

Hoeveel 
democratie
heeft Europees
klimaatbeleid
nodig? 

Brussel toont wat klimaatbeleid betreft meer daadkracht dan lidstaten. Maar over welke ideologische keuzes er onder dat klimaatbeleid liggen, wordt maar weinig gedebatteerd. Burgers verdienen beter, betoogt Koen van Zon.

door KOEN VAN ZON

Toen Frans Timmermans in 2019 Europees Commissaris werd voor de Green Deal, ging partijgenoot Diederik Samsom met hem mee als kabinetschef. Gevraagd naar de overstap van Den Haag naar Brussel riep Samsom in *De Volkskrant* het beeld op van een jungle. “Rust bestaat niet in Den Haag; [...] het gevaar komt van alle kanten. [...] Hier in Brussel mag je even in de boom zitten en zie je beneden al je natuurlijke vijanden die je niet kunnen deren. Dan kun je vooruitkijken, nadenken. Word je creatief. Krijg je een vooruitziende blik. Visie.”

Met zijn metafoor van de jungle bekritiseert Samsom de hijgerigheid en kortzichtigheid van de Haagse politiek. In zo'n omgeving van eten of gegeten worden is het moeilijk werken aan de lange termijn van de klimaattransitie. Dat blijkt ook wel, want het Nederlandse klimaatbeleid lijkt maar traag en moeizaam van de grond te komen. Dat vinden ook de meeste Nederlanders. Het Nationaal

Kiezersonderzoek van 2021 wees uit dat de helft van de Nederlanders een ambitieuzer klimaatbeleid wil, terwijl slechts een kwart daar tegenstander van is. Toch lijkt het kabinet grote beslissingen te schuwen, met het stikstofbeleid als schrijnend voorbeeld. Niet voor niets kijkt het kabinet voor klimaatdaadkracht naar Brussel.

Maar het is juist Samsoms beeldspraak van de hoge boom, van waaruit hij het gekonkel onder zich beziet, dat velen tegen de borst stuit. De Europese Commissie heeft het imago een ondemocratische bemoeial te zijn, die weinig vatbaar is voor publieke opinie of kritiek. Ze is niet gevormd vanuit het direct verkozen Parlement, maar voert wel Europa's klimaattransitie aan.

Over een jaar zijn er Europese verkiezingen, en zal een nieuwe Commissie een gevolg gaan geven aan de Green Deal. Een goed moment dus om het democratisch gehalte van Europa's klimaattransitie tegen het licht te houden. Antwoorden daarop

liggen besloten in het vroegste begin van de EU, de jaren vijftig. Het democratische denken van die tijd is nog altijd bepalend voor de EU van nu. Is dat denken nog wel van deze tijd?

Besluitvorming zonder politiek

De jaren vijftig stonden in het teken van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Niet alleen de Europese industrie, infrastructuur en steden moesten opnieuw opgebouwd worden, maar in veel landen ook →

—Koen van Zon is historicus en postdoctoraal onderzoeker bij Studio Europa aan de Universiteit Maastricht. In zijn onderzoek staat de vraag centraal hoe Brussel zich verhoudt tot burgers.

— Jean Monnet wilde feitelijk de politiek uit de besluitvorming

de democratie. De jaren twintig en dertig waren jaren van verhitte massapolitiek geweest, met fascistische leiders die de macht grepen in Italië en Duitsland. Ook elders in Europa liet de democratie zich van haar grillige en broze kant zien. Die ervaring voedde na de oorlog een diep verlangen naar een gedegen bestuur, op basis van stabiele meerderheden. Dat was voor het streven naar vrede op het Europese continent niet anders.

Deze context verklaart het succes van het plan waarmee de Franse diplomaat Jean Monnet in mei 1950 kwam. Op papier was het een technisch voorstel: het bundelen van de Franse en West-Duitse kolen- en staalindustrieën, om de wederopbouw van de zware industrie te faciliteren. Hij presenteerde het echter als een vredesproject, dat oorlog niet slechts onwaarschijnlijk, maar zelfs materieel onmogelijk moest maken. Dit bescheiden technische begin kon volgens Monnet de opmaat zijn tot een ‘volkerengemeenschap’. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) was geboren.

Monnets plan was in de kern technocratisch. Het bestond uit slechts één instelling, de Hoge Autoriteit: een college van bestuurders, die gezamenlijk het beleid voor de Gemeenschap bepaalden. Geen parlementair model dus, want Monnet was wars van het politieke spel dat in parlementen gespeeld werd – te veel gepalaver en gekonkel, te weinig daadkracht. Hij geloofde juist in het vermogen van ambtenaren om belangeloos naar een vraagstuk te kijken en een technische oplossing te bedenken. Omdat ze niet hoefden te dingen naar de grillige gunsten van kiezers, konden ambtenaren veel meer denken aan de lange termijn en het algemene belang – de luwte waarvan ook

Samsom sprak. Zo wilde Monnet feitelijk de politiek uit de besluitvorming halen.

Monnets Hoge Autoriteit werd later de Europese Commissie, geflankeerd door vertegenwoordigende organen: de Raad, van de lidstaten, en het Parlement, van de burgers. Maar de Commissie is nog altijd het enige EU-orgaan dat wetgeving, zoals de Green Deal, mag voorstellen. Sinds 1979 wordt het Parlement direct verkozen, al gaat dat vervolgens niet over de samenstelling van de Commissie, zoals je in een parlementaire democratie zou verwachten. Ondanks die democratische toevoegingen blijft de EU in de kern het project dat Monnet ooit bedacht, met de Commissie in het hart.

De Europese Gemeenschap groeide uit tot een douane-unie, gebouwd op de interne markt, die ook centraal staat in de Green Deal. Deze bracht vrijhandel, economische groei en een sterk economisch blok in de wereldeconomie. Het idee was dat alle Europeanen hiervan een graantje zouden meepikken. Zo kon de Europese Commissie als marktmeester handelen in het algemeen belang. Maar wat was dat dan, het algemeen belang?

Hamer en spijker

Met de interne markt als werkgebied werd de Europese Commissie als de hamer die in elk probleem een spijker ziet. Voor de Commissie was elk probleem een markt vraagstuk. Waar nog geen Europese markt was, moest die er komen. Zo werd vanaf de jaren tachtig privatisering het toverwoord in Brussel. Staatsmonopolies, zoals die van nationale luchtvaartmaatschappijen, moesten worden doorbroken. Zo werd vliegen voor de Europese consument toegankelijker,

met een ongekeerde groei in de luchtvaart tot gevolg. Het verklaart mede waarom in Europa de trein vandaag de dag, zelfs op korte internationale trajecten, nog altijd niet op kan tegen het vliegtuig.

Europese besluitvorming was dus geenszins politiek neutraal. Het beleid van de Commissie had een ideologische lading, in die tijd mede gevoed door neoliberale economische ideeën. Zodoende heersen op de interne markt vandaag de dag nog altijd twee dogma's: dat van economische groei en van vrije keuze voor consumenten. Het zijn precies deze twee dogma's die onder druk staan in de klimaatcrisis. Vrije keuze voor het individu leidt immers vaak tot ongewenste collectieve uitkomsten, en oneindige groei op een eindige planeet is een fictie.

Europese besluitvorming zonder ideologie of politiek, zoals ooit beoogd door Monnet, is dus een illusie. Het maakt de positie van de Commissie in ons democratische bestel een ingewikkelde. Ze opereert in een politieke luwte, waarin veel van haar wetsinitiatieven onopgemerkt en onbesproken blijven. Deze manier van besturen leek lange tijd misschien een relikwie uit het verleden, maar met de klimaatcrisis krijgt het mogelijk nieuwe relevantie. De vooruitziende blik waarmee de Commissie kan besturen is juist bij klimaatbeleid een vereiste. Bovendien is er voor klimaatbeleid publieke aandacht, in tegenstelling tot de vaak ogenschijnlijk triviale en technische regels op de interne markt.

De Green Deal heeft zodoende ruimte gemaakt voor een nieuw beginsel op de interne markt. Waar de Commissie publieke kwesties lange tijd vernauwde tot markt vraagstukken van economische groei en

vrije consumentenkeuze, is er nu voor het eerst in decennia ruimte voor een andere opvatting van publiek welzijn: een leefbaar klimaat. In tegenstelling tot de ideologisch geladen economische beginselen van weleer, staan de aard en omvang van de klimaatcrisis in de wetenschap niet ter discussie. Het scheidt dus nieuwe mogelijkheden voor de Commissie om te kijken naar de belangen van burgers en haar eigen rol in de EU. De grote vraag is nu in hoeverre dit nieuwe beginsel de ruimte gaat krijgen.

Politiek tekort

De hoge boom die de Commissie heet, heeft dus nog altijd een functie, misschien wel een sterkere dan ooit. Net als de wederopbouw van de jaren

vijftig laat de klimaatcrisis zien dat we een gedeeld belang hebben dat grenzen en groepen overstijgt. Dat hernieuwde belang van de gemeenschappelijke zaak bleek al tijdens de covid-pandemie, toen de Commissie met de gezamenlijke inkoop van vaccins liet zien een voorname publieke taak te kunnen vervullen.

Die duidelijke publieke taak betekent geenszins dat Europees klimaatbeleid politiek neutraal is. De ambities van herstel van biodiversiteit en een klimaatneutrale EU in 2050 liggen wettelijk vast. Maar dat maakt de routekaart daarnaartoe geen hamerstuk. Waar in de jaren tachtig en negentig misschien onvoldoende kritisch is gekeken naar de manier waarop de Commissie haar mandaat als marktmeester interpreteerde, moeten ook de Green Deal en het vervolg daarop kritisch tegen het licht gehouden worden.

Hetzelfde geldt voor het verdere Europese wetgevingsproces. Het Europees Parlement en de Raad van Ministers kunnen Commissievoorstelen uiteindelijk aannemen, bijsturen of afschieten. Daarbij zijn het vaak de lidstaten die, mede op aandringen van sterke bedrijvenlobby's, Europese klimaatambities torpederen of onklaar maken. Zo leidde Nederland met een coalitie van lidstaten en de sterke Europese boerenlobby het verzet tegen de omstreden natuurherstelwet. Duitsland zwichtte voor druk van autofabrikanten en zwakte een voorstel voor het uitfaseren van brandstofauto's af. Ook gelden naast hernieuwbare energiebronnen nu ook gas en kernenergie als groene investeringen in de EU, na een stevige energielobby.

Als de democratie in de EU een probleem heeft, is het dat dit proces, van Commissievoorstel tot Europese

wet, te weinig aandacht krijgt in de lidstaten. Media, bewindslieden en Kamerleden hebben vaak andere prioriteiten dan het publiekelijk bevragen van Europese wetgeving. Zo houden ze de hoge bomen in Brussel uit de wind. Democratie in de EU begint dus met debat in lidstaten, en dat wordt slechts mondjesmaat gevoerd.

De Europese verkiezingen van volgend jaar zijn een kans om verandering te brengen in die dynamiek. Met het klimaat als een van de belangrijkste thema's gaan deze verkiezingen over meer dan alleen economie, handel en grenzen. Ze gaan over de toekomst van de EU en haar publieke taak. Dat vereist meer dan debat over beleidsmaatregelen, maar over een integrale en ideologisch gewortelde discussie over waar de EU en de interne markt voor staan. Is het idee van economische groei nog houdbaar, en hoe ziet een EU voorbij de groei eruit? Zijn Europese doelen te halen door burgers en bedrijven een wortel voor te houden of moet de EU ook de stok gaan hanteren? Hoe maak je die transitie rechtvaardig, zowel binnen als tussen lidstaten?

Het eigenaardige aan Europese verkiezingen is dat deze debatten hoofdzakelijk nationaal worden gevoerd, zonder garantie dat die invloed zullen hebben op de nieuwe Commissie. Hier wreekt zich de nalatenschap van Monnet. Maar ook op nationaal niveau kunnen politieke partijen bijdragen aan een beter en levendiger politiek debat in de EU. Wat een goed debat op basis van beginselen reikt uiteindelijk ook tot in de boomtoppen. Ondemocratisch is de EU dan misschien niet, ze kan wel wat meer politiek debat gebruiken. X



*Voor de
Commissie
was elk
probleem een
markt-
vraagstuk*