



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Intergouvernementele of supranationale besluitvormingsfactoren: Een onderzoek naar de koolstofreductiedoelen van de Europese Green Deal

Habib, Shanaaz

Citation

Habib, S. (2022). *Intergouvernementele of supranationale besluitvormingsfactoren: Een onderzoek naar de koolstofreductiedoelen van de Europese Green Deal.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484404>

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



INTERGOUVERNEMENTELE OF SUPRANATIONALE BESLUITVORMINGS- FACTOREN

*Een onderzoek naar de
koolstofreductiedoelen van de
Europese Green Deal*

Shanaaz Habib

s2271362

Scriptiebegeleidster: Dr. N. van der Zwan

Afstudeerseminar Beleid en Beleidsvorming in Multilevel Governance

Master Management van de Publieke Sector

Universiteit Leiden

1 juni 2022

Aantal woorden: 9589

Voorwoord

Klimaatverandering is een grensoverschrijdend en urgent probleem. De Europese Unie heeft daarom de Green Deal opgesteld waarin de klimaatplannen voor de (middel)lange termijn worden uitgewerkt. De belangrijkste doelen in de Green Deal zijn het beperken van de uitstoot van broeikasgassen. In 2030 moet de uitstoot van broeikasgassen met 55% gereduceerd zijn ten opzichte van 1990. In 2050 moet de Europese Unie klimaatneutraal zijn.

Voor u ligt het afstudeeronderzoek ‘Intergouvernementele of supranationale besluitvormingsfactoren - een onderzoek naar de koolstofreductiedoelen van de Europese Green Deal’. In de afgelopen maanden heb ik onderzoek gedaan naar het besluitvormingsproces van het vaststellen van de koolstofreductiedoelen. Onderhavig onderzoek wordt geprobeerd om de supranationale en intergouvernementele factoren te identificeren in dit besluitvormingsproces. Deze scriptie is het resultaat van mijn onderzoek en de afronding van de master Management van de Publieke Sector (Politiek, Beleid en Management).

Mijn interesses liggen bij het klimaatprobleem; de grootste uitdaging van onze tijd. Klimaatverandering is een belangrijk en complex onderwerp, omdat de gevolgen zeer nadelig zijn voor onze en toekomstige generaties. Het is voor mij van belang dat de publieke sector de nodige maatregelen treft om klimaatverandering tegen te gaan. Tevens vind ik het interessant om complexe problemen te analyseren en om te proberen passende oplossingen te vinden. De master ‘Management van de Publieke Sector’ heeft mij geleerd om complexe problemen vanuit een wetenschappelijk perspectief te bekijken en hierop advies te geven.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleidster, Dr. Natascha van der Zwan, bedanken voor het helpen en adviseren tijdens het schrijven van het onderzoek. Bovendien ben ik haar dankbaar voor haar toestemming om het onderzoek te mogen richten op mijn interessegebied. Daarnaast wil ik de studieadviseur Tineke Choi MSc van het Instituut Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden bedanken voor het helpen met en het luisteren naar mijn problemen die ik ondervond tijdens het schrijven van mijn onderzoek. Tot slot wil ik mijn vriend, vrienden en familie bedanken voor de emotionele steun. Zonder hen zou ik dit onderzoek niet hebben kunnen afronden. Hopelijk levert dit onderzoek nieuwe inzichten op en wens ik u veel leesplezier toe.

Shanaaz Habib

Barendrecht, 1 juni 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Doelstelling	7
1.4 Relevantie	8
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4.2 Maatschappelijke relevantie	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	12
2.1 Europese integratie en multi-level governance	12
2.2 Supranationalisme en intergouvernementalisme	14
2.3 Supranationale en intergouvernementele besluitvorming	14
2.3.1 Dominante actoren	15
2.3.2 Belangen	16
2.3.3 Besluitvormingsregels	17
2.3.4 Output van beleid	17
2.3.5 Vervaging van de scheiding	18
2.4 Green Deal	19
2.5 Verwachting	20
3. Onderzoeksopzet en dataverzameling	21
3.1 Onderzoeksopzet	21
3.2 Operationalisering	22
3.3 Dataverzamelingsmethoden	23
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	24
4. Analyse	26
4.1 Achtergrondinformatie van de koolstofreductiedoelen	26
4.2 De besluitvormingsprocedure van de koolstofreductiedoelen	27
4.2.1 Actoren in de procedure	27
4.2.2 Belangen	29
4.2.3 Besluitvormingsregel in de Raad	30
4.2.4 Output van het beleid	31
4.3 Analyse van de resultaten	32
5. Conclusie en discussie	34

5.1 Conclusie	34
5.2 Discussie bevindingen en beperkingen	34
5.3 Vervolgonderzoek	35
6. Literatuurlijst.....	36

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het klimaat verandert en de temperatuur stijgt op aarde. De gemiddelde temperatuur op aarde is met meer dan één graad gestegen in de afgelopen 130 jaar. De oorzaak hiervan zijn de toenemende broeikasgassen (koolstofdioxide (CO²) en methaan) in de lucht. Broeikasgassen houden de warmte op aarde vast, waardoor de temperatuur op aarde stijgt (Rijksoverheid, z.d.; Klimaatakkoord, 2019). Sinds de industriële revolutie is de invloed van de mens op het klimaat groter geworden. Deze invloeden zijn het gevolg van landbouw, verkeer, de verbranding van aardolie, aardgas en steenkool, en weglekken van aardgas. Klimaatverandering vormt een existentiële dreiging voor de mens en natuur. De Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (i.e. klimaatpanel van de Verenigde Naties) voorspelt en benadrukt de nadelige gevolgen van klimaatverandering voor het leven op aarde (Rijksoverheid, z.d.).

Klimaatverandering is een mondiaal probleem. Naar aanleiding hiervan hebben de Verenigde Naties in 2015 een klimaatconferentie in Parijs georganiseerd. Tijdens deze conferentie hebben meer dan 200 landen een bindend Klimaatakkoord opgesteld (Klimaatakkoord, 2019). Het doel van het Klimaatakkoord van Parijs is om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en daarmee de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 à 2 graden Celsius in 2050 (Klimaatakkoord, 2019). In 2019 heeft de Europese Commissie, de Commissie-Von der Leyen, de Europese Green Deal (Green Deal) gepresenteerd waarin Europese klimaatdoelen zijn voorgesteld (Mededeling (EC) 2019/640). De Green Deal bouwt voort op de afspraken uit het Klimaatakkoord van Parijs. De Green Deal is daarnaast een strategie om te komen tot een eerlijke en welvarende samenleving, met een efficiënte en concurrerende economie (Mededeling (EC) 2019/640).

Figuur 1
Beleidsgebieden van de Green Deal



Van: Mededeling (EC) 2019/640.

De Green Deal bestaat uit een pakket aan doelen en maatregelen voor verschillende beleidsgebieden (figuur 1), waaronder de economie, het bedrijfsleven, de productie en consumptie, de grootschalige infrastructuur, het transport, het voedsel en de landbouw, de bouw

en de belastingen (Mededeling (EC) 2019/640). In juli 2021 heeft de Europese Commissie een pakket met maatregelen gepresenteerd die helpt bij het realiseren van de doelstellingen. Dit pakket wordt de 'Fit for 55' genoemd waarin plannen voor het toepassen van nieuwe wetten en veranderingen worden aangekondigd. Fit for 55 verwijst naar de EU-doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met 55% te verminderen (Mededeling (EC) 2019/640).

1.2 Probleemstelling

Er is een groeiende hoeveelheid aan literatuur over besluitvorming in de Europese Unie. De Europese Unie neemt jaarlijks veel besluiten. Deze besluiten kunnen op twee manieren tot stand worden gebracht, te weten: via intergouvernementele of via supranationale besluitvormingsfactoren. De factoren hebben betrekking op het vraagstuk van autoriteit in de Europese Unie. Intergouvernementalisme heeft betrekking op nationale (lid)staten die besluiten nemen in internationale organisaties, waarbij staten hun soevereiniteit behouden (Moravcsik, 1991). Supranationalisme heeft betrekking op het nemen van besluiten door een internationale organisatie boven de (lid)staten, waarbij regels aan lidstaten kunnen worden afgedwongen (Stone Sweet & Sandholtz, 1997). De literatuur spreekt algemeen van een strikte dichotomie tussen intergouvernementalisme en supranationalisme (Moravcsik, 1991; Stone Sweet & Sandholtz, 1997; Hooghe & Marks, 2001; Moravcsik, 1991). Howorth (2012) stelt echter, dat bij besluitvormingsprocessen van de Europese Unie zowel intergouvernementele als supranationale factoren een rol kunnen spelen. De traditionele scheiding tussen intergouvernementalisme en supranationalisme zou meer vervagen.

De mededeling (EC) 2019/640 van de Europese Commissie benadrukt de twee belangrijkste doelen van de Green Deal: in 2030 moet de uitstoot van broeikasgassen met 55% gereduceerd zijn ten opzichte van 1990 en in 2050 moet de Europese Unie klimaatneutraal zijn. In onderhavig onderzoek worden de doelen vermeld onder de term 'koolstofreductiedoelen'. In 2020 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend om de doelstellingen officieel vast te leggen. Het voorstel is in 2021 aangenomen en omgezet in de verordening ((EU) 2020/1119) (Ciot, 2021).

In dit onderzoek wordt gefocust op de koolstofreductiedoelen van de Green Deal en hoe deze zijn vastgesteld tijdens het besluitvormingsproces. De Green Deal is een recentelijk pakket van initiatieven binnen de Europese Unie, waardoor beperkte wetenschappelijke literatuur beschikbaar is over het besluitvormingsproces van de koolstofreductiedoelen. Er wordt veel

aandacht besteed aan het klimaatprobleem door de Europese Commissie en het Europees Parlement (Mededeling (EC) 2019/640). De Green Deal zou moeten leiden tot herziening van wetten, die bijdragen aan het behalen van de doelen. Het is een complexe casus, doordat het een breed plan van aanpak is, dat zich moet met verschillende sectoren van de overheid, samenleving en dienstverlening. Het beleid van de Green Deal heeft betrekking op verschillende schaalniveaus, te weten Europees, nationaal, regionaal en lokaal (Ciot, 2021). Hierdoor spelen andere actoren, zoals de lidstaten, ook een belangrijke rol in de besluitvorming. Er kunnen botsende belangen optreden bij het klimaatprobleem, waardoor de lidstaten intensief deelnemen aan de klimaatdebatten. Lidstaten hebben verschillende meningen over het klimaat, waardoor belangen uiteenlopen (Ciot, 2021; Pianta & Lucchese, 2020).

Tegenwoordig krijgen de supranationale actoren (Europese Commissie, Europees Parlement en Europees Hof van Justitie) steeds meer invloed in de besluitvorming van de Europese Unie, omdat dit het besluitvormingsproces effectiever en efficiënter zou maken (Tsebelis & Garrett, 2001). Lidstaten spelen echter een belangrijke rol in de implementatie van wetten en zijn nauw betrokken bij het klimaatprobleem. Doordat het klimaatprobleem urgent is, vele actoren betrokken zijn bij de besluitvorming en er weinig onderzoek bestaat over de Green Deal, is het onduidelijk of er bij het besluitvormingsproces van de koolstofreductiedoelen sprake is van een scheiding tussen, of een mengvorm van de intergouvernementele en supranationale factoren.

De probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat is het effect van intergouvernementele en/of supranationale factoren op het besluitvormingsproces van koolstofreductiedoelen van de Green Deal?

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke intergouvernementele en/of supranationale factoren invloed hebben uitgeoefend op het vaststellen van de koolstofreductiedoelen. De Green Deal bestaat uit een verscheidenheid aan doelen en maatregelen (e.g. het terugdringen van de CO₂-uitstoot, een schone economie, duurzame visserij en landbouw). In dit onderzoek is ervoor gekozen te focussen op de koolstofreductiedoelen, omdat deze doelen centraal staan binnen de Green Deal. De overige doelen op andere beleidsterreinen zijn te specifiek en minder toegankelijk voor onderzoek. Het besluitvormingsproces voor het vaststellen van de koolstofreductiedoelen is ook in juli 2021 afgerond en daarmee bruikbaar om te analyseren. Voorts heeft dit onderzoek het doel om meer

informatie te verkrijgen over het besluitvormingsproces van de koolstofreductiedoelen, omdat daar nog weinig onderzoek naar is gedaan. Zoals eerdergenoemd, stelt Howorth (2012) dat de scheiding tussen intergouvernementalisme en supranationalisme in de besluitvorming van de Europese Unie vervaagt. Hierom is het van belang om te onderzoeken of er bij de bovenstaande besluitvorming sprake is geweest van zowel supranationale als intergouvernementele factoren, of dat sommige factoren dominantier waren dan de andere.

Het onderzoek is retrospectief, omdat de waarnemingen zijn uitgevoerd en de case (koolstofreductiedoelen) is bestaat, in tegenstelling tot prospectief onderzoek, waarbij eerst een case wordt genomen waarop vervolgens metingen of waarnemingen op worden gedaan. Voorts is het onderzoek gericht op het inschatten van het effect. De onderzoeksvraag bestaat uit de supranationale of intergouvernementele factoren (X) en de casus van het besluitvormingsproces van koolstofreductiedoelen (Y). Het onderzoek is meer X-georiënteerd, omdat er wordt gefocust op de supranationale of intergouvernementele factoren en hoe deze voorkomen in de casus van de doelen.

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Sinds de oprichting van de Europese Unie zijn er meerdere onderzoeken gedaan naar de Europese integratie. De Verdragen zijn de hoofdbron voor de totstandkoming van de Europese Unie en de integratie op economisch en politiek beleid. EU-verdragen zijn bindende overeenkomsten tussen lidstaten waarin de doelstellingen, de regels, het besluitvormingsproces en relaties tussen de EU en haar lidstaten uiteen worden gezet (Fabbrini, 2019a). De besluitvormingsprocedure is door de jaren heen veranderd. De verdragen creëerden verschillen in het besluitvormingsproces, wat leidde tot een scheiding tussen intergouvernementele en supranationale besluitvormingsfactoren (Fabbrini, 2019b). Er bestaat wetenschappelijke literatuur over de scheiding tussen de supranationalisme en intergouvernementalisme en hoe dit zich uit in de Europese Unie. De dichotomie is altijd fundamenteel geweest in Europese integratietheorieën (Valle-Flor, 2018; Fabbrini, 2020). Howorth (2012) heeft echter aangetoond dat deze scheiding vervaagt en dat er mengvormen van supranationale en intergouvernementele van invloed kunnen zijn op de besluitvorming. Hierover is weinig onderzoek gedaan. Binnen de studie van Bestuurskunde is het onderzoeken van besluitvormingen relevant, omdat dit

inzichten geeft hoe een besluit tot stand komt en waarom. Daarnaast hebben supranationale en intergouvernementele besluiten een multi-level governance karakter (George, 2004).

De Green Deal is een recentelijk beleidsproject van de Europese Unie, waardoor er weinig literatuur over beschikbaar is. De hoeveelheid literatuur over de Green Deal begint langzamerhand toe te nemen. Het beleid van de Green Deal houdt zich bezig met verschillende sectoren op verschillende schaalniveaus: Europees, nationaal, regionaal en lokaal. Er zijn veel actoren betrokken bij de Green Deal, waardoor er uiteenlopende belangen zijn van verschillende partijen (Ciot, 2021). Het is dan ook van belang om te kijken hoe het besluit tot stand is gekomen. Onderhavig onderzoek is een streven om duidelijk te krijgen of supranationale en/of intergouvernementele factoren invloed hebben gehad op de besluitvorming van de koolstofreductiedoelen. Hiermee zou kunnen worden aangetoond of er sprake is van een strikte scheiding of een overlap van de factoren. Dit onderzoek is niet echt een opvulling van een hiaat in de literatuur, maar draagt bij aan de theorieën van de Europese integratie en de Green Deal.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Op maatschappelijk gebied geeft onderhavig onderzoek inzicht in de totstandkoming van de koolstofreductiedoelen binnen de Europese Unie. De Green Deal en klimaatverandering zijn maatschappelijke vraagstukken, omdat klimaatverandering en klimaatbeleid iedereen in de samenleving raakt (Böhmelt, 2013). Klimaatverandering is een wereldwijd en grensoverschrijdend probleem. Daarom vraagt het om een internationale/Europese aanpak (Dessler & Parson, 2019).

De gevolgen van klimaatverandering zijn gevaarlijk voor de aarde. Een gevolg van temperatuurstijging door klimaatverandering is het smelten van het ijs op de Noord- en Zuidpool en van gletsjers, leidend tot een stijgende zeespiegel en overstromingen (Mededeling (EC) 2019/640). Het IPCC voorspelt dat de zeespiegel met circa 20 tot 60 centimeter zal stijgen. Eilanden in oceanen zullen waarschijnlijk verdwijnen en in landen zoals Nederland zal wateroverlast ontstaan. Daarnaast zijn de gevolgen van de temperatuurstijging hevige neerslag, extreme hitte en droogte, en een effect op ecosystemen waardoor een verscheidenheid aan planten en diersoorten zullen uitsterven. Voorts heeft klimaatverandering ook gevolgen voor de gezondheid van mensen. Door bijvoorbeeld luchtvervuiling kunnen luchtwegproblemen of infectieziekten ontstaan (Rijksoverheid, z.d.).

De gevolgen van klimaatverandering zijn voelbaar in de economie en samenleving. De hevige veranderingen in het weer veroorzaakt natuurrampen. De kosten aan schade door deze rampen zouden in 2017 een record van 283 miljard euro bedragen. Op dit moment bedraagt de jaarlijkse schade door overstromingen rond de 5 miljard euro in Europa. Uit voorspellingen blijkt dat deze kosten zouden kunnen oplopen tot 112 miljard euro (Mededeling (EC) 2018/773). Volgens andere voorspellingen zal de opwarming van de aarde leiden tot een verminderde beschikbaarheid van voedsel, hetgeen een gevaar is voor de veiligheid en welvaart van alle burgers in Europa (Mededeling (EC) 2018/773). Tenslotte wil de Europese Unie als wereldleider een voorloper zijn op klimaatneutraliteit. Het plan van de Green Deal is om 1 biljoen (1000 miljard) euro te investeren in het klimaat. Dit bedrag omvat EU-fondsen, medefinanciering door de lidstaten en fondsen van private actoren, zoals bedrijven (Pianta & Lucchese, 2020). Dit gaat mede om belastinggeld en daarom is dit maatschappelijk relevant.

De Green Deal is een breed plan dat veranderingen wil teweegbrengen op verschillende publieke en private sectoren. Nationale overheden gaan in gesprek met de EU-instellingen om het Europese klimaatplan vast te stellen en te realiseren (Pianta & Lucchese, 2020). Het is van belang om te onderzoeken welke actoren uit Europese Unie en/of lidstaten een grote invloed hebben bij het beleidsproces. Deze actoren verschillen onder de supranationale of intergouvernementele factoren.

1.5 Leeswijzer

Allereerst worden in hoofdstuk 2 de belangrijke theorieën omschreven die relevant zijn voor dit onderzoek. Hierbij komen de theorieën ‘multi-level governance’ (2.1), supranationalisme en intergouvernementalisme (2.2), de supranationale en intergouvernementele besluitvorming (en de factoren) (2.3) en de Green Deal (2.4) aan bod. Daarnaast wordt de verwachting van de theorieën (2.5) gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksopzet uitgelegd (3.1). Voorts wordt in dit hoofdstuk de operationalisering van de variabelen (3.2) gegeven en de keuze voor de methode voor dataverzameling gemotiveerd (3.3). Daarnaast wordt de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek besproken (3.4).

In hoofdstuk 4 worden de relevante beleidsdocumenten geanalyseerd en verklaard. Hieruit volgt eerst achtergrondinformatie over de koolstofreductiedoelen (4.1), daarna de

besluitvormingsprocedure van de doelen (4.2) en een overzicht over wat de resultaten betekenen voor het onderzoek (4.3).

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de onderzoeksvraag beantwoord op basis van de bevindingen uit de analyse (5.1), worden de resultaten en beperkingen van het onderzoek bediscussieerd (5.2) en wordt een eventueel advies voor vervolgonderzoek gegeven (5.3).

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de relevante literatuur en concepten besproken. Achtereenvolgens worden de fenomenen Europese integratie en multi-level governance, supranationalisme en intergouvernementalisme, de verschillen in de besluitvorming en de Green Deal uitgelegd. Bij supranationalisme en intergouvernementalisme wordt vooral gekeken naar het besluitvormingsproces. De inzichten van het besluitvormingsproces vormen een theoretische basis om de intergouvernementele en supranationale factoren op te stellen. Deze factoren worden in de analyse gebruikt om deze te herkennen in de totstandkoming van de koolstofreductiedoelen. Tenslotte wordt er uit de theorieën een verwachting opgesteld.

2.1 Europese integratie en multi-level governance

In het begin van de jaren 90' is de term 'multi-level governance' geïntroduceerd. Multi-level governance is een theorie over de positionering van hedendaagse overheden, binnen studies van de Europese integratie. Europese integratie is het eenwordingsproces van de lidstaten van de Europese Unie (Fabbrini, 2019b). De Europese integratie heeft geleid tot het vraagstuk van autoriteit en autonomie binnen de Europese Unie (Hooghe & Marks, 2001). De Europese Unie is het resultaat van een lang historisch proces van integratie van lidstaten. Na de Tweede Wereldoorlog werden de Europese landen zich bewust van de gevaren van nationalisme. Ook was de Sovjet-Unie een gevaar voor de liberale democratische ideeën van de West-Europese landen (Fabbrini, 2019b). Dit was een stimulans voor de West-Europese landen om te zoeken naar vormen van integratie. De Europese Unie is in 1952 opgericht onder de naam 'Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal' (EGKS) (Craig, 2017).

In 1957 is het Verdrag van Rome opgesteld, hetgeen een grote stap is geweest binnen het integratieproces, namelijk het ontstaan van de economische interne markt (Fabbrini, 2019b). De Europese integratie heeft een *spillover* effect. Hiermee wordt bedoeld dat de integratie op het ene beleidsgebied leidt tot integratie op een ander beleidsgebied (Haas, 2004). De Europese politieke, economische en wettelijk integratie wordt sinds het Verdrag van Rome in 1957 tot aan het Verdrag van Lissabon in 2007 al in werking gezet. Tijdens deze periode heeft de Europese Unie meer lidstaten verkregen en is de autoriteit van de Europese Unie uitgebreid op bijna elk domein van economische en politieke onderwerpen. Daarnaast hebben lidstaten ingestemd met hervormingen om het besluitvormingsproces sneller te laten verlopen. Met deze hervormingen kregen instellingen zoals het Europees Parlement, de Europese Commissie en

het Hof van Justitie van de Europese Unie meer macht (Fligstein, Polyakova & Sandholtz, 2012). Autoriteit is de macht van een actor om in staat te zijn de eigen wil uit te voeren ondanks weerstand (Weber, 1978).

Het fenomeen van multi-level governance richt zich op de inrichting en organisatie van autoriteit tussen overheden. Hooghe en Marks (2003, p. 234) beschrijven multi-level governance dan ook als een systeem van (politieke) onderhandelingen en besluitvormingen tussen overheden op verschillende niveaus; supranationaal (oftewel Europees), nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het concept omvat de term '*governance*' in plaats van '*government*'. De term '*government*' verwijst naar een staat en de organisaties of personen die het gezag van de staat uitoefenen. Oorspronkelijk is de term afgeleid van het Latijns '*gubernare*' wat betekent een schip besturen, wat komt van het Griekse woord '*kyberneisis*' voor sturen (Hooghe & Marks, 2020). Vanaf de 20^e eeuw ontstonden meerdere vormen van autoriteit naast nationale staten, waarvoor de term governance werd geïntroduceerd. Governance werd een algemene term voor het regeren in staten, tussen staten, boven staten en door niet-statelijke actoren. De Europese Unie is een voorbeeld van governance (Hooghe & Marks, 2020). Governance betekent volgens Börzel en Risse (2010, p.114) verschillende geïnstitutionaliseerde vormen van coördinatie om collectieve bindende regels op te stellen en te implementeren of het verdelen van collectieve goederen binnen en tussen de nationale regeringen. De autoriteit van de Europese Unie verspreidt zich zowel binnen als tussen staten en in publiek-private partnerschappen naast openbare regelingen. De Europese Unie heeft een multi-level governance karakter, wat verwijst naar de definitie van Hooghe en Marks (2003) waarbij coördinatie op verschillende niveaus van schaalbereiken plaatsvindt.

Het vraagstuk van autoriteit in de Europese Unie splitst zich in twee stromingen: supranationalisme en intergouvernementalisme. Intergouvernementalisme beschrijft integratie als het resultaat van samenwerking en onderhandelingen tussen nationale staten. Supranationalisme verklaart de integratie daarentegen als het resultaat van samenwerking en onderhandelingen tussen maatschappelijke actoren, waarbij de autoriteit verschuift naar een internationale organisatie (Hooghe & Marks, 2001; 2019). Tevens beschrijven deze concepten de institutionele structuur van de Europese Unie. De integratie heeft geleid tot twee soorten besluitvormingsprocedures in de Europese Unie: de intergouvernementele en supranationale besluitvormingsprocedures (Valle-Flor, 2018; Fabbrini, 2020).

2.2 Supranationalisme en intergouvernementalisme

In het Verdrag van Maastricht (1992) werd vastgelegd dat de beleidsgebieden in Europese Unie opgedeeld zijn in drie pijlers. Elke pijler verschilt in het beleidsterrein en heeft een eigen besluitvormingsprocedure. De eerste pijler omvat de meeste beleidsterreinen, ook wel de Europese gemeenschappen en heeft een supranationaal karakter. De tweede pijler omvat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de derde pijler omvat beleid van samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. De tweede en derde pijler hebben een intergouvernementeel karakter (Fabbrini, 2020). Het Verdrag van Lissabon (2007) schafte de indeling in pijlers van het Verdrag van Maastricht (1992) af, maar het onderscheid tussen de twee besluitvormingsregimes bleef bestaan. Het onderscheid tussen supranationalisme en intergouvernementalisme is altijd fundamenteel in de Europese integratietheorieën (Fabbrini, 2020).

In het Verdrag van Rome uit 1957 werd de term ‘supranationalisme’ geïntroduceerd in de Europese Unie. Het onderdeel ‘supra’ uit supranationalisme betekent boven, waarmee actoren en/of instellingen worden bedoeld die boven staten besluiten nemen. Stone Sweet en Sandholtz (1997, p. 303) definiëren supranationalisme als het vermogen van de Europese Unie om regels te maken, te interpreteren en af te dwingen aan lidstaten. Bepaalde bevoegdheden van nationale staten worden overgedragen aan organisaties die boven hen staan. Nationale staten dienen zich te houden aan supranationale regels en besluiten.

Intergouvernementalisme betekent volgens Moravcsik (1991, p.25) een regimetheorie waarin nationale regeringen de belangrijkste actoren zijn die voortdurend onderhandelen voor nationale belangen en de activiteiten bij het internationale regime. De term intergouvernementalisme is samengesteld uit het woord ‘inter’ hetgeen tussen betekent en ‘gouvernementen’ hetgeen regeringen betekent. De term duidt op het samenwerken tussen nationale staten. Nationale staten, ofwel regeringen, nemen uiteindelijk besluiten, waarbij om doelen te bereiken beperkte bevoegdheden worden overgedragen aan supranationale instellingen.

2.3 Supranationale en intergouvernementele besluitvorming.

De supranationale en intergouvernementele besluitvorming verschillen op een aantal factoren. Deze factoren zijn de dominante actoren in de besluitvormingsprocedure, de belangen, de besluitvormingsmethode en de output van het beleid en worden nader uitgelegd. Daarnaast

wordt de vervaging van de scheiding tussen supranationale en intergouvernementele factoren besproken.

2.3.1 Dominante actoren

In de Europese Unie zijn er drie supranationale instellingen, te weten de Europese Commissie, het Europese Hof van Justitie en het Europees Parlement (Stone Sweet & Sandholtz, 1997; Moravcsik, 1991). De Europese Commissie bestaat uit 27 leden (Eurocommissarissen), doet voorstellen en voert het EU-beleid uit. Het Europees Hof van Justitie ziet erop toe dat wetten en regels in de lidstaten op dezelfde en juiste manier worden toegepast. Het Europees Parlement heeft een wetgevende taak. Het Europees Parlement bestaat uit 701 leden die rechtstreeks zijn gekozen door de burgers (Cini & Borrigan, 2016).

Met name de Europese Commissie en het Europees Parlement hebben naast de Raad van Ministers (hierna: de Raad) een belangrijke rol in de supranationale besluitvorming. Het Verdrag van Rome gaf de Europese Commissie de bevoegdheid om voorstellen te doen en de Raad kreeg meer bevoegdheid voor de besluitvorming. Het Europees Parlement had nog geen directe invloed op de besluitvorming tot de Europese Akte uit 1987. In de volgende verdragen werd het supranationalisme in de Europese Unie verder uitgewerkt (Fabbrini, 2020). In het Verdrag van Maastricht uit 1992 kreeg het Europees Parlement medebeslissingsrecht (i.e. de bevoegdheid om wetten tezamen met de Raad vast te stellen), om tijdens de procedure bepalende beslissingen te nemen. In Verdrag van Lissabon is het medebeslissingsrecht uitgebreid naar meerdere beleidsterreinen en dit valt onder de term ‘gewone wetgevingsprocedure’ (Artikel 294, VwEU). De supranationale besluitvormingsprocedure kenmerkt zich door de onafhankelijke invloeden van de actoren: het recht van initiatief van de Europese Commissie en het Europees Parlement als medewetgever die besluiten kan blokkeren of aannemen. In tegenstelling tot de Raad heeft De Europese Raad geen besluitvormende rol in de besluitvorming (Fabbrini, 2019b; 2020).

De Raad en de Europese Raad zijn de intergouvernementele instellingen van de Europese Unie. De Raad vertegenwoordigt rechtstreeks de nationale regeringen van de lidstaten. De Raad bestaat uit 27 ministers, heeft een wetgevende taak en coördineert EU-beleid. De Europese Raad bestaat uit 27 regeringsleiders van de lidstaten. Zij bepaalt de politieke richting, beleidslijnen en prioriteiten van de Europese Unie (Moravcsik, 1991; Cini & Borrigan, 2016). Bij bijzondere beleidsgebieden wordt vooral de intergouvernementele besluitvorming ingezet,

waarbij tijdens de procedure de Raad en de Europese Raad een belangrijke rol spelen. Naast de Europese Commissie kunnen ook de lidstaten een voorstel indienen (Tsebelis & Garrett, 2001). Het is mogelijk dat de Europese Raad wordt betrokken bij de wetvoorstellen en debatten. In de gewone besluitvormingsprocedure is er voor de Europese Raad geheel geen rol weggelegd. In de intergouvernementele besluitvormingsprocedure hebben de supranationale actoren geen prominente rol. De supranationale actoren helpen de lidstaten, vergemakkelijken onderhandelingen door informatie te verstrekken, en nemen deel aan het debat van de lidstaten. Zo heeft de Europese Commissie een adviserende rol. Supranationale actoren oefenen zelfstandig weinig effect uit (Fabbrini, 2019b; Hooghe & Marks, 2001; Cini & Borrigan, 2016).

2.3.2 Belangen

In de intergouvernementele besluitvorming vertegenwoordigen staten vooral het ‘eigen belang’, het belang van het land. Eigen belangen zijn vaak in strijd met elkaar of met het algemeen belang, waardoor er uiteenlopende opvattingen kunnen ontstaan bij de besluitvorming. Staten hebben verschillende politieke opvattingen, waardoor er vaak sprake is van onenigheid over de besluitvorming. Dit is herkenbaar doordat staten tegen de besluitvorming stemmen (Moravcsik 1991; Hooghe & Marks, 2001). Bij politiek gevoelige kwesties zijn er uiteenlopende belangen (Fabbrini, 2019b).

In de supranationale besluitvorming komt de besluitvorming tot stand door overkoepelende belangen. De Europese Commissie vertegenwoordigt en bevordert het algemeen belang van de Europese Unie en neemt hiervoor passende initiatieven (Fabbrini, 2020). Publieke waarden voorzien het algemeen belang en het idee van een goede samenleving. Publieke waarden zijn volgens Rutgers (2011, p.6): “Duurzame opvattingen over de vormgeving van en bezigheden in de samenleving die al dan niet nastrevenswaardig worden beschouwd voor het voortbestaan van die samenleving, het welbevinden van haar leden en in samenhang daarmee, de aard en het gedrag van degenen – de publieke functionarissen – die deze waarden moeten behartigen.” Voorbeelden van publieke waarden zijn gelijkheid, eerlijkheid, rechtvaardigheid, transparantie en betrouwbaarheid. De Europese Commissie is een onafhankelijke organisatie (Fabbrini, 2019a). Het is belangrijk dat de Eurocommissarissen voorstellen indienen die in het belang zijn van de Europese Unie en niet alleen in het belang van een of een paar lidstaten.

2.3.3 Besluitvormingsregels

Tot 1987 was unanimiteit de gewoonlijke methode van de besluitvorming in de Raad. Unanimiteit wordt ook wel ‘eenparigheid van stemmen’ genoemd, hetgeen inhoudt dat een voorstel alleen aangenomen kan worden als alle lidstaten een stem uitbrengen en geen enkele lidstaat tegen het voorstel stemt. Als een lidstaat niet deelneemt aan de besluitvorming dan kan het voorstel niet worden aangenomen. Een lidstaat kan zich ook onthouden van het stemmen, waarmee de besluitvorming niet wordt geblokkeerd. Dit is de intergouvernementele besluitvormingsregel (Van der Vleuten & Block, 2015). Lidstaten kunnen beleid tegenhouden doordat zij een vetorecht hebben. Het voordeel van deze besluitvormingsregel is dat lidstaten besluiten konden blokkeren in hun eigen belang, hoewel hierdoor wel het besluitvormingsproces werd vertraagd. De unanimiteit-regel in de Raad beperkte de wetgevende macht van de Europese Commissie, doordat besluiten moeilijk of bijna niet werden aangenomen. De unanimiteitsregel kan nog wel worden ingezet bij politiek gevoelige onderwerpen (Tsebelis & Garrett, 2001; Hooghe & Marks, 2001).

Sinds de Europese Akte uit 1987 neemt de Raad in toenemende mate besluiten op basis van ‘gekwalificeerde meerderheid’ (*qualified majority voting*: QMV) in plaats van eenparigheid van stemmen. Dit houdt in dat een voorstel aangenomen kan worden als tenminste 55% van de lidstaten voor stemt. Daarnaast moeten lidstaten die voor stemmen minstens 65% van de totale bevolking van de Europese Unie representeren (Van der Vleuten & Block, 2015). Met deze besluitvormingsregel kunnen lidstaten zelfstandig niet besluiten tegenhouden, waardoor de besluitvorming efficiënter verloopt en voorstellen van de Europese Commissie sneller worden aangenomen. Hierdoor krijgt de Europese Commissie meer macht om de politieke agenda te bepalen. Gekwalificeerde meerderheid is een supranationale besluitvormingsregel (Tsebelis & Garrett, 2001).

2.3.4 Output van beleid

Als lidstaten en/of regeringsleiders in de intergouvernementele besluitvormingsprocedure besluiten nemen dan behouden de lidstaten hun soevereiniteit. Soevereiniteit wordt gedefinieerd als lidstaten die ‘onafhankelijkheid’ zijn en ‘hoogste autoriteit’ hebben (Moravcsik, 1991). Het woord soevereiniteit is afgeleid van het Latijnse woord "super" (betekent boven) dat in de middeleeuwen ontwikkelde naar "superanus" en later naar het Franse woord "soverein". Soevereiniteit heeft betrekking op de zelfbeschikking en het geweldsmonopolie van staten (Perrez, 2000). Een staat is soeverein als hij binnen zijn

grondgebied het hoogste autoriteit heeft. Andere staten en organisaties hebben geen recht om zich te bemoeien met de binnenlandse zaken van een staat. Lidstaten behouden in hun soevereiniteit in de intergouvernementele besluitvormingsprocedure, doordat zij alleen gebonden zijn aan hun eigen besluiten (met unanimiteit) en de bevoegdheden blijven bij staten. Bij vooral politiek of economisch gevoelige onderwerpen willen lidstaten hun soevereiniteit behouden, waarvoor er intergouvernementele besluiten worden genomen (Perrez, 2000).

In supranationale besluitvormingsprocedure duidt soevereiniteit op internationale organisaties die de hoogste autoriteit hebben. Als internationale organisaties bindende besluiten nemen, dan zijn staten niet meer (geheel) soeverein. De supranationale instellingen zijn soeverein en hebben dus de hoogste autoriteit. Door de Europese integratie hebben lidstaten op verschillende beleidsgebieden (een deel van) hun soevereiniteit overgedragen. Naast autoriteit worden ook bevoegdheden overgedragen aan de internationale instellingen (Perrez, 2000; Waltermann, 2018). Hiermee krijgen de internationale organisaties meer autonomie. Autonomie is het vermogen van een organisatie om, op permanente basis, de politieke agenda te definiëren en na te streven. Lidstaten moeten zich houden aan de besluiten die genomen zijn door de supranationale instellingen. Lidstaten kunnen door middel van sancties tegen hun wil in gedwongen worden om zich aan besluiten te houden (Perrez, 2000).

2.3.5 Vervaging van de scheiding

In de literatuur over Europees beleid is het onderscheid tussen supranationalisme en intergouvernementalisme altijd fundamenteel geweest. Dit onderscheid heeft geleid tot verschillende Europese integratietheorieën. Howorth (2012) onderzoekt de tweede pijler van het Verdrag van Maastricht, het GBVB, met het intergouvernementele karakter. De besluitvormingsprocedure zou bestaan uit een mix van intergouvernementele en supranationale factoren, hetgeen kan zich voordoen in meerdere beleidsonderdelen van de Europese Unie. Bij intergouvernementele besluiten kan het mogelijk zijn dat landen moeten stemmen met een gekwalificeerde meerderheid. De lidstaten kunnen ook voorstellen indienen naast de Europese Commissie, maar ook hun soevereiniteit overdragen aan de supranationale organisaties. De scheiding tussen intergouvernementele en supranationale besluitvorming zou op meerdere beleidsgebieden vervagen.

2.4 Green Deal

In december 2019 heeft de Europese Commissie, onder leiding van Ursula Von der Leyen, een plan opgesteld om klimaatverandering tegen te gaan. Dit plan wordt de Green Deal genoemd en is een groeistrategie en een stappenplan om de twee belangrijkste doelen te halen: om de uitstoot van broeikasgassen met 55% te reduceren in 2030 ten opzichte van 1990 en om in 2050 klimaatneutraal te zijn (Ciot, 2021). De Green Deal bestaat uit een pakket aan maatregelen om het EU-beleid inzake klimaat, energie, landbouw, industrie, vervoer, digitalisering en de financiële sector te reguleren. De Green Deal is het beleid voor lange termijn, om de transitie naar koolstofarme economie te bereiken in overeenstemming met het Klimaatakkoord van Parijs van 2015. De Europese Unie wil met dit plan het eerste klimaatvriendelijke continent zijn en voorloper op het klimaatgebied (Sikora, 2020; Wolf, Teitge, Mielke, Schütze, & Jaeger, 2021). De Green Deal wordt door Samper, Schockling en Islar (2021, p. 8) als volgt gedefinieerd: “De Europese Green Deal is een groeistrategie die het doel heeft om de Europese Unie te veranderen naar een eerlijke en welvarende samenleving met een modern, efficiënte en concurrerende economie om een koolstofvrije omgeving te bereiken voor 2050”. Het doel van de Europese Commissie is om de lidstaten te sturen die geen nationale energie- en klimaatplannen hebben. Landen zoals Polen, Tsjechië en Roemenië ondervonden zulke problemen (Ciot, 2021).

De Europese Unie probeert het Europees beleid op het gebied van klimaatverandering te verbinden. De strategie van Green Deal heeft een multi-level governance karakter en werkt op mondiaal, Europees, regionaal, nationaal en lokaal niveau. Diverse actoren worden betrokken bij het klimaatprobleem, omdat de publieke sector dit niet alleen kan oplossen. Hierdoor vinden het besluitvormings- en beleidsvormingsprocessen plaats tussen statelijke en niet-gouvernementele actoren en private en publieke actoren van de overheid, economische en belanghebbenden (beroepsverenigingen en NGO's) (Ciot, 2021). Naast de Europese Commissie moeten de lidstaten input leveren om de klimaatdoelen te bereiken. De lidstaten worden hierdoor intensief betrokken bij de Green Deal. De Europese Unie wil 1 biljoen euro investeren in het klimaat. Dit bedrag omvat EU-fondsen, medefinanciering door de lidstaten en fondsen van private actoren, zoals bedrijven. Hierom gaan lidstaten steeds meer in gesprek en worden zij nauw betrokken in het besluitvormingsproces (Pianta & Lucchese, 2020).

2.5 Verwachting

De literatuur spreekt over een dichotomie tussen intergouvernementalisme en supranationalisme. De Europese Unie bestaat uit zowel intergouvernementele als supranationale factoren. Beide factoren kunnen een invloed uitoefenen op de besluitvorming. Tegenwoordig proberen de supranationale instellingen, zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement, meer invloed uit te oefenen op de besluitvorming, waardoor bij de besluitvorming de supranationale factoren dominantier kunnen zijn dan de intergouvernementele factoren. Het programma van Green Deal wordt vooral gestuurd door een supranationale actor, namelijk de Europese Commissie. Voorts heeft de Europese Commissie ook een rol gespeeld bij het adresseren van het klimaatprobleem. Daarnaast zijn de onderhandelingen tussen lidstaten van belang. De lidstaten moeten het beleid uiteindelijk implementeren, waardoor zij ook een belangrijke rol spelen in de besluitvorming. Het is mogelijk dat intergouvernementele factoren dan ook van invloed zijn in de besluitvorming.

Uit de theorie kan de volgende verwachting opgesteld worden: Zowel supranationale als intergouvernementele factoren spelen een belangrijke rol bij het besluitvormingsproces van de koolstofreductiedoelen, waardoor de autoriteit wordt verdeeld tussen lidstaten en de EU-instellingen.

3. Onderzoeksopzet en dataverzameling

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksopzet en de methoden voor de dataverzameling beschreven. Allereerst wordt de onderzoeksopzet uitgelegd. In de operationalisering worden de supranationale en intergouvernementele factoren in een tabel gepresenteerd en wordt aangegeven hoe deze meetbaar zijn. Vervolgens wordt de methode voor dataverzameling beschreven. Tot slot wordt de validiteit en betrouwbaarheid van de methoden en het onderzoek besproken.

3.1 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek heeft een kwalitatief design, omdat gefocust wordt op de inzichten, interpretaties, ervaringen en betekenissen van de koolstofreductiedoelen. Specifieker is het onderzoek kwalitatief-exploratief verklarend (Neuman, 2013). Dit houdt in dat er insufficiënte literatuur is over het onderwerp. Met dit onderzoek worden diepere inzichten verkregen over de koolstofreductiedoelen. Het onderzoek is niet kwantitatief van aard, omdat het niet mogelijk is om de supranationale en intergouvernementele factoren uit te drukken in cijfers.

Dit onderzoek is deductief van aard. Hetgeen impliceert dat bestaande theorieën getoetst worden aan de casus (Neuman, 2013). Zo worden de theorieën over supranationale en intergouvernementele factoren onderzocht in de casus van de koolstofreductiedoelen. Kenmerkend voor een deductief onderzoek is dat op basis van de theorie een verwachting wordt geformuleerd.

Dit onderzoek betreft een *casestudy*. Dit houdt in dat een of enkele cases, zoals individuen, groepen, organisaties, bewegingen, gebeurtenissen of geografische eenheden, diepgaand worden onderzocht. De details van de cases staan in de casestudy centraal, waardoor dit type design meestal een kwalitatief karakter heeft (Neuman, 2013). Neuman (2013) geeft verschillende redenen waarom een casestudy een sterke methode is. Casestudy's helpen om relevante variabelen te identificeren en de betekenissen hiervan te achterhalen. Ze zijn een hulptool voor het opstellen van nieuwe theorieën of het uitbreiden van bestaande concepten. Casestudy's identificeren details over de variabelen, zodat causale mechanismen zichtbaar worden. Ze kunnen op een doelgerichte manier complexe gebeurtenissen met meerdere factoren illustreren en processen in tijd en ruimte weergeven. Casestudy's kunnen meerdere perspectieven van gebeurtenissen uitwerken.

In dit onderzoek is er sprake van een small-N, omdat één case (N=1) wordt onderzocht. De term koolstofreductiedoelen is overkoepelend voor de twee doelen uit de Green Deal. Het 55%-reductiedoel in 2030 en het behalen van klimaatneutraliteit in 2050 worden in één besluitvormingsprocedure vastgesteld, waardoor dit een case is. De besluitvormingsprocedure is onderdeel van de verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet). De Green Deal is complex en breed, doordat er verschillende partijen invloed hebben op het beleid, dat zich uitstrekt op meerdere beleidsonderdelen. Door te focussen op een case (de koolstofreductiedoelen) binnen de Green Deal, kunnen er gedetailleerde inzichten verkregen worden. In de case worden de inzichten uit de besluitvormingsprocedure gekoppeld aan de supranationale en intergouvernementele factoren (tabel 1).

3.2 Operationalisering

Op basis van het theoretisch kader zijn de variabelen ‘supranationale factoren’ en ‘intergouvernementele factoren’ meetbaar gemaakt door vier verschillende indicatoren: de dominante actoren bij de besluitvorming, de belangen, de besluitvormingsregel en de output van beleid. De factoren, indicatoren en meetbaarheid zijn uiteengezet in tabel 1:

Tabel 1

Variabelen, indicatoren, definities en meetbaarheid supranationale en intergouvernementele factoren

Variabelen	Indicatoren	Definities	Meetbaarheid
Supranationale factoren	Dominante actoren bij de besluitvorming	De supranationale instellingen hebben de belangrijkste input tijdens de procedure (naast de Raad): Europese Commissie en het Europees Parlement.	De Europese Commissie dient het voorstel in en het Europees Parlement stemt samen met de Raad.
	Vertegenwoordigende belangen in het beleid	Europese (algemene) belangen	De Europese Commissie handelt in het algemeen belang van de Europese Unie. Publieke waarden staan centraal en bijna geen nationale (individuele) belangen.
	Besluitvormingsregel	Gekwalificeerde meerderheid	Voorstellen worden aangenomen als de meerderheid van de Raad ermee eens is

	Output van het beleid	Soevereiniteit wordt deels overgedragen aan de internationale organisatie	De EU-instellingen hebben de hoogste autoriteit, doordat zij bindende besluiten nemen en bevoegdheden krijgen.
Intergouvernementele factoren	Dominante actoren bij de besluitvorming	Zowel de Raad als de Europese Raad brengen een stem uit tijdens de procedure die doorslaggevend is.	Lidstaten kunnen een voorstel indienen. De Commissie heeft een adviserende rol, en zowel de Europese Raad als de lidstaten debatteren of stemmen tijdens de procedure.
	Vertegenwoordigende belangen in het beleid	Eigen belangen van lidstaten	Eigen belangen van lidstaten worden benadrukt in de besluitvorming en beleid. Er is sprake van onderhandelingen en onenigheid tussen lidstaten.
	Besluitvormingsregel	Unanimiteit	Voorstellen worden alleen aangenomen als alle lidstaten (in de Raad) het ermee eens zijn.
	Output van beleid	Lidstaten behouden soevereiniteit	Lidstaten behouden hun soevereiniteit, doordat zij zelf bindende besluiten nemen, de hoogste autoriteit hebben en bevoegdheden behouden.

3.3 Dataverzamelmethode

Om meer inzichten te krijgen over het besluitvormingsproces van de koolstofreductiedoelen, wordt gebruik gemaakt van een documentanalyse. Bij deze methode worden relevante beleidsdocumenten en rapporten geanalyseerd. Dit is een kwalitatieve methode waarbij bestaande, relevante documenten en wetenschappelijke literatuur over de casus worden verzameld en verwerkt. In dit onderzoek is gekozen voor een documentanalyse, omdat daarin het besluitvormingsproces wordt beschreven. Daarnaast is een documentanalyse een diepgaande analyse van relevante documenten, waardoor er over dit onderwerp bruikbare inzichten verkregen kunnen worden. Er is in dit onderzoek niet gekozen voor het houden interviews of het afnemen van surveys, omdat dat niet past bij het onderzoeken van een besluitvormingsprocedure. De besluitvormingsprocedures worden gepubliceerd in beleidsdocumenten van publieke instellingen, die online te vinden zijn.

De belangrijkste beleidsdocumenten die gebruikt worden in dit onderzoek zijn:

- De besluitvormingsprocedure voor de koolstofreductiedoelen: Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet) en het voorstel van de Commissie.
- Mededeling van de Commissie (2020/562): Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal
- Mededeling van de Commissie (2014/015): een beleidskader voor klimaat en energie in 2020-2030
- Een beleidsbrief van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over het Europese Klimaatplan en hoe dit zich verhoudt tot het nationaal (Nederlands) klimaatbeleid

De beleidsdocumenten zijn in de periode van februari 2022 en mei 2022 verkregen via EUR-Lex, Google en Google Scholar, door middel van de zoektermen ‘EU-klimaatdoelen’, ‘carbon reduction’, ‘Green Deal doelen’, ‘Green Deal 55%’, ‘Green Deal climate neutrality’, ‘EU 2050 strategy’, ‘EU 2030 strategy’ ‘carbon reduction why 55%’, ‘climate targets’, ‘carbon reduction 55%’, ‘EU greenhouse gas emissions’, ‘EC 22 januari 2014’ ‘EU-klimaatambitie verhogen’. Er zijn vooral Engelse zoektermen gebruikt, omdat dit meer resultaten oplevert. Bij de zoekopdracht van EUR-Lex zijn de documenten gefilterd op het jaartal ‘2018’, ‘2019’ en ‘2020’. EUR-Lex is een erkende website van de Europese Unie waarin juridische documenten, verdragen, besluiten en wetgevingsprocessen worden gepubliceerd (EUR-Lex, z.d.). Daarnaast is informatie verzameld via de officiële webpagina’s van de Europese Raad, het Europees Parlement en de Raad.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De interne validiteit heeft betrekking op de meetbaarheid van de factoren en indicatoren. De supranationale en intergouvernementele factoren zijn verkregen door het analyseren van meerdere wetenschappelijke artikelen. De artikelen die vooral gebruikt zijn om de factoren vast te stellen zijn van Fabbrini (2019b; 2020), Moravcsik (1991), Hooghe & Marks (2001), Stone Sweet & Sandholtz (1997) en Tsebelis & Garrett (2001). Deze auteurs richten zich op de supranationale en intergouvernementele besluitvorming. In de artikelen was sprake van een overlap tussen vier factoren waarbij de auteurs, zoals Fabbrini (2020), Tsebelis & Garrett (2001), Perrez (2000) en Waltermann (2018), de factoren gedetailleerder omschreven. Er is dus eerst gericht op het vaststellen van de algemene factoren, voordat de uitgebreide betekenis is gegeven om de factor meetbaar te maken.

De externe validiteit is de mate waarin de resultaten van dit onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden naar andere situaties. Hoewel in dit onderzoek sprake is van een casus, kan de Green Deal een representatieve casus zijn voor de huidige Europese besluitvorming. De resultaten over de besluitvorming van de koolstofreductiedoelen, kunnen dus ook van toepassing zijn op andere soort beleidspakketten of besluitvormingen van de Europese Unie. Het is dan ook mogelijk dat deze resultaten generaliseerbaar zijn voor andere besluitvormingen op het gebied van klimaatzaken van de Europese Unie.

De betrouwbaarheid heeft te maken met consistentie en reproduceerbaarheid van het onderzoek; methoden worden op consistente wijze toegepast in case. In dit onderzoek is sprake van één case, waardoor een vergelijking tussen cases gecompliceerd is. De vier factoren worden wel apart geanalyseerd in de besluitvormingsprocedure. De factoren worden geanalyseerd door het gebruik van zoektermen in de verordening en voorstel van de doelstellingen. Tevens is in dit onderzoek afgebakend naar een onderwerp binnen de Green Deal. Hierdoor is het eenvoudiger om het onderzoek te reproduceren.

4. Analyse

In dit hoofdstuk wordt de besluitvormingsprocedure van de koolstofreductiedoelen geanalyseerd met de supranationale en intergouvernementele factoren. Allereerst wordt algemene informatie over de achtergrond van koolstofreductiedoelen omschreven. Hierin staat centraal hoe de doelen zijn ontwikkeld. Vervolgens wordt aan de hand van de indicatoren de besluitvormingsprocedure uitgelegd. Ten slotte wordt er een overzicht gegeven van welke supranationale en/of intergouvernementele factoren in de besluitvorming zijn geïdentificeerd.

4.1 Achtergrondinformatie van de koolstofreductiedoelen

In december 2019 kondigde de Europese Commissie de Green Deal aan. In dit plan werden de koolstofreductiedoelen voorgesteld en uiteindelijk vastgesteld. Toen de Green Deal werd aangekondigd, was het doel van 2030 anders vormgegeven. De Europese Commissie stelde destijds voor om de uitstoot van de broeikasgassen in 2030 met 40% te reduceren in 2030 ten opzichte van 1990. Dit doel was al in 2014 voorgesteld in het Klimaat- en energie kader voor 2030 (Mededeling (EC) 2014/015). Op 22 januari 2014 bracht de Europese Commissie een mededeling uit voor het vaststellen van een klimaat- en energie kader in 2020 tot en met 2030 (Europese Raad, z.d.-a). Destijds waren wetenschappers nog bezig met het onderzoeken van de gevolgen van klimaatverandering, maar de bewijzen namen al wel toe. Een ander groot probleem in 2014 waren de ‘naschokken’ van de financiële crisis uit 2008. De prijzen van fossiele brandstoffen stegen, wat ongunstig was voor de handelsbalans en de energiekosten van de Unie. De Europese Unie ondervond weinig prikkels om te investeren in koolstofarme technologieën (Mededeling (EC) 2014/015). Hierom is dus besloten om een beleidskader op te stellen op het gebied van klimaat en energie. Vooraf werden verschillende emissiereductiestreefcijfers (35 %, 40 %, en 45 %) geëvalueerd. De Europese Commissie had besloten om het reductiecijfer van 40% vast te stellen voor 2030, zodat dit in lijn was met het reductiecijfer van 20% in 2020. Dit streefcijfer is weer afkomstig uit het eerste pakket van klimaat- en energiemaatregelen van de Europese Unie uit 2008 (Mededeling (EC) 2014/015).

Het klimaat- en energie kader moest de plannen uitleggen en debatten op gang brengen over eventuele maatregelen om dit beleid uit te werken tot het kader in 2020 zou aflopen. Het kader is ook een hulpmiddel bij de aanpak van het beoogde doel in 2050. In het kader werd voorgesteld om de uitstoot van broeikasgassen in 2050 met 80 tot 95% te reduceren ten opzichte van 1990 (Mededeling (EC) 2014/015). In de klimaatconferentie van 2018 in Katowice heeft

de Europese Unie nieuwe klimaatplannen opgesteld, waarbij het doel dat de Europese Unie in 2050 klimaatneutraal wordt voor het eerst werd geïntroduceerd. Klimaatneutraliteit houdt in dat er geen CO²-uitstoot plaatsvindt (netto nul-uitstoot) en men zoekt naar manieren om de resterende, onontkoombare uitstoot te compenseren (De Europese Raad, z.d.-b). De Europese ambitie om klimaatneutraliteit in 2050 te verwezenlijken, is in lijn met de doelstelling uit het Klimaatakkoord van Parijs, om in 2050 de opwarming van de aarde tot onder de twee graden Celsius te beperken. Dit is vastgesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek (PBL, 2020).

In 2020 kondigde de Europese Commissie in de mededeling (EC) 2020/562 ('Europa's klimaatambitie voor 2030 opvoeren: Investeren in een klimaatneutrale toekomst ten behoeve van onze bevolking') aan om het streefcijfer voor 2030 te verhogen. Het doel om in 2030 40% minder broeikasgassen uit te stoten ten opzichte van 1990 werd verhoogd naar 55%. De reden waarom de Europese Commissie kiest voor het opvoeren van het streefcijfer steunt op meerdere argumenten. Zo zou een streefcijfer van 55% meer in overeenstemming zijn met de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs dan 40%. Het verhogen van het streefcijfer zou ook meer zekerheid bieden om in 2050 klimaatneutraal te worden.

4.2 De besluitvormingsprocedure van de koolstofreductiedoelen

De verordening die onderzocht wordt, stelt de koolstofreductiedoelen van 2050 en 2030 vast in de wetgeving. Allereerst worden de actoren van de procedure omschreven. Hier wordt beschreven welke actoren hebben gestemd tijdens de procedure en wanneer. Tevens worden de belangen in het beleid en van de actoren omschreven. Vervolgens wordt de besluitvormingsregel in de Raad geëvalueerd. Tot slot wordt omschreven welke gevolgen het besluit heeft voor de soevereiniteit.

4.2.1 Actoren in de procedure

De verordening voor het vaststellen van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit is verlopen via de gewone besluitvormingsprocedure. De Europese Commissie heeft het voorstel niet op eigen kracht ingediend. Hiermee wordt bedoeld dat zij gestimuleerd is om een voorstel in te dienen. De Europese Raad en het Europees Parlement benadrukten voor de Green Deal in november 2019 dat het belangrijk is om klimaatneutraliteit als lange termijndoel te stellen (Voorstel (EC) 2020/80). De Europese Raad heeft het doel om een klimaatneutraliteit te realiseren, gelabeld als een van de vier prioriteiten in de agenda voor

2019-2024. De Europese Raad heeft aangegeven dat er een stimulerend kader moet komen en om klimaatneutraliteit te verwezenlijken, moet de EU-wetgeving en beleidsonderdelen aangepast worden. De Europese Raad heeft de Commissie verzocht om zo snel mogelijk een voorstel in te dienen voor de langetermijnstrategie (Voorstel (EC) 2020/80). Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie akkoord gegeven om in 2050 klimaatneutraal te worden. Het Europees Parlement heeft de Europese Commissie erop aangedrongen om essentiële wetten- en regelgeving te beoordelen en dat de voorstellen met het doel uit het Klimaatakkoord van Parijs overeenkomstig dienen te zijn. Op het gebied van landbouw, handel, vervoer en energie zijn ingrijpende hervormingen nodig. In de resolutie heeft het Europees Parlement aangegeven dat het noodzakelijk is om de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050 door te zetten (Voorstel (EC) 2020/80).

Op 4 maart 2020 heeft de Europese Commissie het voorstel voor het vaststellen van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit ingediend. Het voorstel biedt een richting aan het afbakenen van het traject naar klimaatneutraliteit. Het voorstel heeft ook als doel om klimaatneutraliteit in de Europese Unie tegen 2050 in de wet vast te leggen. Daarnaast wordt ook het doel van 2030 ook vastgelegd in de wet, in overeenkomst met het Klimaatakkoord van Parijs (Voorstel (EC) 2020/80). De Europese Commissie had destijds nog twijfels over het streefcijfer van 2030, hoewel daarna voor het opvoeren van de klimaatambitie spoedig de mededeling (EC) 562/2020 werd aangekondigd. De Europese Commissie heeft het voorstel op 17 september 2020 gewijzigd om het doel van 55%-reductie van broeikasgasemissies in 2030 vast te stellen (Verordening (EU) 2021/1119).

Hierna hebben de Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) en de Europees Comité van de Regio's (CvdR) in de tussentijd een advies hebben uitgebracht. De EESC en CvdR zijn organisaties binnen de Europese Unie, die vooral de Europese Commissie, Parlement of de Raad adviseren (Verordening (EU) 2021/1119). Het voorstel is direct naar de Raad gestuurd, waarna elke Senaat uit de lidstaten een advies heeft uitgebracht over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het Senaat in Nederland is de Eerste Kamer. Zo heeft een meerderheid van de Eerste Kamer gemeld dat het voorstel niet voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, omdat het besluit zo dicht mogelijk bij de burger moet worden genomen en het besluit moet unaniem gestemd worden in plaats van een meerderheid (Raad (EU) 2020/8339). De Raad heeft een eerste lezing gehouden op 28 juni

2021, waarna het voorstel is aangenomen. De details over de eerste lezing worden later in dit hoofdstuk uitgelegd.

Voordat het voorstel officieel bij het Europees Parlement lag, had het Parlement samen met de lidstaten (de Raad) gedebatteerd over de doelstellingen. De Raad en het Europees Parlement organiseerden enkele trialogen om een akkoord over de definitieve tekst te bereiken. Trialogen zijn informele bijeenkomsten tussen gedelegeerden van de Raad, Europees Parlement en de Commissie. (Raad, 2021; Ministerie BuZa, z.d.-a). Een groot deel van het Europees Parlement vond dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 60% verminderd zou moeten worden. Na lang debatteren bereikten de leden van het Europees Parlement op 21 april 2021 over de doelstellingen met de lidstaten (de Raad) een informeel akkoord. De leden waren het eens met een netto-reductiedoelstelling van 57% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 (Europees Parlement, 2021). Het voorstel van de Europese Commissie was anders vormgegeven, omdat het absolute streefcijfer 55% en netto-reductiecijfer voor 2030 52,8% bedraagt. Op 26 juni 2021 heeft het Europees Parlement een eerste lezing gehouden. De leden van het Europees Parlement hebben het voorstel aangenomen met 442 stemmen voor, 203 stemmen tegen en 51 onthoudingen (Europees Parlement, 2021; Verordening (EU) 2021/1119). Hiermee is het voorstel van de Europese Commissie aangenomen en op 29 juli 2021 in werking getreden.

In de procedure zijn vooral de supranationale actoren dominant. De Europese Commissie heeft het recht van initiatief om voorstellen in te dienen. Daarnaast hebben alleen de Raad en het Europees Parlement gestemd tijdens de procedure wat doorslaggevend is voor het aannemen van het voorstel. De Europese Raad was niet betrokken tijdens de procedure, maar heeft wel het gesprek gestart door aan te geven dat er zo snel mogelijk een voorstel moet komen van de Europese Commissie. De intergouvernementele actor heeft hiermee wel invloed gehad op het vaststellen van de doelstellingen, maar minder dan de supranationale actoren.

4.2.2 Belangen

Het doel van de Green Deal is om de Europese Unie te vervormen naar een eerlijke en welvarende samenleving, waarin de kwaliteit van levens voor de huidige en toekomstige generaties wordt verbeterd en een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie ontstaat. De Green Deal moet ook de natuur van de Europese Unie beschermen, behouden en verbeteren en de gezondheid van de burgers beschermen tegen risico's die veroorzaakt worden door klimaatverandering (Verordening (EU) 2021/1119).

Tijdens de transitie is het belangrijk dat iedereen in de Europese Unie vooruitgaat. Zo zijn in de Green Deal de publieke waarden ‘rechtvaardigheid’ en ‘inclusiviteit’ van belang (Verordening (EU) 2021/1119). Inclusiviteit heeft betrekking op betrokkenheid en rechtvaardigheid op gelijke behandeling van gelijke gevallen. In de Green Deal is het van belang dat de hele Europese Unie, dus alle burgers en lidstaten, worden betrokken bij de transitie en dat iedereen gelijk wordt behandeld.

De Green Deal stemt in met de ambities van de Europese instellingen (Verordening (EU) 2021/1119). De Europese Raad en de individuele lidstaten hebben bijna geen invloed in het beleidsproces. De Senaten van de lidstaten hebben wel advies uitgebracht over het voorstel, maar dit is niet bindend. Daarnaast zijn er geen dialogen of documenten waarin de Raad debatteert over het voorstel, maar de Raad heeft wel bij de eerste lezing akkoord gegeven. Hierdoor zijn de nationale en uiteenlopende belangen van de lidstaten niet meegenomen en/of herkenbaar geweest tijdens de besluitvormingsprocedure.

De doelstellingen voor 2030 en 2050 zijn een collectief doel. Er zijn dus geen individuele doelstellingen aan lidstaten gesteld. Hierdoor kunnen lidstaten elkaar compenseren en koolstofoverschotten en tekorten onderling uitwisselen. Daarnaast zijn de doelstellingen een plan op Europees niveau. Het plan gaat niet in op de positie van individuele lidstaten (PBL, 2020). De doelstellingen moeten ervoor zorgen dat de Europese Unie klimaatneutraal wordt. De Europese Commissie bevordert dit plan, zoals zij beschrijft in het voorstel (EC) 2020/80. Het is van belang dat de publieke waarden worden bevorderd. De doelstellingen zijn vooral in het belang van de Europese Unie geformuleerd.

In de verordening staan vooral de Europese belangen voorop, waarbij de individuele belangen van lidstaten niet worden meegenomen. Dit blijkt bijvoorbeeld het voorstel van de Europese Commissie en de verordening. Hierdoor is de supranationale factor dominantanter dan de intergouvernementele factor.

4.2.3 Besluitvormingsregel in de Raad

De Raad heeft op 28 juni 2021 gestemd over het voorstel van de Commissie. De Raad heeft alleen een eerste lezing gehouden. Dit was de 3806^e zitting van de Raad. De lidstaten sturen een bevoegde minister of staatssecretaris voor het beleidsterrein. Zij stemmen namens hun land

over het betreffende voorstel. De Raad kan in tien verschillende formaties bestaan, afhankelijk van het onderwerp (e.g. Algemene Zaken; Buitenlandse Zaken; Milieu; Economische en Financiële Zaken; Landbouw en Visserij; Concurrentievermogen; Justitie en Binnenlandse Zaken; Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken; Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport; Vervoer, Telecommunicatie en Energie). De Raad kan alleen stemmen als een meerderheid van de leden aanwezig is (De Raad, z.d.).

De Raad was tijdens de eerste lezing vormgegeven als de Raad voor Landbouw en Visserij (Agrifish). Voor het aannemen van de verordening, is de besluitvormingsregel gekwalificeerde meerderheid gebruikt. Dit impliceert dat een meerderheid, ten minste 55% van de lidstaten die minstens 65% van de totale bevolking van de Europese Unie representeert, voor moet stemmen (Van der Vleuten & Block, 2015). Bij de eerste lezing waren alle ministers uit de lidstaten aanwezig om te stemmen. Bij het stemmen hebben 26 van de 27 lidstaten voor gestemd. Er waren geen lidstaten die tegen stemden. Bulgarije had zich onthouden van het stemmen. Dit betekende dat 98,45% van de bevolking van de Europese Unie is vertegenwoordigd, waarmee het voorstel is aangenomen (De Raad, 2021). Vanwege het gebruik van de gekwalificeerde meerderheidsregel, is de supranationale factor dominant.

4.2.4 Output van het beleid

De koolstofreductiedoelen zijn vastgesteld in een verordening. Een verordening is een bindende rechtshandeling met een algemene strekking. Het is verbindend in alle onderdelen en rechtstreeks toepasbaar in alle lidstaten (Artikel 288, EU-Werkingsverdrag; Van der Vleuten & Block, 2015). Een verordening heeft geen individueel karakter en mag niet worden omgezet in nationale wetgeving. Een verordening is bindend in al haar onderdelen. Een lidstaat kan alleen afwijken van de bepalingen van een verordening wanneer dat in de verordening staat vermeld (Ministerie BuZa, z.d.-b). De gevolgen van de verordening (EU) 2021/1119 zijn dat koolstofreductiedoelen bindend worden. De EU-instellingen en –lidstaten moeten maatregelen treffen om de doelstellingen te verwezenlijken. Het is daarom vereist voor de EU-instellingen en lidstaten om (nationale) strategieën en plannen op te stellen en uit te voeren, met name op het gebied van landbouw en natuur, om de doelstellingen te halen. De Europese Commissie heeft daarnaast de bevoegdheid gekregen om de vooruitgang en maatregelen van zowel de Europese Unie als lidstaten te beoordelen. De Europese Commissie evalueert of deze in overeenstemming is met de koolstofreductiedoelen (Verordening (EU) 2021/1119). De Europese Commissie, Europees Parlement en de Raad hebben de verordening tot stand

gebracht, en hiermee het bindend besluit genomen. Tevens krijgt de Europese Commissie meer bevoegdheden vanwege de bindende doelstellingen, waardoor lidstaten soevereiniteit overdragen aan de EU-instelling. Bij de output van het beleid is de supranationale factor dominantanter dan de intergouvernementele factor.

4.3 Analyse van de resultaten

Uit de resultaten blijkt dat supranationale factoren dominantanter zijn dan de intergouvernementele factoren in de besluitvormingsprocedure. De verwachting, dat er zowel supranationale als intergouvernementele factoren een rol spelen, kan verworpen worden. De autoriteit van de Europese Unie, met name die van de Europese Commissie, neemt toe. De Europese Commissie heeft als enige als het recht op initiatief. Het voorstel omvat Europese belangen en wordt sneller aangenomen door de Raad, omdat er gebruik wordt gemaakt van een gekwalificeerde meerderheidsregel. Uiteindelijk krijgt de Europese Commissie met de verordening (EU) 2021/1119 meer autoriteit en bevoegdheden op het beleid van de koolstofreductiedoelen. Supranationale factoren dragen bij aan de Europese integratie, doordat de autoriteit voornamelijk is geconcentreerd bij de EU-instellingen. Daarnaast zijn de koolstofreductiedoelen bindend voor alle lidstaten, waardoor dit een stap is richting het eenwordingsproces van het Europees klimaatbeleid.

De integratie van de koolstofreductiedoelen kan leiden tot integratie op andere beleidsonderdelen. De druk voor verdere integratie wordt gestuurd door supranationale instellingen. Dit effect heet een gecultiveerde spillover. Zo stelt de Commissie in de verordening (EU) 2021/1119 vast dat er aanpassingen nodig zullen zijn op andere beleidsgebieden, zoals de begroting van de Europese Unie om te investeren in de klimaattransitie, of het aanpassingen in het landbouwbeleid om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. De onafhankelijke supranationale instellingen, in dit geval de Europese Commissie, proberen hun bevoegdheden te vergoten en daarmee het integratieproces stimuleren (Haas, 2004). Daarnaast zorgt de vaststelling van de koolstofreductiedoelen ervoor dat er aanpassingen noodzakelijk zijn in ander beleid, zoals in de landbouw. Er is ook sprake van een functionele spillover waarin de integratie van de koolstofreductiedoelen noodzaakt om andere beleidsonderdelen te integreren (Haas, 2004).

Het is ook mogelijk dat meerdere besluiten van de Europese Unie beïnvloed worden door supranationale actoren. De Green Deal is een representatieve casus voor het illustreren van de huidige Europese Besluitvorming.

5. Conclusie en discussie

5.1 Conclusie

In het onderhavig onderzoek is geprobeerd om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag: Wat is het effect van intergouvernementele en/of supranationale factoren op het besluitvormingsproces van koolstofreductiedoelen van de Green Deal? Allereerst zijn er uit de theorieën vier intergouvernementele en supranationale factoren vastgesteld. Deze factoren zijn geanalyseerd ten aanzien van de casus van het besluitvormingsproces voor het vaststellen van de koolstofreductiedoelen (Verordening (EU) 2021/1119). Uit de analyse blijkt dat de supranationale factoren veel dominanter waren dan de intergouvernementele factoren in het besluitvormingsproces. Het effect hiervan is dat de autoriteit voornamelijk geconcentreerd is bij de supranationale instellingen. Supranationale instellingen proberen hun autoriteit te vergoten door de integratie van dit beleid uit te breiden naar andere beleidsgebieden, zoals de landbouw. Instellingen zoals de Europese Commissie krijgen steeds meer bevoegdheden op diverse beleidsgebieden.

5.2 Discussie bevindingen en beperkingen

Het gebruik van de besluitvormingsregel ‘gekwalificeerde meerderheid’ kan in de casus van de koolstofreductiedoelen een andere interpretatie hebben. Het gebruik van gekwalificeerde meerderheidsstemmen is een supranationale factor. Er kan echter ook betoogd worden dat hier sprake is van een intergouvernementeel proces, omdat de Raad de facto een consensus besluit heeft genomen: geen enkel lid heeft tegengestemd door de onthouding van stemming van Bulgarije, en de overige landen hebben wél ingestemd. Daarmee is bijna 100% van de Europese bevolking vertegenwoordigd in het meerderheidsbesluit. Gezien het feit dat géén enkel lidstaat tegen heeft gestemd, zou dit gezien kunnen worden als een consensusbesluit. Omdat de Raad gebruik heeft gemaakt van een supranationaal instrument, is technisch gezien wel een supranationaal besluit genomen. Daarom zie ik dit onderdeel ook als supranationaal.

Tijdens de eerste lezing van de Raad over het voorstel van de verordening, waren alle lidstaten aanwezig. Het viel op dat alle lidstaten voor hadden gestemd, behalve Bulgarije die zich als enige heeft onthouden van het stemmen. Er was geen uitleg gegeven waarom Bulgarije hiervoor had gekozen. Zo kan het mogelijk zijn dat Bulgarije het niet eens was met het voorstel van de verordening en tegen wilde stemmen, maar dat zij door de druk van andere lidstaten niet heeft gestemd. Dit was niet aantoonbaar, omdat de debatten van de Raad niet zijn gedocumenteerd.

Een beperking in dit onderzoek heeft te maken met openbaarheid van beleidsdocumenten van de Raad en het Europees Parlement. De positie van de lidstaten kwam niet heel duidelijk naar voren in dit onderzoek. De reden hiervoor is dat er geen dialogen of debatten waren gedocumenteerd. Het stemproces van de Raad was niet gedocumenteerd en de uitslag van de eerste lezing in de Raad was beperkt omschreven. Zo werd alleen geïllustreerd welke landen aanwezig waren en welke stem zij hebben uitbracht, maar er werden geen argumenten van de lidstaten besproken. Het zou dus mogelijk zijn dat de lidstaten een belangrijkere rol hebben gespeeld dan wat is aangetoond in dit onderzoek. Daarnaast zou het van belang zijn om meer informatie te verkrijgen uit de dialogen van de Raad en het Europees Parlement over debatten van de koolstofreductiedoelen. Er was hierover beperkte informatie beschikbaar, omdat de informele gesprekken niet worden gedocumenteerd.

Daarnaast kan er onzekerheid optreden over het empirisch bewijs, omdat er een casus is bestudeerd. Het is toch mogelijk dat er sprake is van mengvormen van intergouvernementele en supranationale factoren op andere beleidsgebieden binnen de Green Deal. Het is echter praktisch niet mogelijk om meerdere cases binnen de Green Deal te onderzoeken, omdat dit te breed is. De Green Deal omvat veel beleidsgebieden, waardoor er is gekozen om het onderzoek te richten op de koolstofreductiedoelen.

5.3 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek richt zich op een casus binnen de Green Deal. Naast het feit dat het praktisch niet mogelijk is om meerdere cases te onderzoeken, is het ook belangrijk dat er meerdere besluiten zijn genomen op het klimaatgebied. Het is raadzaam voor volgend onderzoek om ook de andere elementen van de Green Deal te bestuderen op supranationale of intergouvernementele aspecten, zodat een breder beeld ontstaat van de door de Europese Unie ingezette instrumenten bij het klimaatbeleid.

Een ander vervolgonderzoek kan de meningen van lidstaten over de Europese integratie op het klimaatbeleid diepgaand bestuderen. De Raad publiceert beperkte documenten waarin debatten tussen lidstaten niet worden toegelicht. Er kan onderzoek gedaan worden naar de opvattingen van individuele regeringen en parlementen van de lidstaten over de integratie op het klimaatbeleid.

6. Literatuurlijst

Arikel 288, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Geraadpleegd van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12016E288>

Artikel 294, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Geraadpleegd van <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E294:NL:HTML>

Böhmelt, T. (2013). Civil society lobbying and countries' climate change policies: A matching approach. *Climate Policy*, 13(6), 698–717.
<https://doi.org/10.1080/14693062.2013.788870>

Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4(2), 113–134. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>

Cini, M., & Borrigan, P. N. (2016). *European Union Politics* (5de editie). Oxford University Press.

Ciot, M., G. (2021). On European Green Deal and Sustainable Development Policy (the Case of Romania). *Sustainability*, 13, 12233. <https://doi.org/10.3390/su132112233>

Craig, P. (2017). 2. development of the EU. *European Union Law*.
<https://doi.org/10.1093/he/9780198789130.003.0002>

Dessler, A., & Parson, E. A. (2019). Global climate change: A new type of environmental problem. *The Science and Politics of Global Climate Change*, 1–30.
<https://doi.org/10.1017/cbo9780511819506.003>

EC (2014). *Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030*. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2014), 015 final, Brussel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0015>

EC (2018). *Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank – Schone planeet voor iedereen: Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie*. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2018) 773 final, Brussel, 28 november 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773&qid=1651819188447>

EC (2019), *De Europese Green Deal*. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2019) 640 final, Brussel, 11 december 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>

EC (2020), *Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal*. Mededeling van de Europese Commissie, COM(2020) 562 final. Brussel, 17 september 2020.

EC (2020). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en De Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet)*. Voorstel van de Europese Commissie, COD(2020) 80 final, Brussel, 4 maart 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52020PC0080>

EU (2021), *Verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet)*. COM(2021) 1119 final. Brussel, 30 juni 2021.

Europees Parlement (2021, 21 april). *MEPs reach deal with Council on obligation for EU to be climate neutral by 2050*. Geraadpleegd van <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20210419IPR02302/meps-reach-deal-with-council-on-obligation-for-eu-to-be-climate-neutral-by-2050>

Europees Parlement (2021, 24 juni). *EU-klimaatwet: EP bevestigt deal over klimaatneutraliteit tegen 2050*. Geraadpleegd van

<https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20210621IPR06627/eu-klimaatwet-ep-bevestigt-deal-over-klimaatneutraliteit-tegen-2050>

Europese Raad (z.d.-a). *Klimaat- en energiekader 2030*. Geraadpleegd van <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/climate-change/2030-climate-and-energy-framework/>

Europese Raad (z.d.-b). *Klimaatverandering: wat onderneemt de EU?* Geraadpleegd van <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/climate-change/>

EUR-Lex (z.d.). *Jurisprudentie*. Geraadpleegd van <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>

Fabbrini, S. (2019a). Constructing and de-constructing the European political identity: the contradictory logic of the EU's institutional system. *Comparative European Politics (Houndmills, Basingstoke, England)*, 17(4), 477–490. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00171-8>

Fabbrini, S. (2019b). Supranational and Intergovernmental Governance. In *Europe's Future: Decoupling and Reforming* (pp. 15-37). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108680981.003

Fabbrini, S. (2020). Institutions and Decision-Making in the EU. In *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union* (pp. 54–73). Cambridge University Press.

Fligstein, N., Polyakova, A., & Sandholtz, W. (2012). European Integration, Nationalism and European Identity. *Journal of Common Market Studies*, 50(1), 106–122. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02230.x>

George, S. (2004). Multi-level governance and the European Union. *Multi-Level Governance*, 107–126. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0007>

- Haas, E. (2004). *The Uniting of Europe* (3rd edition). Stanford: Stanford University Press.
<https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration* (illustrated edition). Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820- 826.
<https://doi.org/10.1177/1369148120935303>
- Howorth, J. (2012). Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism? *Cooperation and Conflict*, 47(4), 433–453.
<https://doi.org/10.1177/0010836712462770>
- Klimaatakkoord (2019, 28 juni). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd van <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) (z.d.-a). Expertisecentrum Europees Recht: Vaak gestelde vragen over de Raad. Geraadpleegd van https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/instellingen-overige-organen/raad-van-de-europese-unie/vaak-gestelde-vragen-over-de-raad?redirect=%2Fzoeken%3Fp_p_id%3Dnl_worth_article_search_portlet_ArticleSearchPortlet%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_nl_worth_article_search_portlet_ArticleSearchPortlet_delta%3D20%26_nl_worth

h_article_search_portlet_ArticleSearchPortlet_resetCur%3Dfalse%26_nl_worth_article_search_portlet_ArticleSearchPortlet_cur%3D100

Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) (z.d.-b). Expertisecentrum Europees recht: soorten besluiten. Geraadpleegd van <https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/soorten-besluiten.html>

Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45(1), 19–56. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>

Neuman, W. L. (2013). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches: Pearson New International Edition*. Pearson Education Limited.

Perrez, F. (2000). *Cooperative Sovereignty: From Independence to Interdependence in the Structure of International Environmental Law* (1ste editie). Springer.

Pianta, M., & Lucchese, M. (2020). Rethinking the European Green Deal. *The Review of Radical Political Economics*, 52(4), 633–641. <https://doi.org/10.1177/0486613420938207>

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2020, 2 november). *Het Europese Klimaatplan: Aandachtspunten voor de afstemming tussen Europees en nationaal klimaatbeleid*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-het-europese-klimaatplan-2030-4308.pdf>

Raad van de Europese Unie (Raad) (2020, 27 mei). Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en De Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. COD(2021) 8339, Brussel, 27 mei. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8339_2020_INIT&from=NL

- Raad van de Europese Unie (Raad) (2021). Uitslag van de stemming Verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”). COD(2021), Brussel, 28 juni. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10242-2021-INIT/EN/pdf>
- Raad van de Europese Unie (Raad) (z.d.). *Raad van de EU: Raadsformaties*. Geraadpleegd van <https://www.consilium.europa.eu/nl/council-eu/configurations/>
- Rijksoverheid (z.d.). *Klimaatverandering en gevolgen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/gevolgen-klimaatverandering>
- Rutgers, M. R. (2011). *Het pantheon van de publieke waarden. Oratiereeks, Universiteit van Amsterdam*. <https://dare.uva.nl/search?identificer=40947061-1865-4f66-bc05-fe460227c3af>
- Samper, J. A., Schockling, A., & Islar, M. (2021). Climate Politics in Green Deals: Exposing the Political Frontiers of the European Green Deal. *Politics and Governance*, 9(2), 8–16. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.3853>
- Sikora, A. (2020). European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change. *ERA-Forum*, 21(4), 681–697. <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00637-3>
- Sweet, A. S., & Sandholtz, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3), 297–317. <https://doi.org/10.1080/13501769780000011>
- Tsebelis, G., & Garrett, G. (2001). The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, 55(2), 357–390. <https://doi.org/10.1162/00208180151140603>

- Valle-Flor, M. S. (2018). The Six-Pack as a Test for the New Intergovernmentalism and Supranationalism Theories. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800106>
- Van der Vleuten, A., & Block, L. (2015). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (4de editie). Coutinho.
- Verdrag van Lissabon (2007). *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007. <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>
- Verdrag van Maastricht (1992). *Verdrag betreffende de Europese Unie – Inhoud*. <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>
- Verordening (EU) nr. 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”) (PbEU 2021, L 243). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=NL>
- Waltermann, A. (2018). Nationale soevereiniteit als een status. In A. W. Heringa, S. Hardt, & A. Waltermann (editors), *Bevrijdende en begrenzendende soevereiniteit* (blz. 33-49). Boom Juridisch.
- Weber M (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (ed G Roth and C Wittich). Berkeley, CA: University of California Press.
- Wolf, S., Teitge, J., Mielke, J., Schütze, F., & Jaeger, C. (2021). The European Green Deal — More Than Climate Neutrality. *Inter Economics*, 56(2), 99–107. <https://doi.org/10.1007/s10272-021-0963-z>