

# Framing in het EU-klimaatbeleid: de rol van expertise

Claire Dupont<sup>1</sup> en Lisanne Groen<sup>2,3</sup>

**SAMENVATTING** Dominante frames verschuiven doorheen de tijd. Zo blijkt uit een analyse van de rol van wetenschappelijke expertise in de ontwikkeling van het klimaatbeleid van de Europese Unie (EU). In de vroege jaren van beleidsontwikkeling was een wetenschappelijke framing van klimaatverandering cruciaal voor politieke besluitvorming. De invloed van het wetenschappelijke frame nam echter af naarmate de beleidscyclus vorderde. In dit artikel presenteren we drie redenen voor deze verandering: (1) de complexiteit van zowel klimaatverandering als het EU-beleidsvormingsproces, (2) het politieke gewicht van concurrerende beleidsframes en (3) de communicatie over het wetenschappelijke frame.

## 1. Introductie

Beleidsmakers in de Europese Unie (EU) hebben als doel om beleid stevig te onderbouwen (EUROPESE COMMISSIE 2015). Bepaalde beleidsterreinen lenen zich weliswaar beter dan andere voor beleidsvorming die evidence-based of evidence-informed is. Een technisch beleidsterrein met een betrouwbare databron ter besluitvorming zal wellicht meer openstaan voor evidence-informed beleidsvorming dan een terrein dat weinig van externe data of kennis gebruikt (HEAD 2016). De rol van deze expertise bij het framen van het probleem en/of het type beleid kan een cruciale rol spelen in hoe beleid zich ontwikkelt.

Framingtheorie laat zien dat een onderwerp vanuit verschillende invalshoeken belicht en gepresenteerd kan worden, wat implicaties heeft voor beleidsvorming (CHONG & DRUCKMAN 2007). DAVITER (2007: 654) stelt dat: “[w]elke probleemdefinitie overheerst en welke dimensie van het onderwerp beleidsdebatten op een

bepaald moment domineert, politieke keuzes substantieel kan beïnvloeden”. De wetenschap heeft een hoofdrol gespeeld in het definiëren van de oorzaken, gevolgen, schaal en strekking van het klimaatprobleem. Deze framing hangt echter samen met andere politieke dynamieken in het EU-beleidsvormingsproces.

Hoe expertise het beleidsproces binnenkomt en gebruikt wordt door beleidsmakers kan grote invloed hebben op de inhoud en framing van beleid. Dit artikel draagt bij aan het begrijpen van de aard van het EU-klimaatbeleid door het bestuderen van deze beleidsframing via wetenschappelijke expertise. We stellen de vraag of en hoe de rol van wetenschappelijke expertise is veranderd door de tijd heen. EU-beleidsmakers hebben sinds de jaren 1990 vertrouwd op wetenschappelijke informatie en framing om effectief klimaatbeleid te creëren. Het EU-klimaatbeleid ontwikkelde zich zo van zwakke maatregelen in de jaren 1990 tot verregaand beleid in het midden van de jaren 2000 (OBERTHÜR & ROCHE KELLY 2008).

Wij kozen voor *process-tracing* als methodiek en gebruikten wetenschappelijke literatuur, officiële documenten en interviews als databronnen. Via een recensie van de wetenschappelijke literatuur analyseerden wij de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid. Daarnaast bestudeerden wij 170 relevante beleidsdocumenten van de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie, de Europese Raad en het Europees Parlement, evenals wetsteksten en verdragsartikelen. Ook analyseerden we zestien documenten van internationale organisaties op het gebied van klimaatbeleid en klimaatwetenschap, voornamelijk van het Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering (IPCC) en het VN Raamwerkverdrag inzake Klimaatverandering (UNFCCC). Tenslotte namen wij dertien interviews af met ambtenaren van de Europese Commissie, vertegenwoordigers van een wetenschappelijk EU-agentschap, academici, vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties (ngo's) en industrievertegenwoordigers in 2012 en 2016. We selecteerden de interviewpartners op basis van hun ervaring als EU-klimaatbeleidsmakers en vroegen hen om te reflecteren op wijzigingen in het beleid en de rol van wetenschappelijke expertise door de jaren heen. De interviews waren semigestructureerd: er was een gespreksgids bestaande uit open vragen met ruimte voor spontaniteit. De verzamelde data leidde tot gedetailleerde bevindingen over de invloed van expertise op het EU-klimaatbeleid sinds de jaren 1990.

In dit artikel starten we met een kort overzicht van de literatuur over de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid, waarbij de rol van experts wordt benadrukt. Ten tweede schetsen we de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid door de jaren heen, met een focus op de rol die experts hebben gespeeld bij het vaststellen van doelstellingen om de broeikasgasuitstoot te reduceren. Ten derde analyseren we deze rol in relatie tot drie factoren: (1) de complexiteit van zowel het klimaatprobleem als het EU-beleidsvormingsproces, (2) het veranderende politieke gewicht van elkaar beconcurrerende frames en (3) het communicatief overbrengen van het wetenschappelijke frame. Concluderend zetten we een aantal bedenkingen uiteen met het oog op de ontwikkeling van toekomstig EU-klimaatbeleid.

## 2. Literatuur over (de framing van) het EU-klimaatbeleid

Volgens DAVITER (2011) laten beleidsframes zien wat er bij een bepaald onderwerp op het spel staat. De perceptie van een onderwerp door verschillende spelers in een beleidsproces kan grote invloed hebben op de politieke beslissingen en beleidskeuzes. Het succes van een bepaalde framing van een onderwerp kan het resultaat zijn van factoren zoals de aard van het onderwerp, de aard van de spelers, de institutionele en politieke context en bredere externe evenementen (die kansen kunnen creëren om een onderwerp te herframen). Tijdens de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid is de framing van het probleem en de oplossingen verschoven. Wetenschappelijke expertise heeft verschillende rollen gespeeld bij deze verschuiving.

Literatuur over de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid biedt verschillende verklaringen aangaande hoe en waarom het beleid zich op deze manier heeft ontwikkeld. Een eerste analyse-niveau beschrijft het ontstaan van klimaatbeleid als een arena waarin het Europese integratieproces zich ontwikkelde, gebruikmakend van Europese integratietheorieën (HAAS 1958; MORAVCSIK 1998; WIENER & DIEZ 2009). Deze literatuur benadrukt verschillende redenen voor de expansie van EU-klimaatbeleid door de jaren heen, waaronder: spillover-effecten (economische Europese integratie die onbedoeld tot integratie van onder andere milieubeleid heeft geleid), Europese integratie als oplossing voor collectieve problemen zoals klimaatverandering, EU-steun voor multilateralisme en internationaal recht als middelen om het klimaatprobleem aan te pakken, en de leiderschapsambities van de EU op het gebied van internationaal klimaatbeleid (BOASSON & WETTESTAD 2013; OBERTHÜR & ROCHE KELLY 2008; WETTESTAD 2000).

Een tweede (maar grotendeels overlappend) analyse-niveau is ingebed in de bestuurskunde en bestudeert de interne processen van beleidsvorming en het bedrijven van politiek. Verklarende variabelen zijn, onder andere: beleidsinteracties, politieke toewijding, het leren van eerder beleid, de institutionele set-up, interne politieke divisies, en het framen van beleid door externe spelers

(BOASSON & WETTESTAD 2013; DUPONT 2016; HUMALISTO 2015; LENSCHOW 2010; SKJÆRSETH & WETTESTAD 2010). In grote lijnen stelt de literatuur vragen over de mechanismen van EU-klimaatbeleidsontwikkeling en over specifieke beleidskeuzes. Hoewel de literatuur de rol van expertise in internationaal milieubeleid heeft bekeken, werd er tot dusver weinig onderzoek gedaan naar de rol van expertise in de framing van EU-klimaatbeleid (behalve LÖVBRAND 2011). Dit artikel draagt bij aan het opvullen van deze leemte. Meer algemene literatuur over de koppeling van wetenschap en beleid biedt bovendien een bijkomend kader voor het begrijpen van de rol van expertise in EU-klimaatbeleidsontwikkeling (HEAD 2016; SOOMAI 2017; WESSELINK, BUCHANAN, GEORGIADOU & TURNHOUT 2013).

In de EU wordt de nadruk gelegd op het maken van beleid op grond van bewijs (EUROPESE COMMISSIE 2001, 2015). Volgens SANDERSON (2002) dient dit soort (evidence-based) beleidsvorming er als manier om de kwaliteit van het overheidsoptreden te verbeteren. Dit brengt een sterke drang naar beleidsevaluatie met zich mee. In deze opvatting is bewijs nodig om vast te stellen of de overheid of een beleidsprogramma effectief werkt. De Europese Commissie (EC) interpreteert dergelijke beleidsvorming tevens als het ontwikkelen van beleid dat gebaseerd is op wetenschappelijke kennis en advies (EUROPESE COMMISSIE, 2015). HEAD (2016) spreekt hier van beleidsvorming die niet zozeer geldt als evidence-based maar veeleer als evidence-informed. Hoe dan ook, volgens de EUROPESE COMMISSIE (2015) zouden beleidsmakers wetenschappelijk bewijs voortdurend als een cruciaal element in het beleidsvormingsproces moeten beschouwen. En of het nu gaat over het aangeven van de juiste richting voor nieuw beleid of het evalueren van oud beleid, het promoten van evidence-based of evidence-informed EU-beleid impliceert in elk geval een significante rol voor experts en expertise. De manier waarop expertise wordt gepresenteerd en hoe experts optreden, kan de framing van het klimaatprobleem in het EU-beleid dan ook sterk beïnvloeden.

### 3. De evolutie van het EU-klimaatbeleid

Het EU-klimaatbeleid ontwikkelde zich van een beleid met weinig tot geen adequate actie in de jaren 1980 en 1990 tot een beleid met geloofwaardige antwoorden in de jaren 2000. Vanaf het begin van de financiële en economische crisis in 2007 is het EU-klimaatbeleid verder geëvolueerd. Het politiek momentum rond het onderwerp nam echter af door verschillende acute problemen op de EU-agenda (BÖRZEL 2016; DUPONT & OBERTHÜR 2015).

In de jaren 1990 begon de EU intern beleid te ontwikkelen om klimaatverandering aan te pakken, in navolging van door de internationale politiek geuite bezorgdheid omtrent het onderwerp. EU-beleidsontwikkelingen zijn dus ontegensprekelijk gelinkt aan internationale ontwikkelingen. In de context van het UNFCCC (1992) ging de EU akkoord met het stabiliseren van haar CO<sub>2</sub>-uitstoot op het niveau van 1990 in het jaar 2000. Vervolgens, onder het Kyoto Protocol (1997), beloofde de EU deze uitstoot te reduceren met 8 % onder het niveau van 1990 gedurende de periode 2008-2012 (OBERTHÜR & PALLEMAERTS 2010). Intern EU-beleid bestond uit maatregelen om de broeikasgasuitstoot te verlagen, zoals: de promotie van energie-efficiëntie, duurzame energiebronnen en vrijwillige emissielimieten voor vervoermiddelen. Echter, de jaren 1990 worden vaak gekarakteriseerd als een tijd van 'retorisch' klimaatleiderschap van de EU, aangezien haar interne beleid weinig effectief bleek (OBERTHÜR & ROCHE KELLY 2008).

In de jaren 2000 begon de EU het gat te dichten tussen haar retorische externe klimaatleiderschapspositie en haar interne beleidsacties. In 2003 werd het EU-emissiehandelsstelsel (ETS), het centrale EU-klimaatbeleidsinstrument, aangenomen. Sindsdien is het ETS de kern van het EU-klimaatbeleid, ondanks grote uitdagingen rond de implementatie (SKJÆRSETH & WETTESTAD 2010). Daarnaast nam de EU nieuwe beleidsinstrumenten aan op het gebied van duurzame energie, biobrandstoffen en energie-efficiëntie. Dit vormde het begin van de EU's *leadership-by-example* op het gebied van klimaatbeleid.

In de aanloop naar de UNFCCC-klimaatop in Kopenhagen in 2009 nam de EU de verplichting op zich om haar broeikasgasuitstoot tot 20 % onder het niveau van 1990 te verlagen tegen 2020. Daarnaast bood de Unie aan om deze ambitie tot 30 % te verhogen indien andere landen soortgelijke verplichtingen op zich zouden nemen. In 2008 werd deze 20 %-doelstelling als EU-wetgeving aangenomen (JORDAN, HUITEMA, VAN ASSELT, RAYNER & BERKHOUT 2010; OBERTHÜR & PALLEMAERTS 2010). Het zogeheten 'geïntegreerde klimaat- en energiepakket' van beleidsmaatregelen bestond uit een gewijzigde duurzame energierichtlijn, een verordening over de CO<sub>2</sub>-uitstoot van auto's, een gewijzigde ETS-richtlijn, een richtlijn over koolstofopvang en -opslag en een besluit over het delen van de inspanningen voor het reduceren van de broeikasgasuitstoot die buiten het ETS valt (OBERTHÜR & PALLEMAERTS 2010). Het pakket werd zeer snel aangenomen – van voorstel eind januari 2008 tot aanneming begin december 2008 –, wat de politieke wil om klimaatverandering aan te pakken weerspiegelt. Voortbouwend op dit momentum stelde de Europese Raad in 2009 het doel voorop de broeikasgasuitstoot in de EU met 80 tot 95 % te verminderen in 2050 ten opzichte van het niveau van 1990, een ambitieuze langetermijndoelstelling (EUROPESE RAAD 2009).

Na 2009 nam het politieke momentum af. De klimaatop van 2009 in Kopenhagen wordt over het algemeen beschouwd als een mislukking, omdat er geen nieuw ambitieus internationaal klimaatakkoord werd aangenomen (DIMITROV 2010). Zoals vermeld, ging de EU ook een periode in van meerdere convergerende crisis-situaties, die haar aandacht afleidde van het klimaatprobleem. Daardoor nam het EU-klimaatleiderschap af. Toch wordt de EU ook nu nog vaak beschouwd als een *'lead actor'* – *leader-by-example* en *mediator* – op het gebied van klimaatbeleid (BÄCKSTRAND & ELGSTRÖM 2013; OBERTHÜR & GROEN 2017). Inderdaad, ondanks de complexere context bleef de EU haar klimaatbeleid ontwikkelen. Als volgende stap verbond zij zich, in het kader van het Klimaatakkoord van Parijs van december 2015, tot het bewerkstelligen van een reductie van haar broeikasgasuitstoot met ten minste 40 % in 2030

ten opzichte van het niveau van 1990 (DUPONT & OBERTHÜR 2015). Onderhandelingen over het voorstellenpakket om dit doel te implementeren liepen nog toen wij dit artikel schreven.

De EU heeft dus een sterk intern klimaatbeleid opgebouwd ter ondersteuning van haar internationale klimaatverplichtingen. In de volgende sectie bespreken we de framingrol die expertise heeft gespeeld in deze ontwikkeling.

#### 4. De framingrol van wetenschappelijke expertise

De framingrol van wetenschappelijke expertise betreft zowel het benadrukken van het klimaatprobleem als het helpen van beleidsmakers in het identificeren van oplossingen. Hoewel deze rol niet altijd bewust is nagestreefd, zorgt de vervulling ervan dat het EU-klimaatbeleid zich doorheen de tijd herhaalt: eerst (nieuwe) doelen stellen, dan beleidsinstrumenten creëren of herzien. In deze sectie belichten we hoe wetenschappelijke inbreng essentieel is geweest voor het framen van de EU-positie in de internationale klimaatpolitiek, en voor het framen van het interne EU-beleid in de beginjaren.

Het IPCC is belast met het maken van een *state-of-the-art* samenvatting van de meest recente wetenschappelijke kennis over klimaatverandering voor beleidsmakers, via periodieke rapporten. Het panel was vooral in de vroege jaren 1990 invloedrijk in het pushen van politieke ambitie en actie op internationaal en EU-niveau (BOLIN, 2007). Zoals een EC-ambtenaar zei: "Wie zijn wij om een rapport geproduceerd door honderden wetenschappers in twijfel te trekken?" (interview 1). De wetenschappelijke analyses die de risico's aantoonde van het stijgen van de temperatuur op aarde met meer dan twee graden Celsius boven pre-industriële temperaturen waren cruciaal voor het vormen van een consensus in de EU-instellingen als basis voor actie. De grens van twee graden werd een belangrijke motiverende factor voor EU-beleidsontwikkeling (EUROPESE COMMISSIE 2007b; interview 1).

Toen er politieke actie kwam, werd de wetenschappelijke basis een onderdeel van de framing

van het beleidsproces. Wetenschappers vroegen om reductie van de broeikasgasuitstoot, en politici reageerden door reductiedoelstellingen te formuleren. Echter, naarmate de tijd voortschreed, begonnen politieke antwoorden achter te lopen op de meest recente wetenschappelijke bevindingen. Deze bevindingen werden vaak niet verwerkt in nieuw beleid. Daardoor bleef een adequate aanpak van klimaatverandering uit.

Deze kloof tussen geüpdatete wetenschappelijke kennis en politieke actie is vooral goed te zien bij het doel van de EU om tegen 2020 haar broeikasgasuitstoot te verminderen met 20 % in vergelijking met 1990. De initiële ideeën voor een reductiedoelstelling van 20 % zijn gebaseerd op de wetenschappelijke IPCC-rapporten uit 1995 en 2001. In 2004 refereerde de EU-Milieuraad aan deze rapporten in de stellingname dat een emissiereductieparcours van ten minste 15 tot maximaal 50 % in 2050 gepast zou zijn (RAAD VAN DE EUROPESE UNIE 2004). De Milieuraad concludeerde in maart 2005 dat dit correspondeerde met een 15 à 30 %-emissiereductie in 2020, een doelstelling die werd goedgekeurd door de Europese Raad later diezelfde maand (RAAD VAN DE EUROPESE UNIE 2005; EUROPESE COMMISSIE 2007a: 31).

In het vierde IPCC *Assessment Report* uit 2007 bleek de tweegradendoelstelling pas een redelijke kans tot slagen te hebben indien ontwikkelde landen hun broeikasgasuitstoot met 25 tot 40 % zouden verlagen in vergelijking met 1990 en met 80 tot 95 % tegen 2050 (IPCC 2007). De 20 %-doelstelling van de EU schiet daarmee duidelijk tekort. Bovendien zijn de cijfers van het IPCC het resultaat van een scenario met verdere aannames, zoals een halvering van de emissies van ontbossing in 2020 en de eliminatie van deze emissies in 2030, alsook het pieken van de totale broeikasgasuitstoot wereldwijd vóór 2015 (IPCC 2007). Dit nieuwe wetenschappelijke bewijs heeft het EU-besluit over de te ondernemen actie voor 2020 echter niet beïnvloed. De 15 à 30 %-doelstelling werd herhaald in het midden van de jaren 2000 en de specifieke 20 %-doelstelling werd aangenomen door de Europese Raad in maart 2007 (EUROPESE RAAD 2007).

Alhoewel de EU-doelstelling voor 2030 om de broeikasgasuitstoot met 40 % te verlagen ten opzichte van het niveau van 1990 de 2020-doelstelling verdubbelt, is deze nog ver verwijderd van wat nodig is voor een volledige decarbonisering (i.e. het reduceren van de broeikasgasuitstoot tot null), volgens het zich voortdurend ontwikkelende wetenschappelijke bewijs. In tegenstelling tot eerdere versies bevat het vijfde IPCC *Assessment Report* geen emissiereducties voor groepen of landen (IPCC 2013). Echter, de scenario's en data pleiten voor scherpere broeikasgasreductieschema's, aangezien emissies wereldwijd zijn gestegen. Daarmee in overeenstemming zouden OESO-landen als een groep hun broeikasgasuitstoot moeten reduceren met ongeveer 30 % in 2030, 70-75 % in 2050 en 100 % in 2065-85. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat deze reducties ten opzichte van het niveau in 2010 (en niet in 1990) zijn. De CO<sub>2</sub>-uitstoot zou nog sneller moeten worden verlaagd (-28-35 % in 2030, -81-84 % in 2050 en -100 % in 2055-65) in vergelijking met 2010 (HÖHNE, ELZEN & ADMIRAAL 2015).

Wetenschappelijke expertise was dus cruciaal in de vroege jaren van het EU-klimaatbeleid en in de beginfase van de beleidscyclus richting het jaar 2020. Deze kennis werd echter als statisch beschouwd en daarom had nieuw bewijs weinig kans om beleidskeuzes te herframen. Toen de beleidsrichting eenmaal was bepaald, was het moeilijk voor nieuwe wetenschappelijke kennis om beleidsmakers van koers te doen veranderen. Omdat klimaatbeleid verschoof van ontwerp naar implementatie door de jaren heen, verschoof de rol van de wetenschap als de leverancier van cruciale informatie over de oorzaken van het probleem naar een meer oplossingsgerichte en evaluerende rol (JORDAN & HUITEMA 2014; WETTESTAD 2000). Dus, terwijl wetenschappelijke expertise een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid, heeft ze niet noodzakelijk geleid tot beleid dat volledig in overeenstemming is met wetenschappelijk advies.

## 5. Discussie

Zoals hierboven beschreven, zijn er verschillende redenen voor de dominantie van een beleidsframe over het ander. Hier bestuderen we drie redenen verbonden aan de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid die licht schijnen op de framingrol van wetenschappelijke expertise: (1) de complexiteit van zowel klimaatverandering als het EU-beleidsvormingsproces, (2) het veranderende politieke gewicht van elkaar beconcurrerende frames en (3) de manier waarop het wetenschappelijke frame gecommuniceerd wordt.

### 5.1. Complexiteit

Klimaatverandering is zowel complex als simpel. De simplicitéit ervan volgt uit een duidelijke oorzaak: de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer. Tegelijk is klimaatverandering ook complex omdat de bron van deze uitstoot (voornamelijk, maar niet uitsluitend, fossiele brandstoffen) een resultaat is van onze economische en sociale ontwikkeling en verankerd is in ons dagelijks leven. Daarom wordt hier ook wel van een ‘wicked’ problem gesproken: klimaatverandering vereist immers actie en verandering van alle beleidsniveaus, verschillende beleidssectoren en vele sociale spelers (JORDAN *et al.* 2010).

Het proces van het eens worden over intern EU-beleid is eveneens complex, met vele spelers, instellingen, voorkeuren en belangen. Informatie over de oorzaken van het probleem en potentiële oplossingen kan komen van vele belanghebbenden (individuen of organisaties getroffen door of bezorgd over het probleem en/of de voorgestelde oplossing). Voor het maken van klimaatbeleid komt de benodigde informatie over de oorzaken voornamelijk van wetenschappelijke expertise (zoals het IPCC), maar informatie over mogelijke oplossingen kan zowel van de wetenschap komen als van industriële belanghebbenden, regeringen van lidstaten, burgers, ngo’s, internationale partners, etc. (HEAD 2016).

Klimaatverandering veranderde bovendien van een milieuprobleem in een sterk politiek beladen onderwerp. In de jaren 1990 was het vooral de EC die aanspoorde tot nieuw beleid door wetenschappelijke expertise te promoten, en de Raad

van Milieuministers die het onderwerp besprak. De Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders besteedde er weinig aandacht aan. De Europese Raad refereerde slechts aan klimaatverandering in de context van belangrijke internationale onderhandelingen (DUPONT & OBERTHÜR 2017). In de jaren 2000 werd klimaatverandering echter een hot topic. Het werd toen regelmatig in discussies van de Europese Raad besproken – zelfs zo vaak dat het een voorbeeld lijkt van ‘nieuw intergouvernementalisme’ van een zeer actieve Europese Raad (*ibidem*; BICKERTON, HODSON & PUETTER 2015). De groeiende politisering van klimaatverandering wordt bevestigd door deze verschuiving van het onderwerp: van een technisch fenomeen dat voornamelijk door de EC werd behandeld, naar een fenomeen waarvan de Europese Raad de beleidsagenda bepaalde (BICKERTON *et al.* 2015; DUPONT & OBERTHÜR 2015; RADAELLI 1999; interview 2). Deze politisering voegde een extra laag van complexiteit toe (RADAELLI 1999).

Door deze complexiteit werd wetenschappelijke expertise niet altijd gezien als de meest relevante informatiebron in de verschillende fases van de EU-klimaatbeleidscyclus (SOOMAI 2017; interviews 2, 3, 5). Een wijde reeks spelers kan externe expertise bieden (interviews 6-10). Hun gewicht en framing kan de rol van wetenschappelijke expertise veranderen.

### 5.2. Elkaar beconcurrerende frames

Welke frames dominant zijn in het EU-klimaatbeleid is door de tijd heen veranderd. In de vroege jaren van beleidsontwikkeling overheerste de wetenschappelijke framing van het onderwerp en de mogelijke oplossingen. Later werd deze framing er een van velen. Deze verschuiving is zowel te verklaren door de opgedane kennis in de EU-instellingen over klimaatbeleidsacties als door het feit dat klimaatbeleid vele sociale belanghebbenden bereikte die een stem kregen in latere fases van de beleidscyclus.

Wetenschappelijke expertise was cruciaal in de beginstadia van de beleidscyclus, omdat de EU-instellingen in de vroege jaren 1990 nog weinig kennis bezaten over klimaatverandering

(interviews 1-4, 12, 13). De EC zocht naar externe, wetenschappelijke expertise over de oorzaak van het probleem en de risico's (interviews 1, 4, 13). Zij vertrouwde sterk op de IPCC-rapporten en probeerde haar beleid in overeenstemming met de tweegradendoelstelling te brengen (EUROPESE COMMISSIE 2000, 2007b; interview 1). De EC vertrouwde ook veelvuldig op externe expertise voor het ontwerpen van nieuwe beleidsinstrumenten. Het emissiehandelsstelsel, bijvoorbeeld, ontwierp zij door in grote mate te leren van de Amerikaanse ervaringen met de handel in zwavel (WETTESTAD 2011; interview 4). Echter, inbreng van experts beïnvloedt de verschillende fases van het beleidsproces niet in gelijke mate. Wetenschappelijke framing speelt een kleinere rol naarmate beleidsonderhandelingen vorderen. Zo is vastgesteld dat expertenframing over het algemeen een cruciale rol speelt in de beginfasen van beleidsontwikkeling wanneer de agenda wordt vastgesteld (RIETIG 2014; interviews 2-5, 11, 12).

Naarmate het beleidsterrein door de jaren heen verder uitgroeide met geregeld nieuwe beleidsdiscussies, doken andere frames op die soms ook het beleidsdiscours domineerden. Bedrijven, energieleveranciers, ontwikkelingsorganisaties, ngo's, het maatschappelijk middenveld en burgerinitiatieven lieten steeds sterker hun stem horen bij het presenteren van hun frames in het beleidsproces (GULLBERG 2013; KLÜVER, MAHONEY & OPPER 2015). Bovendien oefende de bredere sociale, economische en politieke context extra druk uit op de wetenschappelijke framing, vooral vanaf het midden van de jaren 2000 (SKOVGAARD 2014). Dus, elkaar concurrerende frames komen voort uit de verscheidenheid aan spelers in het EU-beleidsproces en de vermenigvuldiging van het aantal onderwerpen op de EU-agenda.

### 5.3. Wetenschapscommunicatie

De wetenschappelijke gemeenschap probeert op een betekenisvolle manier met beleidsmakers te communiceren om beleidswijzigingen tot stand te brengen. Deze communicatie wordt, in onderzoek over de koppeling van wetenschap en beleid, gepresenteerd als een belangrijke verklarende factor voor het gebruik van wetenschap-

pelijke framing in politieke besluiten (SOOMAI 2017). Door de veranderende aard van het EU-klimaatbeleid – van ontluikend tot volwassen beleidsterrein met vele elkaar beconcurrerende frames – is het steeds moeilijker geworden voor de wetenschappelijke gemeenschap om de framing van het onderwerp te blijven domineren. Verschillende verklaringen zijn daarvoor te geven.

Ten eerste, naarmate het beleid volwassener werd en de capaciteiten in de EC en andere instellingen toenamen, was wetenschappelijke expertise niet meer zo erg gevraagd en nodig. De rol van de expertise verschoof van het verschaffen van informatie naar het evalueren van beleid (SCHAFFRIN, SEWERIN & SEUBERT 2015). Deze nieuwe rol van externe expertise werd echter niet altijd met open armen ontvangen door beleidsmakers (GEDEN 2015; interviews 2-4). Een EC-ambtenaar gaf toe dat hij de kritiek op het beleidsinstrument dat hij had helpen ontwikkelen 'persoonlijk' opvatte (interview 4). Dit soort expertise loopt tevens een groter risico om gebruikt te worden voor politieke doeleinden, om bepaalde belangen te promoten, en geïnterpreteerd te worden op een manier die beleidsmakers aanstaat (WEINGART 1999). Causale verbanden in dergelijke beleidsevaluaties kunnen immers gemakkelijk betwist worden (interviews 3, 5, 11). Wetenschappelijke experts reageren meestal door de onzekerheid en nuance van hun resultaten te benadrukken. Deze manier van communicatie kan echter niet gemakkelijk naar de beleidswereld vertaald worden. Dit kan leiden tot een verminderde of vertraagde aanname van wetenschappelijk advies (SHACKLEY & WYNNE 1996; SOOMAI 2017).

Daarnaast, naarmate het EU-klimaatbeleid volwassener werd, richtte men de beleidsontwikkeling op het stap voor stap verbeteren van de resultaten van eerder aangenomen maatregelen. Het inbrengen van expertise over potentiële nieuwe beleidsinstrumenten werd als minder belangrijk beschouwd. Er is immers een zekere *path dependency* en investering verbonden aan bestaande beleidsinstrumenten die niet gemakkelijk teruggedraaid kan worden (PETERS, PIERRE & KING 2005). Als resultaat hiervan wordt er momenteel niet zo actief meer gevraagd om we-

tenschappelijke expertise als in de beginjaren van de beleidsontwikkeling. En wanneer dit wel nog gebeurt, dan zijn de eisen zeer specifiek.

## 6. Conclusie

Wetenschappelijke framing heeft een belangrijke rol gespeeld in het begin van de EU-klimaatbeleidsontwikkeling, in de jaren 1990 en vroege jaren 2000. De framingrol van deze expertise was het invloedrijkst bij het bepalen van de agenda van het beleidsproces. Naarmate het beleidsterrein tot rijping kwam en de beleidscyclus vorderde, moest de wetenschappelijke framing wedijveren met andere frames (DUPONT 2016). De vereiste soort expertise veranderde van het aanleveren van data in het leveren van beoordelingen. Zulke wetenschappelijke evaluaties leidden niet altijd tot welkome kritiek, aangezien het vaak gaat om beoordelingen van diepgeworteld beleid en evaluaties moeilijker zijn te communiceren. De complexiteit van het klimaatprobleem en de politieke besluitvorming in de EU maakten het nog moeilijker voor de wetenschappelijke framing om dominant te blijven.

Dit brengt verschillende implicaties met zich mee voor de toekomst van het EU-klimaatbeleid. Ten eerste kunnen we verwachten dat het EU-klimaatbeleid complex en door belangen gedreven zal blijven. Beleidsmakers en experts die graag willen dat beleid effectief is en gebaseerd op bewijs, kunnen zich best afvragen hoe het centrale belang van wetenschappelijk bewijs naast andere belangen benadrukt kan worden, en hoe er meer gewicht gegeven kan worden aan wetenschappelijke frames. Ten tweede zijn experts erbij gebaat om te bedenken hoe zij het leveren van beleidsevaluaties het beste kunnen communiceren, zodat beleidsmakers er voldoende aandacht aan besteden. Op hun beurt kunnen beleidsmakers dan op zoek gaan naar een betere manier om zulke expertise te integreren in beleidsontwikkeling. Tot slot is het ook aangegeven dat experts en beleidsmakers reflecteren over de soort expertise die nodig is voor de volgende stap in het klimaatbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan klimaatadaptatiebeleid, risico-evaluaties, en alternatieve beleidsoplossingen in het geval van het falen van reeds ingezet

beleid. Investeren in onderzoek ter beantwoording van deze en aanverwante vragen is zeker een uitdaging, zowel vandaag als morgen (interviews 2 en 12).

## Interviews

1. Ambtenaar van de Europese Commissie, 21 oktober 2016
2. Ambtenaar van een Europees Agentschap, 23 september 2016
3. Ambtenaar van een Europees Agentschap, 16 september 2016
4. Ambtenaar van de Europese Commissie, 2 december 2016
5. Academicus, 17 november 2016
6. Ngo-vertegenwoordiger, 1 mei 2012
7. Ngo-vertegenwoordiger, 15 februari 2012
8. Industrievertegenwoordiger, 5 juli 2012
9. Industrievertegenwoordiger, 12 juli 2012
10. Ngo-vertegenwoordiger, 15 februari 2012
11. Academicus, 11 oktober 2016
12. Ambtenaar van een Europees Agentschap, 5 oktober 2016
13. Ambtenaar van de Europese Commissie, 1 augustus 2012



## Referenties

BÄCKSTRAND, K. & ELGSTRÖM, O. (2013). "The EU's Role in Climate Change Negotiations: from Leader to 'Leadiator'". In *Journal of European Public Policy*, 20 (10), 1369-1386, <http://doi.org/10.1080/13501763.2013.781781>.

BICKERTON, C.J., HODSON, D. & PUETTER, U. (2015). "The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era". In *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 703-722, <http://doi.org/10.1111/jcms.12212>.

BOASSON, E.L. & WETTESTAD, J. (2013). *EU climate policy: industry, policy innovation and external environment*. Farnham: Ashgate.

BOLIN, B. (2007). *A history of the science and politics of climate change: The role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

BÖRZEL, T.A. (2016). "From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics". In *Journal of Common Market Studies*, 54 (mei), 8-31, <http://doi.org/10.1111/jcms.12431>.

CHONG, D. & DRUCKMAN, J.N. (2007). "Framing Theory". In *Annual Review of Political Science*, 10 (1), 103-126, <http://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>.

DAVITER, F. (2007). "Policy Framing in the European Union". In *Journal of European Public Policy*, 14 (4), 654-666.

DAVITER, F. (2011). *Palgrave Studies in European Union Politics*. Houndsmills: Palgrave MacMillan.

DIMITROV, R.S. (2010). "Inside Copenhagen: the state of climate governance". In *Global Environmental Politics*, 10 (2), 1-24.

DUPONT, C. (2016). *Climate Policy Integration into EU Energy Policy: Progress and Prospects*. London: Routledge.

DUPONT, C. & OBERTHÜR, S. (2015). "The European Union". In LÖVBRAND, E. & BÄCKSTRAND, K. (eds.). *Research Handbook on Climate Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 224-236.

DUPONT, C. & OBERTHÜR, S. (2017). "The Council and the European Council: Stuck on the Road to Transformational Leadership". In Wurzel, R.K.W., Connelly, J. & Lieferink, D. (eds.). *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?*. London: Routledge, 66-79.

EUROPESE COMMISSIE (2000). *Communication from the Commission on EU policies and measures to reduce greenhouse gas emissions: towards a European Climate Change Programme (ECCP)*. COM(2000)88, (8 maart 2000).

EUROPESE COMMISSIE (2001). *European governance: a white paper*. COM(2001)428, (27 juli 2001).

EUROPESE COMMISSIE (2005). *Background Paper: Winning the Battle Against Global Climate Change*. SEC(2005)180.

EUROPESE COMMISSIE (2007a). *Impact Assessment: Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius. The Way Ahead for 2020 and Beyond*. SEC(2007)8/3.

EUROPESE COMMISSIE (2007b). *Limiting global climate change to 2 degrees Celsius. The way ahead for 2020 and beyond*. COM(2007)2.

EUROPESE COMMISSIE (2015). *Strengthening Evidence Based Policy Making through Scientific Advice: Reviewing existing practice and setting up a European Science Advice Mechanism*.

EUROPESE RAAD (2007). *Conclusions (March)*.

EUROPESE RAAD (2009). *Conclusions (October)*.

GEDEN, O. (2015). "Ensuring the Quality of Scientific Climate Policy Advice". In *SWP*, 30 (mei).

GULLBERG, A.T. (2013). "Pressure or Information? Lobbying for Binding Renewable Energy Targets in the European Union". In *Review of Policy Research*, 30 (6), 611-628, <http://doi.org/10.1111/ropr.12049>.

HAAS, E.B. (1958). *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*. Stanford, CA: Stanford University Press.

HEAD, B.W. (2016). "Toward More 'Evidence-Informed' Policy Making?" In *Public Administration Review*, 76 (3), 472-484, <http://doi.org/10.1111/puar.12475>.

HÖHNE, N., DEN ELZEN, M. & ADMIRAAL, A. (2015). *Analysis Beyond IPCC AR5: Net Phase Out of Global and Regional Greenhouse Gas Emissions and Reduction Implications for 2030 and 2050*. ACT2015.

HUMALISTO, N.H. (2015). "Knowledge in Climate Policy Integration: How non-governmental organizations re-frame the sciences of indirect land-use changes for policy-makers". In *Environmental Policy and Governance*, 25 (6), 412-423, <http://doi.org/10.1002/eet.1692>.

IPCC (2007). *Climate change 2007. Fourth assessment report: synthesis report*. Geneva, Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC (2013). "Summary for Policymakers". In STOKER, T.F., QIN, D., PLATTNER, G.-K., TIGNOR, M., ALLEN, S.K., BOSCHUNG,

J., NAUELS, A., XIA, Y., BEX, V. & MIDGLEY, P.M. (eds.), *Climate change 2013: the physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

JORDAN, A. & HUITEMA, D. (2014). "Innovations in climate policy: the politics of invention, diffusion, and evaluation". In *Environmental Politics*, 23 (5), 715-734, <http://doi.org/10.1080/09644016.2014.923614>.

JORDAN, A., HUITEMA, D., VAN ASSELT, H., RAYNER, T. & BERKHOUT, F. (eds.) (2010). *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*. Cambridge: Cambridge University Press.

KLÜVER, H., MAHONEY, C. & OPPER, M. (2015). "Framing in context: how interest groups employ framing to lobby the European Commission". In *Journal of European Public Policy*, 22 (4), <http://doi.org/10.1080/13501763.2015.1008550>.

LENSCHOW, A. (2010). "Environmental policy: contending dynamics of policy change". In WALLACE, H., POLLACK, M.A. & YOUNG, A.R. (eds.). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 307-330.

LÖVBRAND, E. (2011). "Co-producing European climate science and policy: a cautionary note on the making of useful knowledge". In *Science and Public Policy*, 38 (3), 225-236, <http://doi.org/10.3152/030234211X12924093660516>.

MORAVCSIK, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London, Routledge/UCL Press.

OBERTHÜR, S. & GROEN, L. (2017). "Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement

on climate change". In *Journal of European Public Policy*, 25 (5), 708-727, <http://doi.org/10.1080/13501763.2017.1291708>.

OBERTHÜR, S. & PALLEMAERTS, M. (eds.) (2010). *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Brussels: VUB Press.

OBERTHÜR, S. & ROCHE KELLY, C. (2008). "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges". In *The International Spectator*, 43 (3), 35-50, <http://doi.org/10.1080/03932720802280594>.

PETERS, B.G., PIERRE, J. & KING, D.S. (2005). "The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism". In *Journal of Politics*, <http://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>.

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE (2004). *Environment Council Conclusions, December 2004*.

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE (2005). *Environment Council Conclusions, March 2005*.

RADAELLI, C. (1999). "The public policy of the European Union: whither politics of expertise?" In *Journal of European Public Policy*, 6 (5), 757-774, <http://doi.org/10.1080/135017699343360>.

RIETIG, K. (2014). "'Neutral' experts? How input of scientific expertise matters in international environmental negotiations". In *Policy Sciences*, 47 (2), 141-160, <http://doi.org/10.1007/s11077-013-9188-8>.

SANDERSON, I. (2002). "Evaluation, policy learning and evidence-based policy making". In *Public Administration*, 80 (1), 1-22.

SCHAFFRIN, A., SEWERIN, S. & SEUBERT, S. (2015). "Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output". In *Policy Studies*

*Journal*, 43 (2), 257-282, <http://doi.org/10.1111/psj.12095>.

SHACKLEY, S. & WYNNNE, B. (1996). "Representing Uncertainty in Global Climate Change Science and Policy: Boundary-Ordering Devices and Authority". In *Science, Technology, and Human Values*, 21 (3), 275-302.

SKJÆRSETH, J.B. & WETTESTAD, J. (2010). "Making the EU Emissions Trading System: The European Commission as an entrepreneurial epistemic leader". In *Global Environmental Change*, 20 (2), 314-321, <http://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.12.005>.

SKOVGAARD, J. (2014). "EU climate policy after the crisis". In *Environmental Politics*, 23 (1), 1-17. <http://doi.org/10.1080/09644016.2013.818304>.

SOOMAI, S.S. (2017). "Understanding the science-policy interface: Case studies on the role of information in fisheries management". In *Environmental Science and Policy*, 72, 65-75, <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.03.004>.

WEINGART, P. (1999). "Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics". In *Science and Public Policy*, 26 (3), 151-161, <http://doi.org/10.3152/147154399781782437>.

WESSELINK, A., BUCHANAN, K.S., GEORGIADOU, Y. & TURNHOUT, E. (2013). "Technical knowledge, discursive spaces and politics at the science-policy interface". In *Environmental Science and Policy*, 30, 1-9, <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.12.008>.

WETTESTAD, J. (2000). "The Complicated Development of EU Climate Policy". In GUPTA, J. (ed.), *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 25-45.

WETTESTAD, J. (2011). "EU emissions trading: achievements and challenges". In BIRCHFIELD, V.L. & DUFFIELD, J.S. (eds.), *Towards a common European Union energy policy: problems, progress, and prospects*. New York: Palgrave MacMillan, 87-111.

WIENER, A. & DIEZ, T. (eds.) (2009). *European Integration Theory* (Second). Oxford: Oxford University Press.

## EINDNOTEN

- 1 *Assistent-professor Europese en Internationale Governance, Vakgroep Publieke Governance, Management en Financiën, Universiteit Gent: claire.dupont@ugent.be.*
- 2 *Postdoctoraal onderzoeker (met een beurs van de Japan Society for the Promotion of Science), United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability (UNU-IAS) en Keio University, Tokio, Japan: groen@unu.edu.*
- 3 *De auteurs danken Alwin Groen, Anemoon Soete, Ellen Wayenberg en twee anonieme reviewers voor hun waardevolle opmerkingen en suggesties die de leesbaarheid van het artikel aanzienlijk hebben verbeterd.*