergentie als het groter worden van de gelijkenis(sen) tussen één of meer karakteristieken van een bepaald beleid tussen politieke jurisdicties over een bepaalde tijd (Knill, 2005). Politieke jurisdicties zijn zowel supranationale, nationale, regionale als lokale overheden (Knill, 2005). In ander werk is Knill korter in bewoording en definieert beleidsconvergentie als de groeiende mate van gelijkenis van beleid over een bepaalde tijd (Holzinger en Knill, 2005a). Tijd is cruciaal in beleidsconvergentie omdat de mate van gelijkenis enkel over tijd gemeten kan worden (Holzinger en Knill, 2005a, 2005b, Knill, 2005). In deze masterproef wordt gewerkt met de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill (Holzinger en Knill, 2005b). Transnationaal betekent tussen soevereine landen waarmee de definitie van politieke jurisdicties afgebakend is (Knill, 2005).

De definitie van transnationale beleidsconvergentie wordt hiermee: de toename van beleidsgelijkenissen tussen landen over een bepaalde tijd (Knill, 2005).

In de analyse van beleidsconvergentie in deze masterproef wordt naast het beleid van nationale overheden ook het beleid van supranationale organisaties zoals de EU en het PEF geanalyseerd.

3.2 De transnationale beleidsconvergentie theorie, causale mechanismen

De oorzaken voor beleidsconvergentie worden opgedeeld in causale mechanismen en faciliterende factoren (Knill, 2005). De faciliterende factoren, oftewel de *framework conditions*) zijn de institutionele, culturele en sociaaleconomische gelijkenissen tussen de twee of meerdere overheden waar het beleid wordt geconvergeerd (Knill 2005, Lenshow, Liefening en Veenman, 2005). De faciliterende factoren beïnvloeden de effectiviteit van de causale mechanismen. Er zijn vijf causale mechanismen voor beleidsconvergentie. Deze vijf mechanismen zijn respectievelijk het opleggen van beleidsconvergentie ofwel *coercive isomorphism*¹³, internationale harmonisatie, gereguleerde competitie, transnationale communicatie, en onafhankelijke probleemoplossing (Dimaggio en Powell 1991 in Knill, 2005, Dimaggio en Powel, 1991, in Radaelli 2000, Drezner 2001, Hoberg, 2001 in Holzinger en Knill, 2005, Knill, 2005).

Om de vraagstelling van deze masterproef of de transnationale beleidsconvergentie theorie van toepassing is op de beleidsconvergentie in het ontstaan en het beleid van het PEF wordt er wat betreft de transnationale beleidsconvergentie theorie gebruik gemaakt van voornamelijk de causale mechanismen. De causale mechanismen beschrijven immers wat beleidsconvergentie veroorzaakt (Holzinger en Knill, 2005). Om een goed beeld te krijgen van de causale mechanismen worden de kenmerken van de vijf mechanismen hieronder nauwkeurig omschreven.

3.2.1 Causaal mechanisme één: *Coercive isomorphism*

¹³ Isomorphisme is de tendens van het gelijk worden (Radaelli, 2000)

Coercive isomorphism, ofwel het opleggen van beleid, gebeurt door zowel informele als formele druk van landen of organisaties op andere landen of organisaties (Dimaggio en Powell, 1991). De afhankelijkheid van belangrijke bronnen van het ene land of organisaties op een ander land of organisatie zorgt ervoor dat het ene land/organisatie het andere land/organisatie haar beleid kan opleggen. Het opleggen van beleid gebeurt zowel vrijwillige als onvrijwillig. Landen stemmen immers zelf toe om een bepaald beleid door een organisatie op te laten leggen aan henzelf en andere landen. Voorbeelden van internationale organisaties waar landen zelf toestemmen met het opleggen van beleid zijn onder andere de Verenigde Naties, de EU, en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (Dimaggio en Powell, 1991). Ondanks dat de oplegging ook met toestemming kan gebeuren is de norm van het eerste causale mechanisme dwang. Door het uitbuiten van ongelijkheden in politieke en/of economische macht dwingen landen of internationale organisaties andere landen of organisaties om een bepaald beleid toe te passen (Knill, 2005).

3.2.2 Causaal mechanisme twee: Internationale harmonisatie

Van internationale harmonisatie, het tweede causale mechanisme, is sprake wanneer de harmonisatie van nationaal beleid wordt veroorzaakt door internationaal of supranationaal recht (Knill, 2005). Dit causale mechanisme is sterk wettelijk gebaseerd; de harmonisatie gebeurt door internationale samenwerking waar het van nationale overheden wordt vereist om beleid en programma's te accepteren als deel van hun verplichtingen als lid van internationale organisatie (Holzinger en Knill, 2005a). Het kenmerk van internationale harmonisatie is het bestaan van interdependenties. De overheden binnen internationale organisaties zijn van elkaar afhankelijk. Deze afhankelijkheid leidt tot het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen. In deze samenwerking binnen internationale instituties leveren de deelnemende landen een deel van hun onafhankelijkheid in voor het belang van de gemeenschap waaruit de internationale gemeenschap uit bestaat (Drezner, 2001). Kenmerkend voor de beleidsconvergentie die het resultaat is van internationale harmonisatie is dat deze tot stand komt door vrijwillige samenwerking en *negotiated transfer* (Dolowitz en Marsh, 2000).

3.2.3 Causaal mechanisme drie: Gereguleerde competitie

Gereguleerde competitie is het derde causale mechanisme. Knill typeert gereguleerde competitie als een vorm van beleidsconvergentie die het resultaat is van toenemende economische integratie van Europese en wereldwijde markten (Holzinger en Knill, 2005a, Knill, 2005). Omdat landen onderling economisch integreren krijgen landen te maken met competitieve druk welke hun beleid onderling zal doen convergeren. De regulerende rol van de EU is een belangrijke factor die de economieën doet integreren. Dankzij de EU wetgeving ontstaat effectief de economische integratie tussen de verschillende Europese landen (Holzinger en Knill, 2005a, Knill, 2005)

3.2.4 Causaal mechanisme vier: Transnationale communicatie

Het vierde causale mechanisme, transnationale communicatie is gebaseerd op communicatie en informatie uitwisseling tussen landen (Knill, 2005). In dit vierde causale mechanisme worden nog eens een viertal vormen van transnationale communicatie onderscheiden. *Lesson-drawing* ofwel leren van anderen is het rationele proces waarbij de ene overheid de ervaringen van een andere overheid toepast in het oplossen van hun interne problemen. Dit wordt ook wel "*Bayesian learning*" genoemd (Holzinger en Knill, 2005a). De tweede vorm van transnationale communicatie is transnationale probleemoplossing waarbij transnationale beleidsexperts gezamenlijk zoeken naar een beleidsmatige oplossing van een gezamenlijk probleem (Holzinger en Knill, 2005a). Vooral in die gevallen van beleidsproblemen waarbij er een sterke interdependentie is tussen de landen onderling is er sprake van transnationale probleemoplossing. Deze vorm van transnationale communicatie vereist multilaterale communicatie waarbij internationale organisaties een belangrijke rol spelen eerder dan het opleggen of creëren van internationale wetten. De derde vorm van transnationale communicatie is het kopiëren van beleid waarbij beleid van het ene land of internationale organisatie gekopieerd wordt door een ander land of organisatie simpelweg met het doel voor meer conformiteit. De vraag of het beleid dat overgenomen wordt effectief is voor het oplossen van het probleem is niet van belang (Holzinger en Knill, 2005a). De vierde, en laatste, vorm van transnationale communicatie is het internationaal stimuleren van beleid. Bij deze vorm stimuleren internationale organisaties dat beleid welke zij als juist ervaren. Het betreft een vorm van beleidsconvergentie die plaatsvindt via niet bindende internationale akkoorden maar richten op gezamenlijke, breed geformuleerde, doelen en standaarden welke het nationale beleid zou dienen te bereiken. De richtlijnen van de EU zijn hier een voorbeeld van (Holzinger en Knill, 2005a).

3.2.5 Causaal mechanisme vijf: Onafhankelijke probleemoplossing

Onafhankelijke probleemoplossing is het vijfde en laatste causale mechanisme wat Knill onderscheidt. Knill bedoelt met dit mechanisme het proces waar beleidsconvergentie het resultaat is van gelijke maar onafhankelijke oplossingen op parallelle problemen in verschillende landen (Knill 2005). Dit vijfde mechanisme mag niet met beleidstransfer of beleidsdiffusie verward worden omdat de landen waar beleidsconvergentie tussen plaatsvindt niet op elkaars beleid reageren (Dolowitz en Marsh, 2000). In onafhankelijke probleemoplossing is er namelijk simpelweg geen sprake van onderlinge communicatie tussen de landen.

De literatuur van beleidsconversie kent een sterke focus op de causale mechanismen en belicht de faciliterende factoren minder sterk (Holzinger en Knill, 2005a). In lijn met de literatuur over beleidsconvergentie richt de toetsing van de transnationale beleidsconvergentie theorie in deze masterproef zich hoofdzakelijk op de beschrijving van de vijf causale mechanismen zoals hierboven beschreven.

De volgende tabel geeft de vijf causale mechanismen en hun invloed op beleidsconvergentie overzichtelijk weer:

Causaal mechanisme	Beleidsconvergentie door:
<i>Coercive isomorphism</i>	Internationale organisaties leggen beleidsconvergentie op door ongelijkheden in politieke en/of economische macht.
Internationale harmonisatie	Internationaal of supranationaal recht, internationale samenwerking, gezamenlijke problemen en oplossingen, interdependentie, vrijwillige beleidstransfer.
Gereguleerde competitie	Economische integratie, eenmaking van markten en competitie.
Transnationale communicatie	Communicatie en informatie-uitwisseling, interdependentie, <i>lesson-drawing</i> en transnationale beleidsexperts.
Onafhankelijke probleemoplossing	Gelijke, maar niet gecoördineerde aanpak van een probleem.

Figuur 2: Overzicht van causale mechanismen als oorzaak voor beleidsconvergentie

4. Is de transnationale beleidsconvergentie theorie van toepassing op de beleidsconvergentie in het ontstaan en het beleid van het Pentalateral Energy Forum?

Deze masterproef zal in dit vierde hoofdstuk toetsen of de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill bevestigd wordt in de beleidsconvergentie zoals deze tussen de vijf Noordwest-Europese landen op het gebied van energiebeleid in het PEF plaatsvindt. In dit hoofdstuk zullen de causale mechanismen zoals door Knill en Holzinger beschreven, en in het vorige hoofdstuk geïntroduceerd werden, nauwkeurig uitgewerkt worden (Holzinger en Knill 2005a, 2005b). De toetsing zal gebeuren via de hand van de beschreven karakteristieken van ieder causaal mechanisme toe te passen op de beleidsconvergentie in het ontstaan en het beleid van het PEF. Dit betekent dat er gekeken wordt naar in welke mate de specifieke elementen van ieder van de vijf causale mechanismen zijn terug te vinden in de voorgeschiedenis en het beleid van het PEF. Indien er geen elementen van een causaal mechanisme gevonden worden dan is dit mechanisme niet van toepassing op het PEF. Omdat in de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill de causale mechanismen de centrale factoren zijn geldt dat hoe meer causale mechanismen er teruggevonden worden in het ontstaan en het beleid van het PEF hoe sterker de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill van toepassing is (Bennett, 1991, Holzinger en Knill 2005a, Knill, 2005). Hieronder worden de vijf causale mechanismen van de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill toegepast op de beleidsconvergentie die plaatsvond in het ontstaan van en in het PEF. Telkens zullen de voornaamste kenmerken zoals gesignaleerd in de omschrijving van de causale mechanismen in hoofdstuk drie, en weergegeven in figuur twee, stuk voor stuk beschreven worden. De beleidsconvergentie die plaatsvond in de voorgeschiedenis en in het PEF zal telkens beschreven worden aan de hand van deze voornaamste kenmerken.

4.1 Coercive isomorphism toegepast op de beleidsconvergentie in het ontstaan in het PEF

Coercive isomorphism wordt gekenmerkt door:

1. Beleid van internationale organisaties

2. Dwang/opleggen van beleid
3. Ongelijkheden in politieke en/of economische macht

4.1.1 Beleid van internationale organisaties

De eerste eigenschap is dat het beleid geconvergeerd dient te worden door toedoen/op bevel van een internationale organisatie of een ander land (Holzinger en Knill, 2005, Knill, 2005). In de voorgeschiedenis van het PEF was al duidelijk sprake van beleidsconvergentie die plaatsvond door toedoen van een internationale organisatie; de EU. De EU koos namelijk expliciet voor het koppelen van de Europese nationale energiemarkten (Europese Economische Gemeenschap, 1987.) De EU vaardigde wetgeving uit die de lidstaten moesten toepassen om een ééngemaakte energiemarkt te realiseren (Bower, 2002, Europese Economische Gemeenschap, 1990a, 1990b, 1991). In het begin van de eenentwintigste eeuw zag de EU dat haar wetgeving niet leidde tot een ééngemaakte energiemarkt. Hierop reageerde de EU door het opleggen van beleid aan haar lidstaten dat gekenmerkt werd door een regionale focus (Europese Commissie, 2001, 2003b, 2003c, 2005b). De onderling verschillende structuren van de energiemarkten en de ruimte die de EU wetgeving toeliet in het toepassen van het beleid zorgde voor congestieproblemen en een falende transnationale energiehandel (Boucher en Smeers, 2000, PEF 2006c). Deze falende transnationale energiehandel en congestieproblemen waren de homogene subproblemen die de nationale beleidsmakers EU-breed ondervonden in het koppelen van de energiemarkten (PEF 2005b). Als antwoord op de falende koppeling van de energiemarkten begonnen beleidsmakers van de vijf PEF landen samen te werken en in onderling overleg beleid te convergeren (PEF, 2007b). In lijn met het causale mechanisme van *coercive isomorphism* is er dus sprake van belangrijke rol voor een internationale organisatie in de voorgeschiedenis van het PEF: de EU. Ook het PEF dient gezien te worden als een internationale organisatie.

4.1.2 Dwang/opleggen van beleid

Het tweede kenmerk van *coercive isomorphism* is dat beleidsconvergentie opgelegd dient te worden (Holzinger en Knill, 2005, Knill, 2005). De EU probeerde via wetgeving de PEF landen beleid te laten toepassen wat moest resulteren in een ééngemaakte energiemarkt. De EU kon haar wetgeving echter enkel creëren met goedkeuring van de EU-lidstaten

(Devuyst, 2004). De woorden "gedwongen" en "misbruiken"¹⁴ in de definitie van *coercive isomorphism* zijn hier daarmee van cruciaal belang (Bennett et. al, 1991 in Knill, 2005). De EU-lidstaten gingen zelf akkoord met de inhoud van de EU wetgeving en van oplegging of dwang van beleidsconvergentie door de EU kon daarmee geen sprake zijn. De samenwerking die plaatsvond tussen de vijf PEF landen en later in vast verband in het PEF zelf is op vrijwillige basis gebaseerd. Beleidsconvergentie wordt enkel geconvergeerd waar de leden dit zelf toestaan (PEF, 2006b). De samenwerking tussen de PEF landen richtte zich weliswaar op een oplossing van het falende EU beleid maar werd niet door de EU verplicht. In de beleidsconvergentie die plaatsvond om een regionale energiemarkt te creëren tussen de PEF landen als opvolging van EU wetgeving was ook van geen dwang sprake (Europese Commissie, 2003a, 2005b, Europa Press Release, 2005).

4.1.3 Ongelijkheden in politieke en/of economische macht

Van misbruik van politieke of economische macht kan moeilijk sprake zijn geweest daar de lidstaten met eigen instemming de EU wetgeving voor een ééngemaakte energiemarkt creëerden (Knill, 2005). In de beleidsconvergentie tussen België en Nederland, en België en Frankrijk en later tussen de vijf PEF landen is ook geen enkel bewijs te vinden van het opleggen van beleid door politieke of economische machtigere landen op andere landen.

4.1.4 Conclusie aanwezigheid coercive isomorphism

Ondanks dat de beleidsconvergentie plaatsvindt binnen internationale organisaties: het PEF en de EU, zijn de kernelementen van coercive isomorphism afwezig. Immers, in de beleidsconvergentie in de voorgeschiedenis van het PEF evenals in de beleidsconvergentie die plaatsvindt in het PEF is er van afdwingen van beleidsconvergentie door een internationale organisatie en/of van misbruik van politieke of economische macht voor het afdwingen geen sprake. Het eerste causale mechanisme gaat daarmee niet op voor de beleidsconvergentie die voorafging en plaatsvindt binnen het PEF.

4.2 Internationale harmonisatie toegepast op de beleidsconvergentie in het ontstaan en in het PEF

Internationale harmonisatie wordt gekenmerkt door:

¹⁴ "Imposition refers to constellations where countries or international organizations force other countries to adopt certain policies by exploiting asymmetries in political or economical power" (Bennett et. al in Knill ,2005)

- Internationaal of supranationaal recht
- Internationale samenwerking
- Gezamenlijke problemen en oplossingen
- Interdependentie tussen landen
- Vrijwillige beleidstransfer

4.2.1 Internationaal of supranationaal recht

De EU is een internationale organisatie die vanaf 1987 wetten afvaardigde voor de creatie van de interne energiemarkt (Europese Economische Gemeenschap, 1987, 1990a, 1990b, 1991). De beleidsconvergentie die tussen de vijf Noordwest-Europese landen plaatsvond werd omgezet in een memorandum van overeenstemming tussen Nederland en België en België en Frankrijk. Verder tekenden de partijen van het PEF op 7 juni 2007 een memorandum van overeenstemming. Zoals blijkt uit de annex van het PEF MoU kan het memoranda van overeenstemming echter niet gezien worden als internationaal recht (PEF 2007b).

4.2.2 Gezamenlijke problemen en oplossingen

De vrijheid die de EU-wetgeving aan haar lidstaten gaf, alsook de verschillen in de nationale energiemarkten, leidden tot problemen van congestiemanagement en transnationale energiehandel tussen de EU-lidstaten. Het gezamenlijke probleem van de verschillende EU-lidstaten was dat de verschillende nationale energiemarkten niet op elkaar aansloten (Boucher en Smeers, 2001; Bower, 2002; Jamash en Pollitt, 2005; PEF, 2006c, 2007d). Het PEF benoemde het gezamenlijke probleem als: *"homogene subproblemen van het falende congestiemanagement en een slechte transnationale energiehandel tussen de PEF-landen"* (PEF 2005b, 2006c, 2007b). In een persbericht van het PEF onderlijnde het PEF dat het de problemen van een falend congestiemanagement en de lage transnationale energiehandel onder de landen onderling als gelijk ziet. Zo werd er gesproken van homogene subproblemen en de wens om deze te vertalen in een werkprogramma (PEF, 2005b). Voorbeelden van gezamenlijke oplossingen voor de problematiek van falend congestiemanagement en een niet goed werkende transnationale energiehandel zijn onder andere de harmonisatie van standaarden voor elektronische data tussen marktpartijen, een gezamenlijk Incidenten Classificatie Schaal, het System Adequacy Forecast (SAF), en de

opzet van een Regionaal Transmissie Capaciteitsplan (PEF, 2006b, 2006c, 2007b). Het PEF probeert onder andere met de bovengenoemde initiatieven de technische aspecten van de energiemarkten in de verschillende landen op elkaar af te harmoniseren.

4.2.3 Internationale samenwerking

Vanzelfsprekend is de EU wetgeving het resultaat van internationale samenwerking. De Europese Eenheidsakte en de energiewetgeving die daarop volgde waren het resultaat van een wetgevend proces waarbij de verschillende Europese landen betrokken waren. De beleidsconvergentie die plaatsvond als gevolg van het gezamenlijke probleem van het niet koppelen van de nationale energiemarkten leidde tot internationale samenwerking tussen de vijf PEF landen. De landen probeerden de energiemarkten te koppelen door middel van het afstemmen van beleid op elkaars markten. Belangrijk voorbeeld uit de voorgeschiedenis van het PEF van internationale samenwerking is de Benelux-conferentie over hoe om te gaan met de liberalisering van de energiemarkten (Benelux, 2003). Een ander voorbeeld uit de voorgeschiedenis is het overleg tussen België, Nederland en Frankrijk welke zorgde voor twee bilaterale akkoorden (België en Frankrijk, 2004, België en Nederland, 2005). De PEF samenwerking tussen de vijf landen vanaf 2005 en het observatorlidmaatschap van Oostenrijk, alsook de verwijzingen naar Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk in PEF documenten geven duidelijk de internationale samenwerking in het PEF aan (PEF, 2005a, 2007b).

4.2.4 Interdependentie tussen landen

De marktkoppeling zoals voorgesteld door de EU in de Europese Eenheidsakte impliceert vanuit de kern al interdependentie tussen de EU-lidstaten. Het gezamenlijke probleem van een falend congestiemanagement en transnationale energiehandel tonen anderzijds ook interdependentie aan tussen de PEF landen (PEF 2005b). Deze interdependentie kan al vastgesteld worden door te kijken naar de betekenis van het falend congestiemanagement. Falend congestiemanagement is de situatie waarin een inter-connectie van transnationale transmissienetwerken door gebrek aan capaciteit niet alle transacties van internationale handel aan kan (Boucher en Smeers, 2001). De betekenis van congestiemanagement toont dat de energiemarkt van het ene land afhankelijk is van de energie-infrastructuur van het andere land voor een goede transnationale energiehandel. Met deze betekenis is de interdependentie tussen de landen in het PEF al vlug aangetoond. Ook de grote mate van

handel van elektriciteit en gas onderling toont de interdependentie tussen de landen in kwestie (Department for Business Enterprise en Regulatory Reform, 2008). Omdat de Noordwest-Europese landen samen dienen te werken voor het oplossen van de problemen van congestiemanagement en transnationale energiehandel is er sprake van interdependentie bij het creëren van een regionale energiemarkt (PEF, 2005b). Deze interdependentie in de beleidsconvergentie tussen de PEF-landen geldt zowel voor de voorgeschiedenis als het PEF van vandaag.

4.2.5 Vrijwillige beleidstransfer

Zoals in de voorgeschiedenis van het PEF beschreven wordt de voorgeschiedenis gekenmerkt door EU-wetgeving en akkoorden tussen België en Nederland, en België en Frankrijk. De bilaterale akkoorden en de EU wetgeving kwamen tot stand door toestemming van de deelnemende landen/lidstaten. Van dwang of opleggen van beleid was geen sprake (zie paragraaf 4.1.2). Ook de beleidsconvergentie zoals die in het PEF plaatsvindt wordt gekenmerkt door vrijwillige samenwerking (PEF, 2006b).

4.2.6 Conclusie aanwezigheid internationale harmonisatie

Door de voorname rol van het Europese-, dus het internationale-, recht, de aanwezigheid van gezamenlijke problemen en oplossingen, de interdependentie tussen de landen, de internationale samenwerking tussen de landen en de beleidstransfer op vrijwillige basis zijn de kenmerken van het causale mechanisme van internationale harmonisatie volledig teruggevonden in de beleidsconvergentie die voorafging aan en plaatsvindt in het PEF. Daarmee is dit tweede causale mechanisme van internationale harmonisatie volledig van toepassing.

4.3 Gereguleerde competitie

Gereguleerde competitie wordt gekenmerkt door:

- Eenmaking van markten
- Economische integratie
- Competitie
- Regulerende werking van EU

4.3.1 Eenmaking van markten

De voorgeschiedenis die aan het PEF voorafging werd gekenmerkt door het proces van een interne ééngemaakte (energie-)markt van de Europese Economische Gemeenschap (Europese Economische Gemeenschap, 1987). De EU benoemde de marktkoppeling en economische integratie verder nogmaals, maar dan via regionale markten, vanaf begin van de eenentwintigste eeuw (Europese Commissie, 2003a, 2005b, Europa Press Release, 2005, PEF, 2006c). Zowel het Belgische-Franse akkoord als het Belgische-Nederlandse akkoord benoemde het belang van de eenmaking van de gezamenlijke markten (België en Frankrijk, 2004, België en Nederland, 2005). In het PEF MoU werd de Europese ambitie voor een ééngemaakte energiemarkt herhaald (PEF, 2007b). De beleidsconvergentie die in het PEF plaatsvindt is verder sterk onderhevig aan de economische marktintegratie die tussen de PEF landen bestaat. In persberichten van het PEF werd expliciet het belang van samenwerking tussen alle betrokken actoren uit de PEF landen genoemd voor het creëren van een regionale energiemarkt (PEF, 2005b, 2007a). In het PEF MoU werd zelfs benoemd dat de samenwerking tussen de in het PEF deelnemende partijen dient te leiden tot verdere Europese marktintegratie (PEF, 2007b). Het PEF onderstreepte expliciet haar bijdrage aan de integratie van de Europese energiemarkten en typeerde de beleidsconvergentie die tussen de PEF landen plaatsvindt als een tussenstap in de creatie een ééngemaakte Europese energiemarkt (PEF, 2007c). Dat marktintegratie belangrijk is voor het PEF blijkt uit het benoemde doel van het PEF, wat de marktkoppeling tussen de Noordwest-Europese landen voor januari 2009 is (PEF, 2007b).

4.3.2 Economische integratie

Een van de doelen van de eenmaking van de nationale (energie-)markten was economische integratie van de voorheen nog nationaal werkende markten (Europese Economische Gemeenschap 1987). In de Europese Eenheidsakte werd geschreven dat het nationaal economische beleid met elkaar diende te integreren. De woorden convergentie en cohesie werden expliciet genoemd in dit proces van het integreren van de nationale economieën¹⁵. Vanaf begin van de eenentwintigste eeuw beschreef de EU economische integratie via regionale samenwerking (Europese Commissie, 2003a, 2005b, Europa Press Release, 2005, PEF, 2006c). Voor de bilaterale akkoorden tussen België en Nederland en België en Frankrijk geldt dat economische integratie niet expliciet werd vernoemd. Het Belgische-Nederlandse

¹⁵ Zie artikel twintig, en titel vijf van de Europese Eenheidsakte (Europese Economische Gemeenschap, 1987).

akkoord noemde net als het Belgische-Franse akkoord het belang van goede interconnecties die de handel tussen de in- en exporterende markten moeten optimaliseren. De economische integratie was dus wel tussen de letters door te vinden. Opmerkelijk is dat et PEF akkoord sprak van "Europese integratie" eerder dan economische integratie.

4.3.3 Competitie

Volgens Holzinger en Knill zullen landen hun beleid gaan convergeren wanneer landen competitieve druk voelen (Holzinger en Knill, 2005a). Het doel van de Europese Unie was om een geliberaliseerde energiemarkt te creëren welke competitie en daarmee lagere prijzen en verhoogde leveringszekerheid voor eindgebruikers te realiseren. Vooral het Belgische-Nederlandse akkoord van 2005 benoemde expliciet dat de liberalisering van de Europese energiemarkt leidde tot meer concurrentie tussen aanbieders, marktconforme prijzen voor afnemers en meer leveringszekerheid op de langere termijn en welvaart voor de burgers (België en Nederland, 2005). Van het kenmerk van druk van competitie is tussen EU-lidstaten, of met niet EU-lidstaten, in het PEF MoU geen sprake. De onderlinge interdependenties tussen de energie exporterende en importerende landen worden weliswaar benoemd maar niet in het licht van competitie (PEF, 2007b).

4.3.4 Regulerende werking van de EU

De regulerende werking van de EU blijkt allereerst uit het belang van de Europese Eenheidsakte en de hoeveelheid aan wetgeving die de Europese Economische Gemeenschap uitvaardigde om een volledig geïntegreerde energiemarkt te creëren (Bower, 2002, Europese Economische Gemeenschap, 1987). Buiten de invloed die de EU wetgeving had op het beleid van de lidstaten leidde de EU wetgeving ook tot overleg tussen de lidstaten. De lidstaten zagen zichzelf immers geconfronteerd worden met niet goed aansluitende energiemarkten (Boucher en Smeers, 2001 Bower, 2002, Jamash en Pollitt, 2005, PEF, 2006c). Om dit probleem het hoofd te bieden werd er beleid afgestemd tussen België, Frankrijk en Nederland en vanaf 2005 in het raamwerk van het PEF tussen Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg (België en Frankrijk 2004, België en Nederland 2005, PEF 2005a, 2007b). De regulerende werking die de EU had op de Noordwest-Europese landen bleek onder andere uit een persbericht van het PEF uit 2006. In dit persbericht werden de technische problemen die het resultaat waren van het proces van marktintegratie door de EU wetgeving als belangrijke oorzaak gegeven voor de

samenwerking tussen de Noordwest-Europese landen (PEF, 2006a). In een ministerieel overleg tussen de vijf energieministers van de PEF landen werd vervolgens geconstateerd dat de Europese economische integratie niet slaagde in het verbeteren van de transnationale netwerkcapaciteiten. De EU wetgeving die de Europese economische integratie moest verwezenlijken had er nog niet voor gezorgd dat de nationale regelgevingen geharmoniseerd waren in de Noordwest- Europese regio (PEF 2006c). Het streven van de EU voor marktintegratie kreeg later wel gehoor toen de EU de economische integratie via regionale markten voorstelde (Europese Commissie, 2003a, 2005b, Europa Press Release, 2005, PEF, 2006c). In de voorgeschiedenis van het PEF was daarmee een belangrijke rol weggelegd voor de druk van de regulerende werking van de Europese economische integratie welke grote crossjuridische hervormingen voor de nationale energiemarkten meebracht (Jamasp en Pollitt, 2005).

4.3.5 Conclusie aanwezigheid gereguleerde competitie

Zowel in de voorgeschiedenis van, als in de beleidsconvergentie in het PEF is er sprake van eenmaking van markten, economische integratie, regulerende werking van de EU en in mindere maten competitie tussen de Noordwest-Europese landen. Er dient daarmee geconcludeerd te worden dat er een duidelijke invloed is van gereguleerde competitie op de beleidsconvergentie voorafgaand en in het PEF.

4.4. Transnationale communicatie

Transnationale communicatie wordt gekenmerkt door:

- Communicatie en informatie-uitwisseling
- Interdependentie
- *Lesson-drawing*
- Transnationale beleidsexperts

4.4.1 Communicatie en informatie-uitwisseling

Bij het eerste kenmerk van transnationale communicatie: communicatie- en informatie-uitwisseling, dient er goed gekeken te worden naar de verschillen in de beleidsconvergentie die aan het PEF voorafging en de beleidsconvergentie zoals die plaatsvindt in het PEF. De Europese wetgeving, en dan specifiek de EU richtlijnen, zijn een goed voorbeeld van die

vorm van transnationale communicatie waarbij internationale organisaties, in dit geval de EU, een beleid voorstellen wat de deelnemende lidstaten in de internationale organisatie naar nationaal beleid dienen om te zetten (Europese Commissie 1996, 2003a, 2003b, 2004, 2005c, Europese Economische Gemeenschap, 1990a, 1990b, en 1991, Holzinger en Knill, 2005a). De samenwerking zoals die heeft plaatsgevonden tussen de Belgische, Nederlandse, en Franse overheden in het tot stand komen van de bilaterale akkoorden bewijst bilaterale communicatie (België en Frankrijk, 2004, België en Nederland, 2005). Vanaf het moment in 2003 waarbij de vijf Noordwest-Europese landen in Kirchberg met elkaar in dialoog traden voor het oplossen van een gezamenlijk beleidsprobleem tekende het multilaterale niveau van communicatie zich duidelijk af (Benelux, 2003). De informatie-uitwisseling tussen de Noordwest-Europese landen vindt in het PEF het duidelijkste plaats op het gebied van onderzoek. Net zoals in internationale harmonisatie geldt dat de harmonisatie van standaarden voor elektronische-data tussen de marktpartijen, de creatie voor een incidenten classificatieschaal, het System Adequacy Forecast (SAF), en de opzet van een Regionaal Transmissie Capaciteitsplan, klaar aangeven dat het onderling uitwisselen van informatie een voorname rol speelt in het PEF (PEF, 2006b, 2006c, 2007b). Het initiatief van het PEF voor het opzetten van een transmissienetbeheerder samenwerkingsplatform onderstreept het belang van overleg en communicatie tussen de deelnemende landen (PEF 2006b). Het PEF ziet communicatie en informatie-uitwisseling tussen regulatoren en transmissienetbeheerders als een makke. Het PEF besteedt in haar beleidsconvergentie dan ook extra aandacht aan het verbeteren van de informatie-uitwisseling en communicatie tussen deze nationale partijen (PEF 2006c, 2006e, 2006f, 2007d).

4.4.2 Transnationale beleidsexperts

Een ander kenmerk van transnationale communicatie betreft dat de beleidsconvergentie gebeurd door beleidsexperts (Holzinger en Knill, 2005a). Het samenwerken tussen beleidsexperts van verschillende landen gebeurd voornamelijk in de tweede vorm van transnationale communicatie: transnationale probleemoplossing (Holzinger en Knill, 2005a). Bij de beleidsconvergentie in het PEF spelen beleidsexperts een grote rol (PEF, 2006b, 2006e). De aanpak voor het koppelen van de energiemarkten op juridisch en technisch vlak voor wat betreft het creëren van goed congestiemanagement, transnationale energiehandel, het verhogen van leveringszekerheid, en het mogelijk maken van het uitwisselen van informatie tussen de verschillende nationale transmissienetbeheerders en regulatoren

maakt de inzet van beleidsexperts van betrokken partijen simpelweg noodzakelijk (PEF 2005a, 2005b, 2007b).

4.4.3 Interdependentie

Al eerder werd de interdependentie tussen de PEF landen onderling en de interdependentie tussen de EU en het PEF al uitvoerig toegelicht (zie paragraaf 4.2.4). De conclusie was dat er sprake was van interdependentie in de beleidsconvergentie die tussen de landen plaatsvond bij het creëren van een regionale energiemarkt, en het oplossen van de problemen van congestiemanagement en transnationale energiehandel. Deze interdependentie in de beleidsconvergentie tussen de PEF landen gold zowel voor de voorgeschiedenis van het PEF als het PEF van vandaag.

4.4.4 Lesson-drawing

Wanneer men kijkt naar de passage in het ministeriële rapport van 8 juni 2006 waar er wordt geteld dat de regulatoren tot op heden nog niet bij machten zijn om confidentiële informatie uit te wisselen kan er van *lesson-drawing* in het PEF gesproken worden. Enkel de Duitse regulator kan confidentiële informatie uit te wisselen en speelt hiermee een voorbeeldrol voor de andere regulatoren (PEF, 2006c). De andere deelnemende landen leren hieruit waardoor er van *lesson-drawing* sprake is. In de voorgeschiedenis van het PEF zijn de bilaterale akkoorden interessant. In beide bilaterale akkoorden werd benoemd dat een dialoog met andere landen uit de Noordwest-Europese regio nodig zou zijn voor succesvolle marktintegratie. Dezelfde regionale focus en het benoemen van dezelfde andere landen zien we ook bij het akkoord van het PEF terug (België en Frankrijk 2004, België en Nederland 2005, PEF, 2007b). Verder worden dezelfde onderwerpen voor het bereiken van beleidsovereenstemming worden in de verschillende akkoorden herhaald. De verschillende bilaterale en multilaterale akkoorden lijken daarmee van elkaar te "leren" en zo de inhoud van de akkoorden met elkaar te convergeren.

4.4.5 Conclusie aanwezigheid transnationale communicatie

Zowel in de beleidsconvergentie die voorafging aan het PEF als in de beleidsconvergentie in het PEF wijst de aanwezigheid van communicatie en informatie-uitwisseling,

interdependentie, het belang van transnationale beleidsexperts en lesson-drawing op transnationale communicatie.

4.5 Onafhankelijke probleemoplossing

Onafhankelijke probleemoplossing wordt gekenmerkt door:

- Gelijke, maar niet gecoördineerde aanpak van een probleem

4.5.1 Gelijke, maar niet gecoördineerde aanpak van een probleem

Onafhankelijke probleemoplossing is een gelijke maar niet gecoördineerde aanpak van een zelfde probleem. Voornaam is dat er geen communicatie plaatsvindt tussen de landen waartussen het beleid gelijk wordt (Bennet, 1991 in Holzinger en Knill, 2005a). Allereerst kan voor de relevante EU wetgeving over energie gesteld worden dat overleg *überhaupt* alom aanwezig was. Het Europese wetgevende proces is namelijk het resultaat van communicatie, coördinatie, en stemrondes waar de nationale lidstaten via verschillende procedures hun invloed kunnen doen gelden.

Van een gelijke, onafhankelijke, aanpak van het falende congestiemanagement en de haperende transnationale energiehandel zonder onderlinge communicatie was in de voorgeschiedenis van het PEF geen sprake. Vooraleerst omdat Nederland, België en Frankrijk al snel gezamenlijk een strategie uitzette voor het oplossen van het probleem en dit optekenden in bilaterale akkoorden (België en Frankrijk, 2004 en België en Nederland, 2005). Belangrijker is het feit dat de onderlinge structuur van de energiemarkten alsook de richting van de transnationale energiehandel zo sterk verschilden dat een gelijke aanpak van het probleem zonder onderlinge communicatie simpelweg niet mogelijk was¹⁶. Er kan geen sprake meer zijn van onafhankelijke probleemoplossing vanaf het moment dat er bilaterale overleggen tussen België, Frankrijk en Nederland plaatsvonden. Vanaf de beleidsconvergentie tussen de partijen uit het energielandschap van de verschillende landen vanaf de Benelux-conferentie in Kirchberg, 2003, en zeker vanaf 2005 binnen het PEF was communicatie tussen de vijf Noordwest-Europese landen alom aanwezig. Hierdoor is

¹⁶ Zo is Duitsland bijvoorbeeld een groot elektriciteit exporterend land terwijl Luxemburg een elektriciteit importerend land is. (Department for Business Enterprise en Regulatory Reform, 2008)

onafhankelijke probleemoplossing niet op de beleidsconvergentie van het PEF en haar voorgeschiedenis van toepassing zijn.

4.5.2 Conclusie aanwezigheid onafhankelijke probleemoplossing

Door het onderlinge overleg tussen de Noordwest-Europese landen voorafgaande aan, en in het PEF is van een onafhankelijke probleemoplossing zoals Knill deze beschrijft in de voorgeschiedenis van het PEF, en automatisch vanaf de samenwerking in het PEF, geen sprake.

5. Conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek

In dit hoofdstuk zal kort beschreven worden in welke mate de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill toepasbaar is op de beleidsconvergentie in de beleidsprocessen van het koppelen van de Noordwest-Europese energiemarkten. Met ander woorden: in welke mate zijn de vijf causale mechanismen van de transnationale beleidsconvergentie theorie teruggevonden in de beleidsconvergentie die vooraf ging aan, en de beleidsconvergentie die plaatsvindt in het PEF? Bij het antwoord op deze vraag wordt voornamelijk gebruikt gemaakt van de conclusies van de causale mechanismen zoals toegepast op de beleidsconvergentie in hoofdstuk vier. Verder zullen er enkele opmerkingen over de beleidsconvergentie zoals deze geconstateerd werd in het PEF. Tot slot zal deze masterproef suggesties voor verder onderzoek noemen. Deze suggesties worden opgedeeld in suggesties voor onderzoek over de beleidsconvergentie theorie enerzijds en suggesties betreffende het PEF anderzijds.

5.1 Toepasbaarheid van transnationale beleidsconvergentie theorie

De toepasbaarheid van de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill op de beleidsconvergentie zoals die plaatsvond in de voorgeschiedenis van, en heden ten dage in, het PEF werd nauwkeurig beschreven in hoofdstuk vier. Deze toepasbaarheid werd gebaseerd op een analyse van de aanwezigheid van kenmerken van de vijf causale mechanismen van de transnationale beleidsconvergentie theorie. Per causaal mechanisme werden de voornaamste kenmerken op de beleidsconvergentie van het PEF toegepast. Hieruit bleek dat niet alle causale mechanismen even sterk van toepassing waren op het PEF en haar voorgeschiedenis. Zo was er van *coercive isomorphism*, door het gebrek aan

dwang en uitbuiting van politieke/economische macht, geen sprake. Door het bestaan van onderling overleg tussen de Noordwest-Europese landen was onafhankelijke probleemoplossing niet op de beleidsconvergentie van toepassing. De kenmerken van de overige drie causale mechanismen: internationale harmonisatie, transnationale communicatie en gereguleerde competitie werden wél teruggevonden.

Knill beschrijft nergens in zijn werken dat de oorzaken van transnationale beleidsconvergentie, de causale mechanismen aldus, allemaal aanwezig dienen te zijn (Holzinger en Knill, 2005a, 2005b, Knill, 2005). Met andere woorden, er is géén sprake van een intensere vorm van transnationale beleidsconvergentie wanneer alle vijf causale mechanismen worden geconstateerd in de onderzochte beleidsconvergentie. Sterker nog, de verschillende causale mechanismen lijken qua inhoud lijnrecht tegenover elkaar te staan. Zo typeert *coercive isomorphism* zich als opgelegde beleidsconvergentie terwijl internationale harmonisatie en transnationale communicatie staan voor vrijwillige beleidsconvergentie (Dolowitz en Marsh, 2000, Drezner, 2001, Holzinger en Knill 2005a, 2005b, Knill 2005). Een andere tegenstelling in de vijf causale mechanismen is de tegenstelling tussen onafhankelijke probleemoplossing en transnationale communicatie. Bij onafhankelijke probleemoplossing is van onderling contact landen geen sprake, terwijl bij transnationale communicatie de informatie-uitwisseling en communicatie tussen landen juist kenmerkend zijn (Bennett, 1991 in Knill 2005, Holzinger en Knill, 2005a, Knill, 2005). De aanwezigheid van het ene causale mechanisme zal daarmee al snel resulteren in de afwezigheid van het andere causale mechanisme. Echter kan wel gesteld worden dat internationale harmonisatie, transnationale communicatie en gereguleerde competitie allemaal te maken hebben met een "positieve", vrijwillige, wijze van beleidsconvergentie die gekenmerkt wordt door onderling overleg, eenmaking van markten, interdependentie, informatie-uitwisseling etc. De causale mechanismen *coercive isomorphism* en onafhankelijke probleemoplossing daarentegen zijn eerder te beschrijven als "negatieve" vormen van beleidsconvergentie welke worden gekenmerkt door de afwezigheid van overleg, dwang, uitbuiting van politieke en economische zwaktes etc. Indien men de causale mechanismen van Knill op de connectie tussen vrijwillige en onvrijwillige beleidsconvergentie indeelt merkt men op dat internationale harmonisatie, gereguleerde competitie en transnationale communicatie eveneens als *coercive isomorphism* en onafhankelijke probleemoplossing bij elkaar te groeperen zijn. Door deze beschreven relatie tussen de verschillende causale mechanismen dient er gesteld te worden dat de beleidsconvergentie zoals deze plaatsvond in de

voorgeschiedenis van het PEF en plaatsvindt in het EPF van vandaag sprake is van drie van de vijf causale mechanismen. Niet voor niets zijn deze drie causale mechanismen niet contradictoir aan elkaar, en behoren de in het PEF gevonden causale mechanismen allen bij de "positieve" vorm van beleidsconvergentie. De toepasbaarheid van de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill reikt in deze masterproef daarmee zover dat drie van de vijf causale mechanismen teruggevonden werden in de beleidsconvergentie voor de creatie van een ééngemaakte energiemarkt in Noordwest-Europa. De bevestiging van de theorie ondanks dat er "maar" drie van de vijf causale mechanismen worden bevestigd wordt ondersteund door de beschreven tegenstelling in de inhoud van de causale mechanismen. Knill stelt immers nergens dat er sprake dient te zijn van alle vijf causale mechanismen om te kunnen spreken van ware, of volledige transnationale beleidsconvergentie. Knill stelt enkel dat er vijf mechanismen zijn die het ontstaan van transnationale beleidsconvergentie sterk bevorderen (Holzinger en Knill 2005a Knill, 2005).

5.2 Opmerkingen bij de beleidsconvergentie van het PEF

De beleidsconvergentie zoals deze in het PEF plaatsvindt is in deze masterproef geanalyseerd. Met behulp van definities en begrippen uit de bestuurswetenschappen is het PEF in hoofdstuk twee beschreven. In hoofdstuk vier werd de beleidsconvergentie geanalyseerd op kenmerken van de vijf causale mechanismen. Een voornaam gebrek in de toepassing van de causale mechanismen uit de transnationale beleidsconvergentie theorie van Knill is het uitblijven van de analyse van de politieke dimensie. Uit de maanden die op het Benelux Secretaris-generaal te Brussel gespendeerd werden voor het verzamelen van gegevens voor deze masterproef en tijdens het opvolgen van de PEF-vergaderingen bleek vooral dat overeenstemming in de politieke top voornaam waren voor het succes van het PEF. Verder bleek in de voorgeschiedenis van het PEF dat de Nederlandse, Belgische, en Franse bevoegde ministeries voor energie welwillend waren tegenover beleidsafstemming (België en Frankrijk, 2004, België en Nederland, 2005). Ook in Benelux verband bleek in het begin van dit decennium politieke draagkracht voor samenwerking (Benelux, 2003). Hiermee dient een belangrijke opmerking gemaakte te worden over de beleidsconvergentie in het PEF en de voorgeschiedenis van het PEF. Zoals bleek was, en is, de beleidsconvergentie niet louter veroorzaakt door de drie causale mechanismen van internationale harmonisatie, transnationale communicatie en gereguleerde competitie. De beleidsconvergentie kwam voornamelijk tot stand dankzij de steun en inzet van de ministeries, en bovenal van de politiek (Deloof, 2008a).

De transnationale beleidsconvergentie van Knill beschrijft deze politieke dimensie overigens niet (Holzinger en Knill, 2005a, Knill, 2005). Bij de suggesties voor verder onderzoek zal deze kritiek op de transnationale beleidsconvergentie theorie verder behandeld worden.

5.3 Suggesties voor verder onderzoek

De suggesties voor verder onderzoek zijn te verdelen in twee categorieën. Enerzijds zijn er tijdens het onderzoek relaties tussen causale mechanismen en ontbrekende elementen in de transnationale beleidsconvergentie theorie ontdekt die verder onderzocht kunnen worden. Anderzijds heeft de beleidsconvergentie in het PEF vragen opgeroepen voor verder onderzoek over het PEF. De suggesties worden voor beide categorieën afzonderlijk benoemd.

5.3.1 Suggesties voor verder onderzoek over de transnationale beleidsconvergentie theorie

De eerste suggestie voor verder onderzoek van de transnationale beleidsconvergentie theorie is dat er onderzocht wordt of er inderdaad een relatie bestaat tussen de in paragraaf 5.1 beschreven "positieve" causale mechanismen van internationale harmonisatie, gereguleerde competitie en de "negatieve" causale mechanismen van *coercive isomorphism* en onafhankelijke probleemoplossing. Vragen die hier bij gesteld kunnen worden zijn onder andere de volgende; toont de empirie van beleidsconvergentie tussen landen dat wanneer men internationale harmonisatie, gereguleerde competitie en transnationale communicatie, constateert men daarmee altijd niet meer de aanwezigheid van *coercive isomorphism* en onafhankelijke probleemoplossing constateert en *vice versa*? Met andere woorden, is de relatie tussen de eerste drie causale mechanismen en de laatste twee exclusief? Zijn er vormen van beleidsconvergentie bekend die weerleggen dat er een relatie bestaat tussen enerzijds *coercive isomorphism* en onafhankelijke probleemoplossing en internationale harmonisatie, gereguleerde competitie en transnationale communicatie anderzijds? Gaat de tweedeling tussen de causale mechanismen altijd op of zijn er uitzonderingen? Indien het verband bestaat, kan er dan ook een achterliggend argument voor het bestaan van dit verband geformuleerd worden?

De tweede suggestie voor verder onderzoek over de transnationale beleidsconvergentie betreft het toevoegen van een nieuw causaal mechanisme. Zoals omschreven in de opmerkingen bij de beleidsconvergentie van het PEF is de beleidsconvergentie die plaatsvindt in het PEF te meer het resultaat van de bereidwilligheid en inzet van de politieke top binnen de Noordwest-Europese landen (zie paragraaf 5.2). Omdat de transnationale beleidsconvergentie theorie geen politieke dimensie benoemd was het onmogelijk om dit element te benoemen of te classificeren. Het gebrek aan uitwijding over de politieke dimensie of actoren die betrokken zijn bij het tot stand komen van beleidsconvergentie in de transnationale beleidsconvergentie ontziet dat politieke wil een cruciaal element is voor overeenstemming en afstemming, en daarmee convergentie. In de transnationale beleidsconvergentie van Knill wordt er tot op heden niet stilgestaan bij de oorzakelijke invloed op succes die de politiek op beleidsconvergentie heeft. De betrokken actoren worden over het hoofd gezien als oorzaak van het succes van beleidsconvergentie. In verder onderzoek over beleidsconvergentie zou stilgestaan kunnen worden bij de bruikbaarheid van het toevoegen van een causaal mechanisme welke de welwillendheid van de betrokken (politieke) actoren analyseert. Daarbij hoort een omschrijving van welke actoren betrokken zijn op welke wijze en hoe de aan- of afwezigheid van een bepaalde actor en/of politieke bereidheid transnationale beleidsconvergentie bevordert. Hierbij zou gekeken kunnen worden naar bijvoorbeeld Dolowitz en Marsh. Dit zijn andere onderzoekers die zich bezighouden met beleidsconvergentie en de betrokken actoren in de beleidsconvergentie wel benoemen en classificeren (Dolowitz en Marsh, 1996, 2001).

5.3.2 Suggesties voor verder onderzoek over het PEF

De suggesties voor verder onderzoek voor wat het PEF betreft is een analyse in welke mate het PEF invloed heeft op de EU. Dit betekent concreet dat er gekeken zou moeten worden in welke mate de beleidsconvergentie zoals die plaatsvindt binnen het PEF invloed heeft op het EU beleid en de EU wetgeving van een ééngemaakte energiemarkt. Deze suggestie voor verder onderzoek werd gedurende het schrijven van deze masterproef gevormd door twee voorname redenen.

Ten eerste door de veelvuldige vernoemingen naar het PEF en haar regionale marktkoppeling door de EU, en in documenten van het Directoraat Generaal Transport en Energie (DG TREN) in het bijzonder. De EU verwelkomt immers de regionale samenwerking

tussen de vijf Noordwest-Europese landen zoals deze gevormd wordt in het PEF (De Standaard, 2007, Europa Press Release, 2005, Piebalgs, in IHS, 2007).

Ten tweede omdat uit vergaderverslagen van het PEF blijkt dat het PEF aan de EC Commissaris van Energie, Andris Piebalgs, brieven stuurt met daarin gezamenlijke vragen aan de EC voor het modificeren van reguleringen en het creëren van meer harmonisatie tussen de nationale wetgevingen (PEF, 2007d). De aanwezigheid van een van een vertegenwoordiging van DGTREN in het PEF kan hierin een belangrijk vertrekpunt voor de invloed die het PEF heeft op het Europese beleidsdomein van energie en de eenmaking van de elektriciteits- en gasmarkten in het bijzonder vormen (Supponen, 2007).

Een laatste voorname vraag is of de samenwerking zoals deze plaatsvindt in het PEF een volgende voorbode is van Europese integratie met verschillende snelheden.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht van deelnemers in het PEF:

(Deloof, 2008b)

- De vijf ministers & ministeries van energie, en desgevallend dus ook de permanente vertegenwoordigingen of ministeriële kabinetten
 - De vijf regulatoren: CREG (Be), Bundesnetzagentur (De), CRE (Fr), ILR (Lu), Energiekamer NMa (NI)
 - De netbeheerders: Elia (Be), Vattenfall Europe Transmission (De), RWE Transportnetz Strom (De), EnBW Transportnetze (De), E.ON Netz (De), RTE (Fr), CegeDel Net (Lu), TenneT (NI)
 - De elektriciteitsbeurzen: (Belpex (Be), EEX (De), Powernext (Fr), APX (NL)
 - Het 'Market Parties Platform'
 - De Europese Commissie (DG TREN)
- Volledigheidshalve: soms worden de Duitse netbeheerders vertegenwoordigd door BDEW. Ook de project manager (van het bureau Sia-conseil) van het project marktkoppeling komt naar het overleg. Een aantal grote producenten wordt vertegenwoordigd via 'Market Parties platform'. Consumentenorganisaties, traders, ... worden niet geheel vertegenwoordigd. Tenslotte, de Oostenrijkse beurs, netbeheerder, regulator en overheid is observator.

Geraadpleegde bronnen

Artikelen

Bennett, C. (1991) *What is policy convergence and what causes it?* British Journal of Political Science Vol. 21 p. 215-233.

Boucher, J. en Smeers, Y. (2001) *Towards a European Electricity Market- Paths in the right direction ... still far from an effective design.*

Bower, J. (2002) *Seeking the Single European Electricity Market.* Oxford Institute for Energy Studies.

Busch, P en Jörgens, H. (2005) *The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations.* Journal of European Public Policy Vol. 12. No. 5. p. 860-884.

Campbell, J. (1998) *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy.* Theory and Society. Vol. 27. No.3. p. 377-409.

DiMaggio, P. en Powell, W. W. (1991) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.* The New Institutionalism in Organizational Analysis. p. 63-83.

Dimitrova, A. en Steunenberg, B. (2000) *The Search for Convergence of National Policies in the European Union.* European Union Politics. Vol. 1. No 2. p. 201-226.

Dolowitz, D. en Marsh, D. (1996) *Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature.* Political Studies. XLIV. p. 343-457.

Dolowitz, D. en Marsh, D. (2000). *Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. Governance*. International Journal of Policy and Administration. Vol. 13. No. 1. p. 5-24.

Drezner, D. (2001) *Globalization and policy convergence*. The International Studies Review. Vol 3. p. 53-78.

Elkins, Z en Simmons, B. (2005) *On waves, clusters and diffusions: a conceptual framework*. The annals of American Academy of Political and Social Science. Vol. 598. No. 1. p. 33-51.

ETSO (2001) *Coordinated Use of Power Exchanges for Congestion Management, Final Report*, April 2001 in Boucher, J. en Smeers, Y. (2001).

Europese Commissie (2001) *Commission Working Paper: First Benchmarking Report on the implementation of the internal Electricity and gas market*. Brussels, 3.12.2001

SEC (2001) 1957 in Brower, J. (2002)

European Commissie (2005a) *Annual Report on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*. Report from the Commission SEC (2004) 1720, January, Brussels in Jamasb, T. and Pollitt, M. (2005)

Hall, P (1997) *The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations*, in Lichbach, M, and Zuckerman, S. eds. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 174-207.

Heclo, H. (1994) *Ideas, Interests and Institutions*, in Dodd, L. and Jilson, C. eds. *The Dynamics of American Political System*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Heichel, S, Pape, J en Sommerer, T. (2005) *Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence*. Journal of European Public Policy. Vol. 12. No. 5. p. 817-840.

Holzinger, K, en Knill, C. (2005a) *Causes and conditions of cross-national policy convergence*. Journal of European Public Policy. Vol. 12. No. 5. p. 775-796.

Holzinger, K, en Knill, C. (2005b) *Competition, Cooperation and Communication: A Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence and Their Interaction*. Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series. Vol. 102. Vienna: Institut für Höhere Studien/Institute for Advanced Studies.

Jamasb, T. en Pollitt, M. (2005) *Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress towards liberalisation and integration*. Cambridge-MIT institute for Energy and Environmental Policy Research.

Jachtenfuchs, M. (2002) *Theorizing European Integration and Governance: The Governance Approach to European Integration*. Journal of Common Market Studies Vol. 39 No. 2. p. 245-264.

Knill, C. (2005) *Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors*. Journal of European Public Policy. Vol. 12. No. 5. p 764-774.

Lenschow, L, Liefferink, D en Veenman, S (2005) *When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence*. Journal of European Public Policy. Vol 2. No. 5. p. 769-816.

Radaelli, M. C. (2000) *Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy*. Governance. International Journal of Policy and Administration. Vol. 13. No. 1. p. 25-43.

Rose, R. (1991) *What is Lesson-Drawing?* Journal of Public Policy. Vol. 11. No. 1. p. 3-30.

Schmitter, P. C. (1977) *Modes of interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe*. Comparative Political Studies Vol.10 No. 1. p. 7- 38.

Smith, R. A. (1979) *Decision Making and Non-Decision Making in Cities: Some implications for community Structural Research*. American Sociological Review Vol. 44. No. 1. p. 147-161.

Wenman, M. A. (2008). *Dialogues with Political theorist: Agonism, Pluralism, and Contemporary Capitalism: an Interview with William E. Connolly*. Contemporary Political Theory Vol. 7. p. 200-219.

<http://www.palgrave-journals.com/cpt/journal/v7/n2/full/cpt200812a.html>

Zelditch, M, Harris, M, Thomas, G en Walker, H. (1983) *Decisions, Nondecisions and Metadecisions. Research in Social Movements, Conflict and Change*. Vol. 5 p. 1-32.

Boeken

Babbie, E. (2007) **The Practice of Social Research**. Belmont, Thomson Higher Education.

Bentley, A. F. (1908) **The Process of Government**. Chicago, University of Chicago Press

Connolly, William, E. (1969) **The Bias of Pluralism**. New York: Atharethon Press.

Devuyst, Y. (2004) **De nieuwe Europese Unie, een heldere gids door het Europese doolhof**. Brussels, Vubpress.

Hoogerwerf, A. (1972) **Beleid belicht: sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse**. Alpen aan de Rijn, Samson.

Howlett, M. and Ramesh. M (2003) **Studying public policy**. Oxford, University Press.

Kerr, C (1983) **The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?** Cambridge, MA, Harvard University Press.

Kingdon, J. (1984) **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston, Little, Brown.

Kumar, R. (2005) **Research Methodology**. Thousand Oaks, SAGE Publications.

Streeck, Wolfgang & Kenworthy, Lane (2005) Theory and Practices of Neocorporatism 441-460. In Thomas Janoski (ed.) **The Handbook of Political Sociology** Cambridge, Cambridge University Press.

Wilks, S. en Wright, M. (1987) **Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks**.

Websites

ERGEG (2008)

http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ABOUT/ERGEG

ETSO (2008)

http://www.ets-net.org/association/aboutus/ets-net/e_default.asp

ETSO (2008)

http://www.ets-net.org/association/aboutus/tso/e_default.asp

Website van het Benelux Secretariaat Generaal (2008)

<http://www.benelux.be/nl/dos/dos14.asp>

Wetgeving en verdragen

België en Frankrijk (2004) Mémoire d'entente entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à un renforcement des capacités et des interconnexions électriques. (Nooit officieel publiekelijk gemaakt)

België en Nederland (2005) Memorandum van Overeenstemming tussen de federale Overheidsdienst Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid van het Koninkrijk België en het Ministerie van Economische Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden. (Nooit officieel publiekelijk gemaakt).

Europese Commissie (1996) Directive of the European Parliament and of the Council 96/92/EC of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity. Official Journal L 027 , 30/01/1997 p. 0020 - 0029.

Europese Commissie (2001a) Communication from the commission to the Council and the European Parliament: completing the Internal Energy market (presented by the Commission (Comm 2001) Final.

Europese Commissie (2001b) Commission Staff Working Paper. First Report on the implementation of the internal electricity and gas market of 3 December 2001. SEC (2001)

Europese Commissie (2001c) Report from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996-2001 of 14 December 2001.

Europese Commissie (2003a) Regulation 1228/2003/EC of the European Parliament and the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity.

Europese Commissie (2003b) Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC - Statements made with regard to decommissioning and waste management activities

Europese Commissie (2003c) Commission Decision 2003/796/EC of 11 November 2003 on establishing the European Regulators Group for Electricity and Gas

Europese Commissie (2004) Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply.

Europese Commissie (2005b) Regulation of the European Parliament and of the Council 1775/2005/EC of 28 September 2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks.

Europese Commissie (2005c) Directive of the European Parliament and of the Council 2005/89/EC of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment.

Europese Economische Gemeenschap (1990a) Council Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 Concerning a Community procedure tot improve the transparency of gas and electricity prices charged tot industrial end-users.

Europese Economische Gemeenschap (1990b) Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through trans-mission grids.

Europese Economische Gemeenschap (1991) Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 o the transit of gas through grids.

Europese Economische Gemeenschap (1987) Europese Eenheidsakte.

http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_en.htm

PEF (2007b) Memorandum of understanding of the Pentalateral Energy Forum on market coupling and security of supply in central western Europe.
http://www.benelux.be/pdf/pdf_nl/dos/dos14_PentalateralMoUMarketCouplingAndSecurityOfSupply.pdf

Persberichten

Benelux (2003) Benelux seminar over "De liberalisering en regulering van de elektriciteitsmarkt" 25 en 26 september 2003.

<http://www.benelux.be/nl/dos/dos04.asp>

BBC (2007) EU countries to link power grids. June, 6, 2007.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/6728345.stm>

Bloomberg (2007) Germany to Join France, Benelux Power-Market Trading. June 6, 2007.

De Standaard (2007) EU doet eerste stap naar Energiebeleid. Maart, 8, 2007.

Deutsche Welle (2007) European Countries agree to link Power grids. June, 7, 2007.

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2579477,00.html>

Energy Business Review (2007) Five Countries to connect electricity grids. June, 8, 2007.

Energiened (2007) MoU: Germany, France and Benelux agree on coupled North-West European electricity market. June, 6, 2007.

<http://www.energiened.nl/Content/News/PressReleases.aspx?PressReleaseID=143>

Eurelectric (2007) Germany, France, Benelux Agree Coupled N-W Europe Power Market. Watt's New? Issue 32. July 2007.

Europa Press Release (2005) 2695th Council Meeting Transport, Telecommunications and Energy Brussels, 1/5 December 2005.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/303&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=nl>

European Power Daily (2007) Europe signs market coupling plan. Vol. 9. Issue 109. June 07, 2007.

Iran Daily (2007) Europeans Agree To Link Power Grids. June 11, 2007.

NRC (2007) Koppeling markten voor stroom en gas. Juni, 8, 2007.

PEF (2005a) Pentalateral Energy Forum Press Release 2005/06/27.

PEF (2005b) Pentalateral Energy Forum Press Release 2005/12/01.

PEF (2006a) Pentalateral Energy Forum Press Release 2006/06/08.

PEF (2007a) Pentalateral Energy Forum Press Release 2007/06/06.

Piebalgs in IHS (2007) Single European Electricity Market Agreement Moves Forward. June, 21, 2007.

<http://petrochemical.ihs.com/news-07Q2/eu-electricity-market-harmonisation.jsp>

Powernext (2007) Activités du Market Coupling en ligne avec le MoU CWE.

Tennet (2007) Marktkoppeling activiteiten in lijn met MoU Centraal West-Europa. Tennet 2007. 11 juni 2007.

Overigen

Deloof, F. (2008a) Interview. Interview op het Benelux secretariaat-generaal met de administrateur van het PEF over beleidsconvergentie in het PEF. 15 juli 2008.

Deloof, F. (2008b) Interview. Interview over de deelnemers van het PEF. 28 juli 2008.

Deloof, F. (2008c) Interview. Interview over de samenstelling van het PEF. 29 juli 2008.

Deloof, F. (2008d) Interview. Discussie over de voorgeschiedenis en structuur van het PEF. 8 augustus 2008.

Electrabel (2007) Intentieverklaring brengt integrale DE/FR/BE/NL/LUX-markt weer stapje dichterbij. E-mail nieuwsbrief E-ditie Midzakelijk, Week 24 2007. <http://mm.mailing-electrabel.nl/35/pages/website/archief.asp?type=mz&weeknummer=24&jaar=2007>

Europese Unie (2007) Rapid Press Release. Speech: European Energy Policy and the Baltic Region at the Baltic Regional Energy Forum Riga, 12 June 2007.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/393&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

Europese Unie (2008) Emission Trading Scheme (EU ETS).

http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/ets_post2012_en.htm

IAEW/Consentec (2001) Analysis of Electricity Network Capacities and Identification of Congestion, Final Report.

PEF (2006b) Discussienota PEF: Pentalateral Energy Forum & North West European Gas Platform Structure, internal Regulations, Secretarial Support & Budget.

PEF (2006c) Report of the Ministerial Meeting of 8 June 2006.

(Nooit officieel publiekelijk gemaakt).

PEF (2006d) Draft Conclusions of the Ministerial Meeting of 8 June 2006.

(Nooit officieel publiekelijk gemaakt).

PEF (2006e) Draft Conclusions of the Ministerial Meeting of 25 September 2006.

(Nooit officieel publiekelijk gemaakt).

PEF (2006f) Report of the Ministerial Meeting of 23 April 2006.

(Nooit officieel publiekelijk gemaakt).

PEF (2007c) Draft report from the secretariat of the ministerial meeting o 6 June 2007.

(Nooit officieel publiekelijk gemaakt).

PEF (2007d) Draft conclusions of the ministerial meeting of 15 February 2007.

(Nooit officieel publiekelijk gemaakt).

Supponen, M. (2007) Interview. Interview met de vertegenwoordiger van de Europese Commissie in het PEF over de rol van de Europese Commissie vertegenwoordiging in het PEF. 23 augustus 2007.

Verwilghen, M. (2005) Briefwisseling tussen de Belgische Diensten van de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid en de Nederlandse Viceminister President en Minister van Economische Zaken over een Energieforum in het kader van het MoU. (Nooit officieel publiekelijk gemaakt)