

EU:s klimatpolitik

Förhandlingsvägen till samordning

Abstract

Eleven years after broking the Kyoto-protocol, the European Union still stands in the front line, combating climate change. How come the EU, with 27 diversified states, is able to integrate its members to what is widely considered the most progressive climate policy in the world?

This thesis takes a closer look at the negotiations that have shaped EU climate policy. Using negotiation-models to categorize different aspects of EU climate negotiations, several key-findings are presented. The thesis concludes that while EU entered the Kyoto-protocol with little to lose because of external factors like previous energy-reforms in key member countries, it had plenty to win in global influence and the satisfaction of an overwhelmingly Kyoto-positive public.

EU's continuous commitment to the climate issues will be costlier for its members, but now the EU is caught in its own and others rhetoric, linking the EU to positive action in climate politics. However, the linkage between the EU-identity and climate politics has had so many positive effects for the EU-image that it probably wouldn't change course even if it could.

Nyckelord: Europeiska Unionen, EU, Förhandlingar, Klimatförändringar, Klimatförhandlingar, Klimatpolitik, Kyotoprotokollet, Köpenhamnsprotokollet, Miljöpolitik

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	3
1.2	Frågeställningar	3
1.3	Formella förutsättningar	3
1.3.1	Juridisk benämning	3
1.3.2	Nivå på beslutsfattande	4
2	Metodologisk referensram	5
2.1	Tillvägagångssätt.....	5
2.2	Val av förhandlingsmodeller	5
2.3	Förhandlingsmodeller.....	6
2.3.1	Exkluderandet av förhandlingsmodellen policyinläring	7
2.4	Material	8
2.5	Avgränsning	8
3	Teori	10
3.1	Normativ institutionalism.....	10
3.1.1	Tvingande retorik	10
3.1.2	Samarbetsinriktade förhandlingar	11
3.1.3	Centrala processer i normativ institutionalism.....	11
3.2	Konkurrensinriktade förhandlingar	12
3.2.1	Centrala processer i konkurrensinriktade förhandlingar	13
3.3	Normativ preferenspåverkan	13
3.3.1	Centrala processer i normativ preferenspåverkan	14
4	Analys – Klimatförhandlingarna	15
4.1	Normativ institutionalism.....	15
4.1.1	Tvingande retorik	15
4.1.2	Samarbetsinriktade förhandlingar	18
4.1.3	Slutsats - normativ institutionalism.....	20
	Förekomst av modellens centrala processer	20
4.2	Konkurrensinriktade förhandlingar	20
4.2.1	Ett realistiskt perspektiv på Kyotoförhandlingarna.....	20
4.2.2	Intressegrupper och folkopinionen.....	22
4.2.3	Slutsats - konkurrensinriktade förhandlingar	23

Förekomst av modellens centrala processer	23
4.3 Normativ preferenspåverkan	24
4.3.1 Fördragets roll för EU:s syn på klimatpolitik.....	24
4.3.2 Socialiseringseffekter	25
4.3.3 Slutsats - normativ preferenspåverkan	26
Förekomst av modellens centrala processer	27
5 Strukturella faktorer och särskilda omständigheter	28
5.1 En internationell identitet och relationen till USA.....	28
5.2 EU:s institutionella sammansättning och flernivåledarskap	29
5.3 Ordförandeskapets betydelse.....	29
6 Slutsatser och sammanfattande diskussion	31
7 Källor	33

1 Inledning

När klimatfrågan först togs upp i slutet på 1970-talet var den en parentes bland då upplevt viktigare miljöfrågor. Sedan dess har klimatförändringar fått ständigt ökande utrymme i såväl media som forskning och politik. Från att ha varit en hett debatterad fråga i vetenskapliga kretsar är nu den absoluta majoriteten av miljöforskare överens om att vi idag upplever en global upphettning av klimatet till följd av mänsklig aktivitet. Media tilldelar frågan stor uppmärksamhet. Många tidningar har speciella klimatavdelningar. Tidningar och TV har gjort ett otal reportage om klimatfrågan och ofta ser man rubriker som berättar hur just du ska bli "klimat-smart". Den senaste rapporten från FN:s Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC), som redogjorde för en alarmerande ökning av antropogen växthuseffekt, har fått stort gehör i omvärlden. Detta visades inte minst genom att 2007 års Nobels fredspris tilldelades IPCC och USA:s vicepresident Al Gore för deras insatser med att föra klimatfrågan till toppen av den politiska agendan. Andra rapporter, som den ofta citerade "Stern Review of the Economics of Climate Change" av den välrenommerade brittiska ekonomen Lord Nicholas Stern, tar upp de ekonomiska aspekterna av klimatförändringar. Slutsatserna i Sterns rapport är att kostnaderna för att underlåta att agera i klimatfrågan - kostnader till följd av översvämningar, torka, försämrat jordbruk, stora flyktingströmmar med mera - vida överstiger de kostnader som det idag skulle kräva för att reducera utsläppen av växthusgaser tillräckligt mycket för att undvika dessa katastrofer. Stern, med en klassisk ekonomisk bakgrund, kallar klimatfrågan för:

"...the greatest and widest-ranging market failure the world has ever seen." (Stern, 2006, s.25).

Politiskt utgör dock klimatfrågan en utmaning. Utmaningen består i att undvika den klassiska "fångarnas dilemma" situation som ofta uppkommer när gemensamma resurser ska fördelas eller regleras. Samtidigt som alla aktörer skulle tjäna på att samtliga gjorde ansträngningar för att minska utsläppen av växthusgaser, så står varje enskild aktör för en så liten del av problemet (med något undantag) att deras insats i princip är negligierbar. Då de ekonomiska kostnaderna för att skära ner på växthusgasutsläpp är höga, riskerar alla aktörer som tar initiativ att hamna i en situation där man förlorar konkurrenskraft om inte alla (eller de flesta) andra följer efter. Dåvarande kanslichef för Europakommissionens miljödirektorat, och nuvarande generalsekreterare för Europakommissionen, Catherine Day uttalade sig 2005:

"Environmental policy has to be increasingly justified in the language of economics - of costs and benefits" (Day i Jordan (2005, s xvii).

I en värld av marknadsekonomi är ekonomiska aktörer ovilliga att ge upp dyrbar konkurrenskraft. All förändring måste vara ekonomisk förankrad, och när ekonomiska intressen ska beskäras vill sällan någon stå först i kön. De internationella förhandlingar som har behandlat klimatfrågan har därför ofta präglats av diskussioner om vem som egentligen kan krävas på vad. Utvecklingsländer påpekar att det är de utvecklade länderna som har stått, och fortfarande står, för den stora delen av växthusgasutsläpp. Varför skulle inte U-länderna få samma möjlighet till att öka sitt materiella välstånd som de utvecklade länderna? Vissa I-länder menar att ett avtal utan krav på utvecklingsländerna blir verkningslöst då många utvecklingsländer kommer att passera de utvecklade länderna i utsläppsnivåer inom ett par år. Dessutom riskerar ett undantag för utvecklingsländer att medverka till att tung, utsläppsintensiv industri helt enkelt flyttar till det land som tillåter mest utsläpp. I jakt på konkurrenskraft skulle detta kunna leda till ett utvecklingsländernas "race to the bottom", där miljölagar och regleringar anpassas efter hur pass mycket lönsam industri man kan locka till sig, eller hålla kvar. Länder med mycket naturlig energiproduktion kräver undantag från regleringar eftersom de redan är så miljövänliga. Andra menar att just dessa länder är de som har störst möjlighet att klara ytterligare reduceringar av utsläpp. Länder med lite tung industri kräver undantag för att de har låga utsläppsnivåer. Länder med omfattande industri kräver undantag därför att tung, konkurrenskraftig industri är en hörnsten i deras ekonomi.

I dessa komplicerade förhandlingar framstår den Europeiska Unionen (EU), i både retorik och handling, allt tydligare som den stora ledaren och koordinatören. Efter det att USA deklarerade att det inte avsåg att ratificera Kyoto-avtalet gjorde EU stora ansträngningar för att få resterande aktörer att medverka, bland annat genom att stödja ett ryskt medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO). För egen del utlovade EU att som helhet sänka sina utsläpp av de aktuella växthusgaserna med 8 % under 1990 års nivåer till år 2012, vilket var det största reduceringsmålet av Kyotoprotokollets samtliga parter (Kyotoprotokollet, 1997, Annex B, s. 20). Efter att slutligen ha uppfyllt kraven på 55 medverkande länder, som tillsammans stod för minst 55 % av växthusgasutsläppen år 1990, ratificerades Kyoto-avtalet den 16 januari 2005. EU har efter Kyoto-avtalets ratificering fortsatt sitt aktiva arbete i klimatfrågan. Kommissionen har vid ett flertal tillfällen deklarerat sin avsikt att vara ledande kraft i det globala klimatarbetet, bland annat genom ett uttalat mål att hålla den globala temperaturökningen mindre än 2 grader Celsius jämfört med förindustriella nivåer (kommissionen, 10 jan 2007 (1)). Det senaste exemplet på EU:s engagemang är de högt ställda reduceringsmålen som den Europeiska Unionens Råd (hädanefter ministerrådet) presenterade i mars 2007 inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn hösten 2009. Rådet utlovar ett garanterat mål på att sänka EU:s sammanlagda växthusgasutsläpp med 20 % under 1990 års nivåer till år 2020. Detta mål utökas till 30 % om vissa nyckelländer som USA, Kina, Indien och Ryssland utlovar liknande minskningar. Man utlovar dessutom att verka för att andelen förnyelsebar energi i EU:s totala energiproduktion ska uppgå till 20 %. Det står att jämföra med ca 7 % idag.

Hur kommer det sig då att EU, med 27 medlemsstater, med olika intressen, ekonomiska förutsättningar och politisk bakgrund, kan agera som en samlad kraft i klimatfrågan? Hur kommer det sig att den aktör som har kanske flest diversifierade intressen och intressenter att beakta är den som driver den mest progressiva klimatpolitiken? Den här uppsatsen gör en ansats till att med hjälp av förhandlingsteori förklara hur EU lyckats samordna sina medlemsländer kring den klimatpolitik som drivits gentemot omvärlden från förbundet av en gemensam klimatpolitik i mitten på 1990-talet, fram till förhandlingarna som resulterade i ministerrådets presentation av 20/30 % målet efter vårtoppmötet i Bryssel den 8 mars år 2007.

1.1 Syfte

Uppsatsens syfte är att utifrån ett förhandlingsperspektiv förklara hur EU samordnat sin utrikespolitik i en kontroversiell och högst aktuell fråga, klimatpolitik. Aktuella förhandlingsmodeller används för att kategorisera avgörande moment i klimatförhandlingarna och för att samtidigt knyta an till existerande forskning. Utöver direkt inblick i förhandlingsprocesserna bakom EU:s klimatpolitik erbjuder uppsatsen mer generell insikt i vilka aspekter som inverkar när EU harmoniserar sin utrikespolitik i frågor där diversifierade intressen verkar.

1.2 Frågeställningar

Primär frågeställning: Hur kan EU:s effektiva samordning kring en aktiv klimatpolitik förklaras utifrån aktuella förhandlingsmodeller?

Kompletterande frågeställning: Har utgången av EU:s klimatförhandlingar påverkats av faktorer som faller utanför förhandlingsmodellerna?

1.3 Formella förutsättningar

1.3.1 Juridisk benämning

EU:s miljöpolicy ligger under EU:s första pelare: Den Europeiska Gemenskapen. Därmed är egentligen den juridiskt korrekta aktören att hänvisa till i miljöfrågor just den Europeiska Gemenskapen, eller "EG". Det har dock blivit praxis att

hänvisa till "EU" som aktör även i frågor under den första pelaren (Vogler, Bretherton, 2006, s. 2). Denna praxis kommer att följas i uppsatsen och ingen åtskillnad på EG och EU görs därmed.

1.3.2 Nivå på beslutsfattande

I det här avsnittet redogörs för EU:s beslutsprocess i internationella klimatfrågor. Genom att klargöra hur beslut angående klimatpolitik fattas, åskådliggörs samtidigt i vilken EU-institution de avgörande förhandlingarna sker.

Miljöpolitik faller vanligtvis under artikel 251 i Rom-fördraget om medbestämmande mellan ministerrådet och parlamentet. Det finns vissa undantag som regleras under Nice-fördraget artikel 175 (2), som gäller bland annat interna skattefrågor och ett lands tillgång till energikällor, där ministerrådet bestämmer genom konsensus, utan medbestämmande från parlamentet. Internationella klimatmandat regleras dock varken under artikel 251 i Rom-fördraget eller artikel 175 (2) i Nice-fördraget. Inte heller regleras de under EU-fördraget artikel 300, som avser internationella avtal. Istället sker beslutsfattande i internationella klimatfrågor i något av en juridisk anomali utan egentlig juridisk bas. Beslut förbereds vanligtvis i ministerrådets permanenta arbetsgrupper (COREPER) för att sedan fastställas i ministerrådet genom konsensus, utan medbestämmande från parlamentet. Besluten kallas "Council conclusions" och är tekniskt sett inte juridiskt bindande då de inte har något stöd i Rom-fördraget, men kan betraktas som politiska ställningstaganden på allra högsta nivå. Att ett medlemsland skulle avvika från ett beslut som fattats genom "Council conclusions" är "otänkbart" (Watt, intervju, maj 2008). Genom bruket av "Council conclusions" har EU:s medlemsländer de facto vetorätt i frågor rörande internationella klimatåtaganden.

Vid frågor rörande klimatpolitik representeras medlemsländerna i ministerrådet vanligtvis av sina miljöministrar, men på grund av klimatfrågans gränsöverskridande karaktär deltar andra ministrar också regelbundet. Avgörande beslut fattas ofta av medlemsländernas regeringschefer.

I denna uppsats är det således förhandlingarna i ministerrådet som behandlas om inte annat anges.

2 Metodologisk referensram

I det här kapitlet redogörs för uppsatsens metodologiska förutsättningar. Utöver tillvägagångssätt, klargörs valet av de förhandlingsmodeller som används i uppsatsen. Dessa presenteras sedan kort och utslutandet av en av modellerna förklaras. Slutligen berörs uppsatsens material och avgränsning i korthet.

2.1 Tillvägagångssätt

Uppsatsens syfte; att förklara vilka faktorer som medverkat till EU:s effektiva samordning kring en klimatpolitik; är inte helt oproblematiskt att genomföra. Att i positivistisk mening få verklig, kvantifierbar kunskap i frågan är inte möjligt. Detta skulle inte bara kräva en, i det här formatet, praktiskt ogenomförbar enkätstudie bland en stor mängd delegater från samtliga länder i den Europeiska Unionen som deltagit vid förhandlingarna. Det skulle även kräva att dessa delegater var helt sanningsenliga i sina svar, något som är osannolikt då förhandlingar ofta karaktäriseras av informella aspekter och ibland omedvetna preferensskiftningar hos inblandade aktörer (Thomas 2008, s. 14-16, 23). En kvantitativ studie tycks därför både teoretiskt och praktiskt olämplig. Istället kommer den här uppsatsen utgå från en mer teoretisk metod, där aktuella förhandlingsmodellens förmåga att förklara EU:s klimatpolitik kommer att prövas genom att undersöka i vilken grad vissa centrala processer i dessa modeller kan sägas ha förekommit i EU:s klimatförhandlingar. Vilka dessa centrala processer är framgår i senare kapitel. Även om denna metod inte möjliggör en direkt kvantifiering av vilka processer som påverkat i vilken grad, så bidrar den med betydelsefull kunskap om vilka förhandlingsteoretiskt betydande aspekter som varit närvarande vid klimatförhandlingarna och – inte minst – vilka som inte varit det. Metoden att analysera klimatförhandlingarna via aktuella förhandlingsmodeller ger därför en god insikt i vilka förhandlingsteoretiska processer som kan sägas ha inverkat på utgången av ministerrådets förhandlingar i klimatfrågan.

2.2 Val av förhandlingsmodeller

Vid valet av förhandlingsmodeller fanns två alternativ. Det första alternativet var att välja ut X antal förhandlingsmodeller från olika teorier och författare och applicera dessa direkt på klimatförhandlingarna. Det andra alternativet var att använda samma modeller som en mer erfaren författare använt sig av i en

liknande studie behandlande EU:s utrikespolitik. Det senare alternativet har flera fördelar. En författare med gedigen erfarenhet av forskningsprojekt som behandlar EU:s utrikespolitik har med stor sannolikhet överlägsen inblick i vilka förhandlingsmodeller som är användbara och relevanta inom forskningsområdet. Att använda samma modeller bidrar då till att denna studie på ett naturligt sätt knyter an till - och utvecklar - redan existerande forskning. En annan fördel är att förklaringsmodellerna av en och samma författare blir homogent presenterade, till skillnad från modeller presenterade i olika forum där förutsättningarna för publikationerna, och därmed innehållet i dessa, kan variera i stor omfattning. Möjligheten att jämföra slutsatserna från en författares artikel på en högre abstraktionsnivå (Europeiska Unionens utrikespolitik) och uppsatsens egna slutsatser från en studie på lägre abstraktionsnivå (EU:s utrikespolitiska klimatmål) utgör ännu en fördel.

Då fördelarna av att använda förhandlingsmodeller från tidigare forskning är flera, återstod valet av forskare. Professor Daniel C. Thomas vid Dublin University publicerade i mars 2008 en artikel med titeln ”The Negotiations of EU Foreign Policy and External Relations: A Normative Institutionalist Approach”. Artikeln är en del i ett större bokprojekt som vill förklara just hur EU lyckas koordinera sin utrikespolitik och sina utrikespolitiska relationer. Thomas studie är inte bara en av de mest aktuella i ämnet Europeisk utrikespolitik, den erbjuder även en utomordentlig teoretisk översikt över vilka faktorer som anses inverka på förhandlingar på EU-nivå. Valet av Daniel Thomas studie var därmed väl underbyggt. Hans förhandlingsmodeller utgör utgångspunkt för denna uppsats studie av klimatförhandlingar inom den Europeiska Unionen.

Notera att syftet med att använda Daniel Thomas förhandlingsmodeller inte är att verifiera eller falsifiera dessa, utan att använda dem som ett verktyg för att analysera, förklara och kategorisera vilka faktorer som inverkat och inverkar på EU:s samordning kring en aktiv klimatpolitik.

2.3 Förhandlingsmodeller

I sin artikel tar Thomas upp fyra förhandlingsmodeller:

- Normativ institutionalism (Normative Institutionalism)
- Konkurrensinriktade förhandlingar (Competitive Bargaining)
- Normativ preferenspåverkan (Normative Suasion)
- Policyinlärning (Policy Learning) - **Policyinlärning kommer inte att behandlas i denna uppsats, vilket förklaras nedan.**

Förhandlingsmodellerna kommer i viss mån att breddas för att belysa fler aspekter av samordning än de som berörs i Thomas ursprungliga studie. Detta görs genom att inkooperera ytterligare delar av de integrationsteorier som ligger till grund för modellerna. Motivet är dels att kunna undersöka alla relevanta delar av klimatförhandlingarna och därmed få en så heltäckande bild av dessa som möjligt, dels att balansera den något ojämna fördelningen i Thomas studie där hans egen modell *normativ institutionalism* har en mer framträdande roll. *Konkurrensinriktade förhandlingar* bygger till stor del på Andrew Moravcsiks teori om Liberal Intergovernmentalism (LI) och Robert Putnams ”Two-level Games” där stater agerar strikt efter egenintresse. *Normativ preferenspåverkan* härrör från konstruktivistisk teori där institutioner och aktörer påverkar varandras normativa preferenser. *Policyinläring* har sin grund i integrationsteorier som betonar vikten av utbyte av information och teknisk kompetens.

Dessa förhandlingsmodeller har inte anspråk på att förklara alla aspekter av förhandlingar på EU-nivå. Det finns en uppsjö av mer eller mindre specialiserade teorier och modeller kring vad som påverkar förhandlingssituationer, alla med egna förtjänster och brister. En avgränsning är dock nödvändig. Förhandlingsmodellerna ovan är tillräckligt breda för att förklara majoriteten av de aspekter vi möter i förhandlingar på EU-nivå och samtidigt tillräckligt precisa för att tillåta en noggrann karaktärisering av dessa. I den mån materialet antyder faktorer som inte förklaras av ovanstående modeller kommer detta tas upp i ett avslutande kapitel.

2.3.1 Exkluderandet av förhandlingsmodellen policyinläring

Policyinläring förklarar integration med utbyte av information och kompetens i komplicerade policyfrågor. Aktörer väntas förändra preferenser och därmed agerande efter att ha tagit del av teknisk information eller kunnande som inte funnits tillgänglig för dem tidigare (Thomas, 2008, s. 22). Därmed är dess förklaringskraft i klimatfrågan begränsad. Klimatfrågan saknar visserligen inte komplexitet. Ny forskning och nya rön presenteras ständigt av media, intressegrupper och forskare. Men EU har inte tillgång till vare sig information eller kompetenser som inte också görs tillgängliga för aktörer utanför unionen. Klimatfrågans gränsöverskridande natur gör att stater och institutioner har intresse av att dela med sig av den information som finns tillgänglig. Andra involverade aktörer, så som intressegrupper och lobbyorganisationer, bidrar också till spridandet av information.

Att EU som institution skulle besitta unik teknisk information i klimatfrågan, som gör att dess medlemmar skulle enas kring en klimatpolitik de annars skulle vara oeniga om, och som aktörer utanför unionen inte har tillgång till, förefaller därmed ytterst osannolikt. Således bedöms *policyinläring* som förklaringsmodell till politisk integration inte vara relevant för EU-ländernas samordning i klimatfrågan och kommer därför inte att behandlas i denna uppsats.

2.4 Material

Förhandlingsmodellerna kommer att kompletteras av relevanta delar av integrationsteori, så som utvalda verk av Andrew Moravcsik och Robert Putnam, samt mer sammanfattande samlingsverk behandlande europeisk integrations- och policyteori.

Analysen kommer att grunda sig på primärmaterial från de olika EU-institutionerna, framförallt Europakommissionen, i form av fördrag, rapporter, uttalanden och pressmeddelanden. Relevant sekundärmaterial i form av vetenskapliga böcker och artiklar som behandlar EU:s miljö- och klimatpolitik kommer också att beaktas.

En särskild plats i studien har ambassadör Bo Kjellén, f.d. chefsförhandlare för miljödepartementet och bland annat medverkande vid Kyoto-förhandlingarna 1997-98. Kjellén har inför denna uppsats haft vänligheten att svara på frågor om sina upplevelser och erfarenheter av klimatförhandlingar på EU-nivå. Hans personliga erfarenheter och professionella insyn i förhandlingar är särskilt intressant i bedömningen av vilken slags press och vilken stämning som delegaterna i klimatförhandlingar känner av och påverkas av. En enskild intervju riskerar alltid att färgas av intervjupersonens personliga upplevelse och avspeglar möjligen inte den faktiska situationen så väl som en mer kvantitativ undersökning. Men då den ideella situationen, att intervjua högt uppsatta personer i samtliga EU-länders delegationer vid klimatförhandlingarna, inte är praktiskt genomförbar, är Bo Kjelléns hjälp till insyn i ett annars otillgängligt område en mycket uppskattad tillgång för detta arbete.

2.5 Avgränsning

Uppsatsen kommer att behandla ministerrådets interna förhandlingar gällande den Europeiska Unionens gemensamma målsättning i klimatförhandlingar med omvärlden. Det är framförallt förhandlingarna i anslutning till Kyoto-protokollet som kommer att omfattas, men fokus kommer även att riktas på att förklara EU:s fortsatta aktiva roll i de internationella klimatförhandlingarna fram till ministerrådets vårtoppmöte den 8 mars år 2007, där 20/30 % målet inför Köpenhamnsförhandlingarna slogs fast.

Huruvida EU lyckas implementera de uppsatta klimatmålen eller ej kommer inte att beröras, då detta dels faller utanför uppsatsens huvudsakliga syfte och dels för att implementeringsperioden inte går ut förrän 2012. Därmed finns inga säkra svar att ge huruvida EU kommer att uppfylla sina klimatmål eller ej.

Fördelningen av reduceringsmålet på 20/30 % till år 2020 mellan medlemsländerna kommer ej heller att beröras då dessa fortfarande är under förhandling och det ännu är osäkert exakt vilka reduceringsmål som kommer att fastställas under Köpenhamnsförhandlingarna hösten 2009.

3 Teori

I det här avsnittet presenteras de tre förhandlingsmodellerna och deras centrala processer mer utförligt. Notera att förhandlingsmodellerna inte nödvändigtvis står i motsatsförhållande till varandra i alla aspekter.

3.1 Normativ institutionalism

Normativ institutionalism är framtagen av Thomas (2008) specifikt i syfte att förklara europeisk utrikespolitik. Därmed är den direkt knuten till de europeiska institutionerna och skiljer sig på så vis från *konkurrensinriktade förhandlingar* och *normativ preferenspåverkan*, som är mer generella.

De flesta institutionalistiska teorier som behandlar Europeisk integration tillskriver EU som institution ett betydande mått av inflytande på de policyprocesser och bestämmelser som dess medlemsstater enas kring. Medan medlemsstaterna är den drivande kraften bakom skapandet av EU:s institutioner, utövar samma institutioner en oberoende påverkan på medlemsländernas beteende och beslut i förhandlingssituationer (Thomas 2008, s.14). *Normativ institutionalism* förklarar denna påverkan som tvingat agerande av "lämplighet", skapad av institutionernas normativa åtaganden.

Modellen förutsätter att medlemsstaterna värdesätter och inser fördelarna med ett medlemskap i unionen. Vidare förutsätts medlemsstaterna därför värna om att EU vidmakthåller, eller ökar, sitt anseende som en handlingskraftig och stabil institution, som agerar enligt förutbestämda policyantaganden och normativa åtaganden. Detta skapar vissa ramar som medlemsstater förväntas respektera i förhandlingssituationer. Medan stater driver sina utrikespolitiska intressen i förhandlingarna, sker detta således inom en given institutionell kontext som uppmuntrar vissa förhandlingsmetoder och förhandlingsutgångar, medan andra missgynnas eller till och med deslegitimeras (ibid. s. 15). Resultatet av EU-förhandlingar beror således dels på de enskilda medlemsländernas preferenser, men också på hur EU positionerat sig i frågan i termer av normativa åtaganden.

Det finns enligt modellen för *normativ institutionalism* två konkreta exempel på hur denna typ av institutionell påverkan yttrar sig; *tvingande retorik* (*Entrapment*) och *samarbetsinriktade förhandlingar* (*Cooperative Bargaining*).

3.1.1 Tvingande retorik

Då medlemsstaterna värdesätter att deras politik och policys uppfattas vara i samförstånd med EU:s övergripande preferenser och normativa ställningstaganden, bedöms de vara mindre benägna att agera på ett sätt som ställer dem i motsatsställning till dessa i förhandlingssituationer. Att en policy framstår som överensstämmande med EU:s normativa ställningstaganden försvårar därmed för motståndare till policyn att få gehör för sin ståndpunkt. Motståndare till den berörda policyn riskerar nämligen inte bara att utmålas som sabotörer av en positiv politik, utan också undergrävande EU:s trovärdighet på den internationella arenan. Medlemsstater väljer därför ofta att dämpa argument som står i motsats till EU:s rådande normativa ställningstaganden och väljer att "spela med" för att inte ådra sig negativ publicitet och negativt politiskt tryck. Tvingande retorik kan till och med hindra länder att driva frågor som är i den egna nationens intresse. Forskning tyder på att då medlemsstater en gång valt att "spela med" i en policy de egentligen motsätter sig, tenderar de att känna sig tvingade att medverka till ytterligare policys i samma fråga eller område (Thomas 2008, s. 15).

3.1.2 Samarbetsinriktade förhandlingar

Samarbetsinriktade förhandlingar kallas också "problemlösningsförhandlingar" och kan ställas i motsatsförhållande till konkurrensinriktade förhandlingar. Till skillnad från konkurrensinriktade förhandlingars föreställning om förhandlingar som ett nollsummespel, fokuserar förhandlingsinriktade förhandlingar på att nå förhandlingsutgångar och lösningar som ger positiv effekt för alla inblandande. En vanlig analogi är att man fokuserar på att "förstora kakan", hellre än att bara försöka "dela kakan", där varje aktör vill roffa åt sig så mycket som möjligt. Denna typ av förhandlingar förutsätter att alla aktörer är helt ärliga med sina preferenser och att dessa uttalas tidigt i förhandlingsskedet för att bästa möjliga lösning ska kunna nås. Aktörerna utvecklar en "konsultationsreflex", där alla omedelbart delar med sig av information och preferenser i en ansträngning att hitta ett gemensamt utgångsläge och en gemensam förståelse för problemet som ska förhandlas (Thomas, s. 16). Genom "konsultationsreflexen" och strävan efter konsensus uppmuntras medlemsländer att fokusera på det som binder dem samman, och avskräcks från att fokusera på det som kan skapa konflikt eller klyftor mellan länderna.

3.1.3 Centrala processer i normativ institutionalism

- *Aktörers värnande om medlemskap och institutionens anseende*
- *Retorik med syftet att sammankoppla vissa ståndpunkter med institutionens existerande normer*

- *Samarbetsinriktade förhandlingar, där aktörerna öppet delar med sig av information och preferenser*
- *Utvecklandet av ”win-win” lösningar*

3.2 Konkurrensinriktade förhandlingar

Andra integrationsteorier antar en betydligt mer realistisk teoriansats i studiet av europeisk integration. Så ser till exempel *liberal intergovernmentalism*, i vilken modellen konkurrensinriktade förhandlingar har sin teoretiska bas, medlemsstaterna som de centrala aktörerna i EU-förhandlingar, och EU endast som ”en internationell regim för policysamordning” (Moravcsik, 1999, s. 298). Därmed betraktas EU som ett internationellt forum, vari dess medlemmar söker största möjliga vinning för den egna staten i deras intressefrågor. Var medlemsstaternas intressen ligger avgörs av en kombination av internationell press och politiska åtaganden på den nationella arenan (Thomas, 2008, s. 20). Förhandlingar på EU-nivå förklaras således med ett ”two-level game”, bestående av en nationell och en internationell nivå. På den nationella nivån söker inhemska grupperingar stöd för sina intressen genom att sätta press på landets regering, samtidigt som regeringen söker politisk makt genom att tillmötesgå och binda till sig dessa grupperingar. På den internationella nivån söker representanterna för medlemsstaterna att tillmötesgå så mycket av de nationella intressegruppernas krav som möjligt, samtidigt som de söker att undvika negativ utveckling på den internationella arenan (Putnam, 1988, s. 434). Integration i EU kan (enligt LI) därmed bäst förklaras som en serie av rationella beslut av medlemsstaternas ledare, där besluten bestäms av press och möjligheter på den nationella arenan, varje stats relativa makt i det internationella samfundet, samt EU-institutionernas förmåga att förstärka medlemsstaternas trovärdighet gentemot varandra (Moravcsik, 1998, s. 18). EU som supranationell institution bör därmed inte betraktas i motsatsförhållande till, eller som försvagare av, nationsstaten. Tvärtom är EU ytterligare ett instrument för nationsstaten att hävda sig och bör snarast ses som ett tecken på nationernas styrka och välmående (Schimmelfenning i Wiener, Diez, 2004, s. 80).

I förhandlingssituationer förväntas medlemsstaterna således endast se till sin egen nations bästa och inte beröras preferensmässigt eller normativt av EU-tillhörighet eller av institutionella mekanismer. Förhandlingarna får därmed karaktären av ett nollsummespel, där varje stat försöker få så stor bit av ”kakan” som möjligt. Denna förhandlingsmodell förutsätter att det är den eller de parter som är minst mottagliga för förändring som kommer att dominera förhandlingarna. Detta sker genom ett konstant hot om veto, eller om att inte medverka, om förhandlingarna tycks leda till en situation där parten eller parterna skulle föredra status quo (Thomas, 2008, s. 20). Alla förhandlingar som behandlar en graderbar fråga, till exempel ”Hur mycket bistånd ska vi ge till land X?”,

kommer troligtvis att resultera i ett avtal som alla kan enas kring, men som ligger närmst det medlemslands preferenser som varit minst mottaglig för förändring. Förhandlingarna får karaktären av ”minsta gemensamma nämnare”, där all förändring måste ske på det minst mottagliga medlemslandets villkor.

3.2.1 Centrala processer i konkurrensinriktade förhandlingar

- *Rationella aktörers värnande om den egna staten och dess intressen*
- *Konkurrensinriktade förhandlingar där den aktör vars preferenser är närmast status quo dominerar agendan*
- *Påverkan från inhemska politiska grupperingar och intressegrupper*

3.3 Normativ preferenspåverkan

Förhandlingsmodellen *normativ preferenspåverkan* härstammar från konstruktivistisk teori, som fokuserar på det dynamiska förhållande som sägs existera mellan aktörer och institutioner och mellan statliga och regionala identiteter. Aktörer definieras genom den sociala kontext de verkar i och kontexten definieras också av dess aktörer (Risse i Wiener, Diez, s. 161). Detta medför inte bara att en aktörs medlemskap i en institution förändrar dennas identitet och beteende; med denna förändring sker nödvändigtvis också en förändring i aktörens grundläggande normativa preferenser och intressen. Sociala normer återger nämligen inte bara hur vi ska agera, utan kan ofta definiera vilka ”vi” är (ibid., s. 163). När en aktör, en stat eller ett folk får en skiftning i identitet till följd av ett medlemskap i en institution, har den nya identiteten nya preferenser och intressen att beakta, preferenser som ”kommer på köpet” med ett medlemskap. Detta sker inte ögonblickligen eller automatiskt, utan är ett resultat av faktorer som institutionaliserade diskurser och retorik i sättet man hanterar sakfrågor och problem (Christiansen, Jörgensen, Wiener, 1999, s. 541). Medlemskapet i sig kan sägas bidra till att ”övertala” sina medlemmar att samtycka med institutionens gällande sociala normer, eller åtminstone att betrakta frågan ur dess synvinkel.

Konstruktivistisk teori motsätter sig därmed bilden av den statliga förhandlaren som en kalkylerande, rationell varelse, som hela tiden eftersträvar största möjliga vinstmaximering för den egna statens intressen (Risse i Wiener, Diez, 2004, s. 162). Istället för att agera utifrån en realistisk ”*logic of consequentiality*”, anpassar aktören sitt agerande med en ”*logic of appropriateness*” till vad som är passande i den sociala kontexten (Wallence, Wallence, Polack, 2005, s. 23). Aktören är mottaglig för omgivningens

preferenser och tenderar att ”rätta in sig i ledet”. Efter en längre tids arbete eller vistande i en institution sker en socialisering där aktörerna i den givna kontexten förväntas ha preferenser som rörts sig mot varandra.

Aktörer förväntas också ha en dynamisk inställning till samarbete. I förhandlingssituationer yttrar detta sig genom att aktörerna söker samförstånd i hur en fråga ska betraktas, vilka problem eller möjligheter den innebär och vad den rätta reaktionen bör vara. Aktörerna ägnar sig således åt en normativ diskussion, där deltagarna inte bara försöker övertala varandra, utan också är beredda att ändra sin egen normativa ståndpunkt om de möts av överlägsna argument. Målet med förhandlingar är således inte att tvinga igenom sina egna intressen, utan att nå en överlagd, förnuftig konsensus (Risse i Wiener, Diez, 2004, s.164). *Normativ preferenspåverkan* är mest trolig att uppkomma i en miljö där sakfrågan är ny i sammanhanget, eller andra omständigheter gör att frågan karakteriseras av en viss ovisshet. Aktörerna är då mer benägna att söka efter sakfrågans själva kärna, eller ett institutionaliserat sätt att beakta frågan. Aktörerna bör inte heller ha någon viktig social övertygelse som står i direkt motsats till den argumentation som avser att få dem att justera sina preferenser. Slutligen är normativ preferenspåverkan mer trolig att uppstå i frågor med stort medialt tryck, snarare än i mer politiserade frågor (Thomas, 2008, s. 24).

3.3.1 Centrala processer i normativ preferenspåverkan

- *Aktörers identifiering med institutionen*
- *Institutionell socialisering, med skiftande preferenser utifrån sociala sammanhang*
- *Konsensusinriktade förhandlingar där aktörer är öppna för normativ preferenspåverkan*
- *Institutionaliserade sätt att betrakta sakfrågor*

4 Analys – Klimatförhandlingarna

I det här avsnittet genomförs en analys av huruvida, och i vilken grad, de tre förhandlingsmodellernas centrala processer kan sägas ha förekommit i EU:s interna klimatförhandlingar. Genom att undersöka förekomsten av dessa processer är det möjligt att bedöma deras förmåga att förklara EU:s effektiva samordning kring en aktiv klimatpolitik.

Vilken institution de olika aktörerna, dvs. EU:s medlemsstater, främst identifierar sig med och värnar om kommer inte att utredas. Även om identitetsfrågan är central i förhandlingsmodellerna är detta framförallt teoretiskt relevant. En utredning med syfte att klargöra identitetsfrågan skulle främst ta upp värdefullt utrymme. Tidigare forskning visar att individer identifierar sig med flera grupper. Till exempel känner ofta medborgare i ett europeiskt land samhörighet med både EU och den egna nationalstaten (Wiener, Diez, s. 166). Därmed kan vi också förutsätta att medlemmarna i ministerrådet gör detsamma i egenskap av regeringsföreträdare samt beslutsfattare i ett av EU:s lagstiftande organ. Analysen kommer därför istället fokusera på de mer analyserbara processerna i EU:s klimatförhandlingar.

Förhandlingsmodellerna behandlas var för sig. I viss mån ställs modellerna mot varandra för att utkristallisera så många aspekter av förhandlingarna som möjligt. Då många relevanta historiska händelser presenteras i det första kapitlet, *normativ institutionalism*, kommer det första kapitlet att bli oproportionerligt långt. Detta ska inte tolkas som att större vikt läggs vid *normativ institutionalism* än vid de andra förhandlingsmodellerna.

4.1 Normativ institutionalism

4.1.1 Tvingande retorik

Det är viktigt att minnas att det för mindre än 20 års sedan rådde stor osäkerhet kring klimatfrågan. FN:s klimatkonvention, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), som behandlades 1992 var vagt formulerat och fastställde endast att problemet existerade och att framtida handling var nödvändig (Kjellén, 2007, s. 63). Under denna tid av osäkerhet hade EU ännu inte utvecklat en formell ståndpunkt i klimatfrågan.

Redan 1990 hade dock vissa av EU:s medlemsländer, bland annat Holland, Danmark och Tyskland, fastställt frivilliga nationella utsläppsmål. I oktober samma år svarade EU:s miljö- och energiministrar genom att göra ett gemensamt uttalande där de fastställde att den Europeiska Gemenskapens som helhet skulle verka för att EU:s utsläpp av koldioxid skulle hållas under 1990 års nivå till år 2000 (Schreurs, Tiberghien, 2007, s. 20). Även om detta uttalande inte innebar några formella åtaganden för EU sattes ribban alltså från början relativt högt. Uttalandet är ett tidigt exempel på hur klimatfrågan genom retorik kopplas samman med EU:s preferenser.

Vid det s.k. Berlin Mandate 1995, som initierades av Tysklands i klimatfrågan mycket aktiva förbundskansler Helmut Kohl, fastslogs det att de länder som undertecknat UNFCCC (50 stater, bland andra USA) skulle försöka nå ett avtal om fasta mål för minskade utsläpp av växthusgaser, och att förhandlingarna om detta avtal skulle ske i Kyoto, Japan år 1997 (Vig, Faure, 2004, s. 213). I EU pågick under den här tiden och ända fram till dagarna före Kyotoförhandlingarna intensiva diskussioner om vilka förhandlingsmål som skulle drivas av unionen. I EU:s interna förhandlingar uppges kommissionen ha betonat att ett internationellt ledarskap av EU i klimatfrågan var välbehövligt och att möjligheten att axla ett sådant ledarskap borde gripas (Vogler, 2008, s. 10). Detta är ännu ett exempel på hur EU:s motiv och preferenser genom retorik kopplades samman med en gemensam, kraftfull ståndpunkt i klimatfrågan.

Efter Kyotoförhandlingarna bidrog händelser på den globala arenan till en betydande ökning av retorik som sammankopplade EU och Kyotoprotokollet. USA:s undertecknande av Kyotoprotokollet hade varit starkt avhängande på landets demokratiska president, William Clinton, och dennas mycket klimatengagerade vicepresident Albert Gore. På hemmaplan hade den amerikanska senaten, vilken måste godkänna samtliga internationella avtal som presidenten undertecknar, röstat igenom den så kallade Byrd-Hagel resolutionen med röstsiffrorna 95-0. Resolutionen deklarerade att USA under inga omständigheter skulle ingå ett internationellt avtal som a) fastställde reduceringsmål för utvecklade länder men inte utvecklingsländer, b) kunde vara skadligt för den amerikanska ekonomin (Vig, Faure, 2004, s. 214). När sedan George W. Bush vann presidentvalet år 2001 och som ett av sina första stora beslut drog tillbaka USA:s undertecknande av Kyotoprotokollet, med uttalanden från administrationen om att "Kyoto is dead", fick det stor internationell uppmärksamhet (Ibid. s.208.).

Stora delar av det internationella samfundet fördömde president Bush's agerande. Europeisk media gjorde stora utspel mot USA där de kallade president Bush's agerande "...*breathtaking arrogance or (because of) his connections with energy industry...*" och "*proof that he (Bush) is more concerned with the US standard of living and their energetic spending, than with the future of the planet*" (ett axplock av tidningar citerade i Schreurs, Tiberghien, 2007, s. 29). Det är viktigt att komma ihåg att inte heller EU hade ratificerat Kyoto-protokollet vid den här tidpunkten. Interna diskussioner pågick fortfarande medan man arbetade för att samla nödvändigt stöd utifrån för att protokollet skulle kunna vinna laga

kraft. Men med USA:s plötsliga avhopp framstod EU inte längre som bara pådrivare i klimatfrågan, utan som USA:s motpol och därmed miljövärldens stora hjälte. EU fick epitetet som ”*The champion of the Kyoto protocol*” (Vig, Falure, 2004, s. 222), ”*Climate hegemon*” (Vogler, Bretherton, 2006, s. 2) och ”*The only game in town*” (ibid, s. 9, citat från Earth Negotiations Bulletin 2001:13.). Externa aktörer i form av media använde således retorik som på ett markant sätt kopplade samman Kyotoprotokollet med EU:s normativa åtaganden.

I takt med USA:s avhopp och omvärldens lovord växte EU:s engagemang i klimatfrågan (Ebbesson i Cramér, Bull, 2008, s.25, s. 34). Sveriges dåvarande miljöminister Kjell Larsson deklarerade att ”*The Kyoto protocol is still alive*” (CNN, 2001) och EU:s miljöministrar uppmanade i ett gemensamt uttalande alla övriga industrialiserade länder att ställa sig bakom Kyoto och implementera protokollet i sin helhet (Kjellén, 2008, s.98). Kommissionen deklarerade genom dåvarande miljökommissionär Margot Wallström att unionen avsåg att skaffa de resterande nödvändiga ratifikationerna för att protokollet skulle träda i kraft (Kjellén, 2007, s. 75), vilket man lyckades med år 2004. Detta skedde inte minst genom det uppmärksammade draget att stödja ett ryskt medlemskap i WTO i utbyte mot att Ryssland ratificerade Kyotoprotokollet.

Omvärldens retorik, som kopplade samman EU som institution med Kyotoprotokollet, verkade som en extra drivkraft till EU:s engagemang i klimatfrågan. Med omvärldens uppskattning av EU:s arbete och med den framträdande bilden av EU som en samlad kraft i klimatfrågan skulle internt motstånd i klimatfrågan vara förödande för EU:s nyvunna hjältestatus. En rimlig slutsats är att dessa omständigheter verkat för en konvergens av åsiktsyttringar inom EU, där eventuella motståndare till den rådande klimatpolitiken funnit det opassande att driva en motsatt ståndpunkt mot EU:s - åtminstone i omvärldens ögon - normativa åtaganden.

Efter Kyotoprotokollets ratificerande har kommissionen själv vid ett flertal tillfällen sammankopplat EU som institution med en aktiv klimatpolitik. Så skedde till exempel i ett meddelande angående EU:s framsteg i uppfyllandet av sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet:

”De beslutsamma insatserna på hemmaplan gör också att EU kan leva upp till sina ambitioner som internationellt föredöme... Dessa åtgärder sänder starka, långsiktiga signaler till... det internationella samfundet att EU tänker ta krafttag mot klimatförändringarna, och att man förväntar sig att alla EU-institutioner, företag och medborgare drar sitt strå till stacken.” (kommissionen, 1 dec. 2005)

I samband med framläggandet av förslaget till ministerrådet angående mål för Köpenhamnsmötet publicerade kommissionen följande uttalanden:

”Kommissionen betonar att stora minskningar av utsläppen fortfarande är möjliga och påminner om EU:s löfte att fullfölja och fördjupa de åtgärder som redan antagits och att även vidta nya.” (kommissionen, 10 jan 2007 (1))

”EU måste... gå i spetsen internationellt... (och) visa sitt internationella ledarskap i klimatfrågan.” (kommissionen, 10 jan 2007 (2))

Uttalandena sammankopplar tydligt EU:s, inte bara nuvarande, utan även *framtida* åtaganden med en fortsatt progressiv klimatpolitik. Retoriken är därmed ett tydligt exempel på tvingade retorik enligt modellen *normativ institutionalism*. Ministerrådet godkände den 10 mars år 2007 kommissionens förslag i princip oförändrat.

4.1.2 Samarbetsinriktade förhandlingar

I mitten på 1990-talet tycktes ett gemensamt mål svårt att nå för unionen som delades i länder med stor vilja till att åta sig utsläppsreduceringar, framförallt Tyskland, Holland och Storbritannien, och de som var mindre villiga till detta däribland Portugal, Grekland och Spanien. Den senare gruppen av länder befann sig i ett läge av stadig tillväxt av sina, relativt sätt, underutvecklade ekonomier och med de stadigt växande utsläppsnivåer som kom på köpet. I den tidigare gruppen länder var å andra sidan Storbritannien och Tyskland i färd med att omstrukturera sin energiproduktion från kol till mindre utsläppsintensiva alternativ och skulle därmed sannolikt inte ha några problem med att nå eventuella reduceringsmål. Holland å sin sida hade (och har) ett mer direkt intresse av att bekämpa klimatförändringar då landet till stor del ligger under havsnivån och en ytterligare stigning av denna skulle innebära stora problem. Med dessa motsättningar är det lätt att föreställa sig hårda interna förhandlingar där staterna rigoröst försvarade sina ståndpunkter. Enligt ambassadör Bo Kjellén så förekom dock sådana motsättningar sällan under förhandlingar i klimatgruppen eller i ministerrådet:

”Det är viktigt att komma ihåg att det i relationen mellan medlemsländerna normalt sätt inte finns någon motsättning mellan ”EU” som union och medlemsländerna. I Rådets arbetsgrupper är alla representerade och man försöker resonera sig fram till vad som är EU-ståndpunkten i förhållande till andra länder.” (Kjellén, intervju, april 2008).

Kjelléns uttalande är närmast en direkt beskrivning av den typ av samarbetsinriktade förhandlingar, där aktörer delar med sig av information och preferenser öppet, som beskrivs av *normativ institutionalism*. Uttalandet talar också emot de av nationella intressen styrda förhandlingar som beskrivs i förhandlingsmodellen *konkurrensinriktade förhandlingar*.

Trots detta var alltså EU länge delat i klimatfrågan. Lösningen kom när Holland tog platsen som ordförandeland i EU våren 1997, strax före Kyotoförhandlingarna skulle inledas. Det holländska ordförandeskapet tog tillsammans med forskare fram en metod för ”bördesfördelning” i klimatfrågan.

Metoden kallas Triptych och väger faktorer så som ett lands folkmängd, ekonomisk utveckling och metoder för energiframställning mot dess utsläpp av växthusgaser (Kjellén, 2007, s.71). Metoden fastställde att medan Grekland, Irland, Portugal och Spanien kunde tillåta sig betydande *ökningar* av växthusgasutsläpp till år 2010 skulle detta kompenseras av betydande reduceringar av framförallt Danmark, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Sammantaget skulle ett reduceringsmål på omkring 10 % under 1990 års nivåer till år 2010 för EU som helhet vara fullt rimligt att nå (Scheurs, Tiberghien, 2007, s. 41). Metoden vann stort uppskattande och erkändes av samtliga medlemsstater. Ett viktigt steg i de interna förhandlingarna kring ett klimatmål hade tagits. Greppet att fördela bördan av klimatmålet var inte nytt, samma typ av ansvarsfördelning fastställdes redan i UNFCCC med avseende på utvecklingskontra utvecklade länder. Men framtagandet av Triptych som metod är ändå ett tydligt exempel på utvecklandet av en ”win-win” lösning där samtliga aktörer upplevde att de gick vinnande från förhandlingsbordet.

Med Triptych-metoden som bakgrund, och kommissionen och Tyskland som lobbade för kraftfullt agerande av EU, beslutade unionen att gå in i förhandlingarna med ett internationellt respekterat mål att reducera EU:s sammanlagda mängd växthusgasutsläpp till 15 % under 1990 års nivåer till år 2010 (Vogler, 2008, s. 12). Målet var dock, precis som målen inför Köpenhamnsförhandlingarna är, avhängigt av att andra tog liknande ansvar. Efter hårda förhandlingar i Kyoto, inte minst mellan EU och USA i en mängd nyckelfrågor, sattes den utvecklade världens sammanlagda utsläppsminskningar till 5,2 % under 1990 års nivåer till år 2012. EU:s utsläppsmål bestämdes till 8 % och USA:s till 7 % under 1990 års nivåer vid tidpunkten för undertecknandet av Kyoto-protokollet (Kyotoprotokollet, 1997, Annex B, s. 20).

Kort efter det att Kyotoprotokollet trätt i kraft år 2005 startades världens första och hittills enda obligatoriska system för handel med utsläppsrätter i European Union Emission Trading Scheme (EU ETS). EU ETS är ett system för att på marknadsekonomiska grunder reglera och övervaka utsläppen av koldioxid i EU. Varje medlemsland ansöker om utsläppsrätter hos kommissionen beroende på en uppskattning av det egna landets behov, varefter dessa utsläppsrätter genom tilldelning, försäljning eller auktion fördelas på landets industri. För ett land eller en industrisektor ett överskott av utsläppsrätter kan dessa säljas på en öppen marknad (Kulesa, 2007, s.70). Tanken är att systemet ska ge incitament för länder och industri att satsa på miljövänliga produktionslösningar och därmed kunna tjäna pengar på att sälja de utsläppsrätter man inte längre behöver. EU ETS kan ses som ytterligare ett exempel på frukten av samarbetsinriktade förhandlingar och utvecklandet av ”win-win” lösningar inom unionen. Det ska dock poängteras att idén till ett handelsprogram med utsläppsrätter från början kom från USA, med EU som stark motståndare. Sedan USA förhandlade in handel med utsläppsrätter mellan länder som en godkänd metod för att uppnå Kyotomålen har dock EU gjort en totalvändning i frågan och är nu en av utsläppshandelns stora förespråkare.

4.1.3 Slutsats - normativ institutionalism

I klimatförhandlingarna på EU-nivå finns det gott om exempel på de centrala processer som förklarar integration enligt förhandlingsmodellen *normativ institutionalism*. Tvingande retorik förekom redan i ett tidigt skede av klimatförhandlingarna. Förekomsten ökade kraftigt efter USA:s avhopp från Kyotoprotokollet och förekommer fortfarande idag. Ambassadör Bo Kjellén vittnar om en samarbetsinriktad inställning till förhandlingar och utvecklandet av Triptych och EU ETS är exempel på kreativa lösningar till gemensamma problem.

Förekomst av modellens centrala processer

- ***Teoretisk process:*** Retorik som syftar till att sammankoppla vissa ståndpunkter med institutionens existerande normer

Utfall: En mängd tydliga exempel från både interna och externa aktörer.

- ***Teoretisk process:*** Samarbetsinriktade förhandlingar, där aktörerna öppet delar med sig av information och preferenser

Utfall: Samarbetsinriktade förhandlingar är normen i klimatförhandlingar på EU-nivå enligt ambassadör Bo Kjellén.

- ***Teoretisk process:*** Utvecklandet av ”win-win” lösningar

Utfall: Triptych och EU ETS är tydliga exempel på utvecklandet av ”win-win” lösningar i EU:s klimatförhandlingar.

4.2 Konkurrensinriktade förhandlingar

4.2.1 Ett realistiskt perspektiv på Kyotoförhandlingarna

Ur ett realistiskt teoretiskt perspektiv finns det ingenting som tyder på att förhandlingarna i perioden mellan UNFCCC och Kyotoförhandlingarna präglats av annat än nationella intressen. Visserligen fanns det grupperingar i EU som verkade för tuffa utsläppsregleringar i klimatfrågan. Men detta var antingen länder som genom redan utförda åtgärder skulle sänka sina utsläpp per automatik (Tyskland och Storbritannien), länder som hade stor tillgång till miljövänliga energikällor (Danmarks utbyggda vindkraft och Österrikes omfattande vattenkraft) eller länder som av särskilda anledningar hade extra mycket politisk press på sig från hemmaplan för att agera i klimatfrågan (Holland). Att EU ratificerade det urvattnade UNFCCC spelade ingen reell roll för unionens medlemsstater då inga fasta utsläppsmål fastställdes där.

EU:s interna förhandlingar var också relativt låsta fram till tiden precis innan Kyoto-förhandlingarna skulle inledas. Att medlemsländerna slutligen kunde enas kring ett mål har sina förklaringar. Valet av år 1990 som indexår, något som aldrig fastslogs i UNFCCC, var synnerligen lyckat för EU:s del. Tysklands och Storbritanniens stora energireformer i början av 1990-talet skulle enligt prognoser bidra till att utsläppsminskningar på upp mot 10 % under 1990 års nivåer till år 2012 för EU som helhet skulle vara fullt genomförbara även om de sydeuropeiska länderna fortsatte att öka sina utsläppsnivåer i pågående takt (Christiansen, 2004, s. 30, Schreurs, Tiberghien, 2007, s. 32). EU:s medlemsländer kunde alltså fortgå med ”business as usual” och ändå nå ett reduceringsmål på 10 % under 1990 års utsläppsnivåer till år 2012 enligt prognoserna. Därmed fanns det ingen anledning, inga nationella intressen som kom i kläm, att inte acceptera detta som gemensamt mål.

I ljuset av detta påpekade dock kommissionen att för att överhuvudtaget kunna aspirera på rollen som en pådrivare i klimatförhandlingarna måste ett högre än 10 procentigt reduceringsmål vara utgångspunkten i förhandlingarna mot omvärlden. Återigen delades EU i de medlemsländer som kunde tänka sig ytterligare ansträngningar i klimatfrågan och de som föredrog status quo. Ett nytt dödläge hade nåtts där nationella intressen för ett ögonblick tycktes sätta den europeiska agendan. Lösningen kom i ett förslag av den dåvarande danska miljöministern Svend Auken som föreslog att det 10 procentiga reduceringsmålet skulle vara EU:s interna överenskommelse, men att man i förhandlingarna med omvärlden skulle gå in med en 15 procentigt reduceringsmål avhängigt av att andra I-länder satte liknande mål. Att länder som USA, Japan och Ryssland skulle godta sådana utsläppsreduceringar ansågs ytterst osannolikt och därför skulle det interna målet på 10 % bli det som i slutändan gällde (Vogler, 2008, s. 12). Denna pragmatiska lösning gav således EU internationell prestige medan medlemsländernas nationella intressen aldrig var hotade annat än i teorin. (Det senare inkluderandet av ytterligare tre växthusgaser till protokollets ursprungliga tre förändrade förutsättningarna något, men EU:s reduceringsmål bedömdes av analytiker fortfarande vara betydligt lättare att nå än till exempel USA:s, Japans och Kanadas, trots att dessa var satta till en lägre procentsats (ibid.)).

Även EU:s ambitiösa satsning på utsläppshandelssystemet EU ETS undergrävdes i viss mån av nationella intressen. För att skydda inhemsk industri

tenderade nämligen medlemsstaterna att överdriva de nationella behoven av utsläppsrätter i sina ansökningar till kommissionen. Resultatet blev ett överskott av utsläppsrätter på marknaden och därmed ett väldigt lågt marknadspris. De billiga utsläppsrätterna har i sin tur gjort att de avsedda ekonomiska drivkrafterna för att få industri att sänka sina utsläppsnivåer uteblivit (Olsen-Lundh i Cramér, Gustavsson, Oxelheim, 2008, s. 99).

4.2.2 Intressegrupper och folkopinionen

De europeiska länderna hade också gynnsamma förutsättningar för att ingå i ett klimatavtal av andra anledningar. En stark miljölobby verkade (och verkar) både nationellt och regionalt för ett kraftfullt ställningstagande i klimatfrågan av EU. EU:s generösa regler för att låta NGO's delta i klimatmöten har också bidragit till att deras synpunkter beaktats på högsta instans (Kjellén, intervju, april 2008). Att miljöorganisationer verkade för tuffa utsläppsregleringar var dock ingenting specifikt för EU. Även i till exempel USA, som ju som bekant valt en mycket tillbakadragen roll i klimatpolitiken, verkade en sådan lobby vid tidpunkten för Kyotoförhandlingarna. Den stora skillnaden mellan EU och USA låg istället i reaktionen från industrilobbyn. Visserligen förekom visst motstånd från industrilobbyn i EU, bland annat genom skapandet av *The European Sound Climate Policy Coalition*, en organisation grundad av oljebolaget ExxonMobil på 1990-talet för att motverka EU:s deltagande i Kyotoprotokollet (The Guardian, 8 dec 2005). Men på det stora hela var europeisk industrilobby betydligt mer välvilligt inställda till Kyotoprotokollet än sina amerikanska motsvarigheter. Miljöinriktade industrigrupper som *Business Council for a Sustainable Energy Future*, *the European Wind Energy Association* och *the International Cogeneration Alliance* visade europeiska firmors benägenhet att se klimatfrågan som en möjlighet i termer av marknadsföring och ny teknologi, snarare än ett hinder mot konkurrenskraft (Schreurs, Tiberghien, 2007, s. 32). Medan oljejättar i USA pressade landets regering hårt i anslutning till Kyotoprotokollet, deklarerade europeiska oljebolag som BP, Dutch Shell och Austrian OMV sitt stöd för Kyotoprotokollet och en förebyggande syn på miljöpolitik (ibid.).

De europeiska lobbygruppernas stöd grundade sig i sin tur på ett helt annat åsiktsklimat bland allmänheten än i USA. En av EU:s många "Eurobarometer" (undersökningar, som syftar att kartlägga EU:s medborgares åsikter och preferenser) visade att 88 % av EU:s medborgare ansåg att ett av EU:s prioriteringsområden bör vara miljön år 2002 (Eurobarometer, höst 2002, s. 65). Vid tiden för presidents Bushs tillbakadragande av undertecknandet av Kyotoprotokollet uppgav 87 % av tillfrågande tyskar att de misstycckte till Bushs tillbakadragande. Samma siffra var 89 % i Italien, 85 % i Frankrike och 83 % i Storbritannien; detta att jämföra med 44 % i USA (Schreurs, Tiberghien, 2007, s. 30). En liknande undersökning utförd av WWF visade att en stor majoritet av europeiska medborgare ansåg att EU skulle leda världen till ett internationellt avtal utan USA (Ibid.).

Med en stark miljölobby, en industrilobby (förhållandevis) positivt inställd till förändring och en allmän opinion som stödjer ett internationellt klimatfördrag var och är pressen från nationella och regionala intressegrupper övervägande inriktade på att styra EU och nationella regeringar *mot* handling i klimatfrågan. Det two-level game i internationella förhandlingar som beskrivs av modellen *konkurrensinriktade förhandlingar* har därmed medverkat till handling snarare än tvärtom. Den motpol till miljölobbyn som funnits i industrilobbyn i USA, finns inte heller i EU. Den överväldigande positiva befolkningen har också gjort något annat än ett aktivt deltagande i Kyotoprotokollet mycket svårt att motivera politiskt, framförallt för EU:s institutioner med kommissionen i spetsen, men även för de enskilda nationalstaterna.

4.2.3 Slutsats - konkurrensinriktade förhandlingar

Konkurrensinriktade förhandlingar förutsätter att aktörer slår vakt om nationella intressen i förhandlingssituationer. Analysen visar dock att omständigheter i anslutning till Kyotoförhandlingarna gjorde att EU:s till synes mycket högt ställda ambitioner i klimatfrågan inte nödvändigtvis hotade medlemsländernas nationella intressen. Klart står dock att förhandlingarna inte präglats av ”minsta gemensamma nämnare” problem, där de minst förändringsvilliga aktörerna sätter agendan. Detta gäller särskilt i de förhandlingar som föranledde 20/30 % målet till år 2020, eftersom EU inte längre kan förlita sig på det försprång som Tysklands och Storbritanniens energireformer i början av 1990-talet utgjorde i Kyotoförhandlingarna. Uttalanden från Bo Kjellén talar emot förekomsten av klimatförhandlingar som ”nollsumme-spel” i EU-sammanhang. Politisk press från intressegrupperingar har förekommit, men en relativt välvilligt inställd industri har gjort att denna press övervägande verkat *för* EU:s medverkan till ett internationellt klimatfördrag.

Förekomst av modellens centrala processer

- ***Teoretisk process:*** *Konkurrensinriktade förhandlingar där den aktör vars preferenser är närmast status quo dominerar agendan*

Utfall: I vissa avseenden konkurrensinriktade förhandlingar med nationella intressen i fokus, dock kan inte den aktör med preferenser närmast status quo sägas ha dikterat villkoren i klimatförhandlingarnas slutresultat.

- ***Teoretisk process:*** *Påverkan från inhemska politiska grupperingar och intressegrupper*

Utfall: Påverkan från nationella intressegrupper i klimatfrågan har varit karakteriserad av övervägande press *för* en aktiv klimatpolitik.

4.3 Normativ preferenspåverkan

4.3.1 Fördragets roll för EU:s syn på klimatpolitik

Förhandlingsutgångar avgörs inte bara vid förhandlingsbordet. Bakomliggande, institutionaliserade faktorer avgör ofta hur aktörer närmar sig en sakfråga och hur denna behandlas. Så innehåller EU:s grundläggande fördrag miljöpolitiska formuleringar som troligtvis spelat en nyckelroll i utformandet av unionens miljödiskurs – och i förlängningen därmed dess klimatpolitik. Formuleringarna berör internationellt samarbete och den s.k. försiktighetsprincipen (*precautionary principle*).

Miljön reglerades inte i det ursprungliga Rom-fördraget. Under 1970- och 80-talet drogs istället de generella riktlinjerna för miljöpolitik i EU upp i s.k. miljöhandlingsprogram (Environmental Action Programmes – EAP:s). Redan det första EAP, som författades inför Stockholmskonferensen 1972, betonade att EU skulle söka internationellt samarbete i miljöfrågor (Ebbesson i Cramér, Bull, 2008, s. 22). EAP:s fastställer fortfarande EU:s prioriteringar på miljöområdet och internationellt samarbete har varit en av huvudpunkterna i samtliga sex (kommissionen, sixth EAP). Även om EAP:s var och är centrala för EU:s miljöpolitik så är inte EAP:s juridiskt bindande åtaganden. Men med 1987 års revidering av Romfördraget och därmed skapandet av den europeiska enhetsakten (Single European Act - SEA) fastslogs det att den Europeiska Gemenskapen *skall* engagera sig internationellt för att effektivt kunna verka för bevarandet och skyddet av miljön:

“Within their respective spheres of competence, the Community and the Member States shall co-operate with third countries and with the relevant international organisations.” (SEA, 1987, art 130r:5)

I Nicefördraget från 2001 bekräftas EU:s internationella inställning till miljöpolitik:

“The High Contracting Parties are determined to see the European Union play a leading role in promoting environmental protection in the Union and in international efforts pursuing the same objective at global level.” (Nicefördraget, 2001, art 175:9)

EU:s internationella inriktning i miljöfrågor är således juridiskt fastställd i två av unionens grundande fördrag och upprepade gånger bekräftad i dess miljöhandlingsprogram.

Försiktighetsprincipen är ett annat nyckelbegrepp i EU:s inställning till miljöpolitik. Försiktighetsprincipen innebär att när de potentiellt skadliga effekterna av en företeelse eller produkt identifierats, bör åtgärder vidtas även om dessa effekter inte är fullt klarlagda eller verifierade (kommissionen, 2000). Försiktighetsprincipen fastställdes som den utgångspunkt varifrån all EU:s miljöpolitik skall utgå ifrån i Amsterdamfördraget från 1997:

“Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.” Amsterdamfördraget, 1997, art. 35)

Då viss osäkerhet rådde angående definitionen och användandet av försiktighetsprincipen begärde ministerrådet en definition år 1999, på vilken kommissionen svarade år 2000 (kommissionen, 2000). Denna definition har det sedan dess kontinuerligt refererats till i alla miljöfrågor som EU är aktiva i. På samma sätt som internationellt samarbete är därmed användandet av försiktighetsprincipen fastställd i ett av EU:s fördrag och därefter vid upprepade tillfällen åberopad i en mängd handlingsplaner.

Även om förekomsten av ett koncept i ett fördrag och dess påverkan på faktisk politik inte nödvändigtvis går hand i hand, är det rimligt att tro att förekomsten av artiklar avseende internationellt samarbete och försiktighetsprincipen i fördrag och handlingsplaner i EU bidragit till att forma EU-institutionernas sätt att ta sig an klimatfrågan. Detta har i sin tur stor betydelse för klimatförhandlingarna då bakgrundsmaterial, kommissionens förslag till ministerrådet och hela den institutionaliserade diskursen om klimatförhandlingarna formats sannolikt färgats av institutionernas syn på miljöpolitik.

4.3.2 Socialiseringseffekter

Konstruktivistisk teori betonar gärna aktörers föränderliga beteenden och preferenser utifrån vilken kontext dessa befinner sig i. Då klimatfrågan först förhandlades om inom EU på 1990-talet karaktäriserades den av många av de nyckelförutsättningar som bedöms vara nödvändiga för att en sådan preferenspåverkan ska kunna ske. Frågan var relativt ny, den präglades av ovisshet och det fanns ett stort massmedialt tryck för handling (Thomas, 2008, s. 24). Att bedöma huruvida de europeiska ministrarna i klimatfrågan verkligen

skiftat sina preferenser efter institutionella normer eller normativ övertalning är dock svårt att utröna. Istället används det empiriska material som finns inom området för att om möjligt dra generaliserade slutsatser av detta. Objektet för socialiseringsforskning är oftast kommittéer (t.ex. COREPER) och ministerrådets arbetsgrupper, på grund av att dessa har sin huvudsakliga arbetsplats i Bryssel och således torde vara mer mottagliga för socialiserade effekter. En utmärkt översikt över forskningsprojekt som behandlar socialisering i EU från mitten av 1990-talet och framåt presenterades av Quaglia, De Francesco och Radaelli i *Journal of European Public Policy*, januari 2008. Utan att gå in i detalj på de olika forskningsprojekten visar resultaten i allmänhet på en existerande, men svag socialiseringseffekt. Preferenspåverkan tycks dock nästan uteslutande förekomma när nationella intressen inte är direkt inblandade (Quaglia, Francesco, Radaelli, 2008, s. 160). Det är därför rimligt att anta att preferenspåverkan genom socialisering torde förekomma i mindre eller samma ringa omfattning i ministerrådet (där de avgörande besluten i klimatfrågan fattats), eftersom medlemsländernas ministrar i regel tillbringar en mindre andel av sitt arbete i Bryssel och/eller med EU-frågor än medlemmarna i kommittéer och arbetsgrupper. Det är därmed osannolikt att socialiserande effekter på ministerrådets aktörers normativa preferenser varit en avgörande process i utgången av EU:s klimatförhandlingar.

Däremot vittnar ambassadör Bo Kjellén om den typ institutionaliserade, dynamiska förhandlingar som beskrivs av *normativ preferenspåverkan*:

”Utan tvekan har det funnit en stark strävan att visa upp en enad front, vilket naturligtvis gäller både länder som velat och kunnat gå längre än EU-positionen och de som helst velat se en lägre ambitionsgrad. Samtidigt måste man komma ihåg att EU:s förhandlingspositioner, som slutligen fastställs på ministernivå, mejslas ut under en lång förhandlings- och anpassningsprocess...” (Kjellén, intervju, april 2008)

Behovet av att visa upp en enad front och förekomsten av en anpassningsprocess talar för konsensusinriktade förhandlingar där aktörer också kan vara öppna för preferenspåverkningar. Huruvida preferenspåverkningar verkligen sker är svårt att avgöra.

Samtidigt talar Kjelléns uttalande återigen emot förhandlingsmodellen *konkurrensinriktade förhandlingars* begrepp om förhandlingar som ett forum där endast nationella intressen beaktas.

4.3.3 Slutsats - normativ preferenspåverkan

Förekomsten av tydliga exempel på precis de faktorer som präglat EU:s aktiva klimatpolitik – eftersträvandet av internationellt samarbete och försiktighetsprincipen – i EU-fördrag och handlingsprogram ger goda skäl att tro att klimatförhandlingarnas utgång har påverkats av EU:s institutionaliserade syn

på miljöpolitik. Bo Kjellén bekräftar förekomsten av konsensusinriktade förhandlingar. Det finns dock endast begränsade bevis för en allmän socialisering mot ”europeiska normer” för aktörer vid EU-institutionerna.

Förekomst av modellens centrala processer

- ***Teoretisk process:*** *Institutionell socialisering, med skiftande preferenser utifrån sociala sammanhang*

Utfall: Det finns svaga, men existerande bevis på att sådan socialisering förekommer. Det är dock osannolikt att de förekommit i klimatförhandlingarna i ministerrådet i någon avgörande grad.

- ***Teoretisk process:*** *Konsensusinriktade förhandlingar, där aktörer är öppna för normativ preferenspåverkan*

Utfall: Konsensusinriktade förhandlingar bekräftas av Kjellén. Det går dock inte att avgöra huruvida ministrarna i ministerrådet skiftat sina normativa preferenser i klimatförhandlingarna.

- ***Teoretisk process:*** *Institutionaliserade sätt att betrakta sakfrågor*

Utfall: Förekomsten av de karaktäriserande dragen av EU:s klimatpolitik i fördrag och handlingsprogram indikerar att en institutionaliserad syn på miljöfrågor har inverkat på utgången av klimatförhandlingarna.

5 Strukturella faktorer och särskilda omständigheter

De förhandlingsmodeller som används i studien förklarar primärt de processer som inverkar på utgången av förhandlingar. Alla förhandlingar har dock även strukturella faktorer och särskilda omständigheter som påverkar dess utgång. I det här kapitlet presenteras omständigheter som med stor sannolikhet påverkat utgången av klimatförhandlingarna, men som inte kan kategoriseras under de tre förhandlingsmodellerna. Tysklands och Storbritanniens energireformer i början på 1990-talet har redan berörts under *konkurrensinriktade förhandlingar*, men ytterligare tre förtjänar att nämnas:

- En internationell identitet och relationen till USA
- EU:s institutionella sammansättning och flernivåsledarskap
- Ordförandeskapets betydelse

5.1 En internationell identitet och relationen till USA

Även om EU var pådrivare i klimatfrågan redan före USA:s dramatiska avhopp från Kyotoprotokollet förstärktes ansträngningarna för att verkligen nå ett klimatavtal drastiskt därefter (Ebbesson i Cramér, Bull, 2008, s.25, s. 34). USA:s avhopp gav i själva verket EU ett unikt tillfälle att visa internationellt ledarskap för första gången, ett ledarskap som EU entusiastiskt tog sig an (Vogler, Bretherton, 2006, s. 9). EU:s dåvarande miljökommissionär Margot Wallström uttalade sig strax efter det att EU valt att driva vidare Kyotoprotokollet:

"I think something has changed today in the balance of power between the U.S. and the E.U." (BBC, 2001).

När sedan EU lyckades få Japan, Kanada och Ryssland att ratificera Kyotoprotokollet markerade det enligt analytiker en brytpunkt i kampen om internationellt ledarskap (Vogler, 2008, s. 16). Kopplingen mellan EU:s identitet och klimatfrågan bekräftas också av Bo Kjellén:

"En aktiv och positiv linje i klimatfrågan är en viktig del av EU:s internationella identitet. Särskilt starkt har ju detta markerats efter 2001, när USA helt abdikerade från en ledarroll i klimatfrågan" (Kjellén, intervju, april 2008)

Klimatpolitik visade sig vara en enande kraft för EU, ett område där europeisk integration varit framgångsrik ur både intern och extern synvinkel. EU, inte minst kommissionen, har därför använt klimatpolitiken som ett verktyg för att knyta internationella band till andra nationer och därmed öka sitt internationella inflytande och relativa styrka gentemot USA (Schreurs, Tiberghien, 2007, s. 34, s. 41). EU:s aspiration (genom såväl sina medlemsländer som kommissionen) att vara en betydande aktör på den internationella arenan, och möjligheten att använda klimatpolitiken som ett flaggskepp inom detta område, har således varit viktiga element i klimatförhandlingarna.

5.2 EU:s institutionella sammansättning och flernivåledarskap

EU:s institutionella sammansättning har ofta kritiserats för att vara krånglig och för att motverka effektivt beslutsfattande. I klimatfrågan visade sig dock EU:s flerinstitutionella sammansättning leda till fler möjligheter till ledarskap, snarare än fler möjligheter till veto och stoppandet av förslag (Schreurs, Tiberghien, 2007, s. 25). Såväl flera enskilda medlemsstater som kommissionen som parlamentet har varit pådrivare för en aktiv EU-roll i klimatfrågan. Detta ledarskap på flera nivåer har gett förespråkare för en aktiv klimatpolitik fler röster att tala med och därmed bidragit till större utrymme i medier, debatter och förhandlingar. Flernivåsledarskapet kan också sägas ha varit ömsesidigt förstärkande, där de olika ledaraktörerna varit angelägna om att visa sitt engagemang och sin handlingskraft (Ibid.). Flernivåsledarskapet har gett förespråkare för en aktiv klimatpolitik möjligheten att turas om att vara pådrivare i klimatförhandlingarna och därigenom bidragit till att rikta förhandlingsutgångarna mot en aktiv klimatpolitik för EU.

5.3 Ordförandeskapets betydelse

En tillbakablick visar att en ”grön” medlemsstat nästan alltid har innehaft ordförandeskapet i ministerrådet när avgörande händelser i klimatförhandlingarna ägt rum. Så hade till exempel Holland ordförandeskapet under UNFCCC-förhandlingarna år 1992 och sedan igen under ett viktigt skede inför Kyotoförhandlingarna 1997. Sverige hade presidentskapet år 2001 under det kritiska skedet när USA tillkännagav sitt avhopp och kommer återigen representera unionen under Köpenhamnsförhandlingarna hösten 2009. Traditionellt miljövänliga Irland var ordförande vid tiden för de avgörande förhandlingarna med Ryssland för rysk ratifikation, och därmed fullständig ratifikation, av Kyotoprotokollet. Bo Kjellén bekräftar att det sittande

ordförandeskapet till stor del sätter agendan och sköter prioriteringen av sakfrågor för resten av ministerrådet under ordförandeskapet och därmed har det en betydande inverkan på de beslut och förhandlingsutgångar som sker under dess mandatperiod (Kjellén, intervju, april 2008). Det faktum att miljöinriktade medlemsländer innehaft ordförandeposten under flera avgörande tillfällen där EU befast sin aktiva klimatpolitik stärker föreställningen om att ordförandeskapet spelat en betydande roll för utgångarna i klimatförhandlingarna.

6 Slutsatser och sammanfattande diskussion

En komplex bild av vad som bidragit till EU:s effektiva samordning kring en aktiv klimatpolitik framträder. De förhandlingsmodeller som använts i uppsatsen har kunnat ge teoretiskt förankrade förklaringar till en stor del av de processer som format EU:s klimatförhandlingar. Förhandlingsmodellen *normativ institutionalism* har precis som i Daniel Thomas ursprungliga studie på en högre abstraktionsnivå – EU:s utrikespolitik och utrikespolitiska relationer – visat den största förklaringskraften. Detta är inte förvånande då *normativ institutionalism* är ”skräddarsydd” för EU-förhandlingar av Thomas, och därmed något mer omfattande och precis än de två övriga förklaringsmodellerna. Dock visade även undersökandet av *normativ preferenspåverkans* centrala processer att det finns goda skäl att tro att ett institutionaliserat sätt att betrakta klimatfrågor och hur man förhandlar om dessa i EU påverkat utgången av klimatförhandlingarna. Minst förklaringskraft hade *konkurrensinriktade förhandlingar*, men samtidigt fann vi att vissa intressanta element bidragit till att aktörerna i klimatförhandlingarna inte nödvändigtvis behövt kompromissa kring sina nationella intressen för att samordnas kring en gemensam klimatpolitik.

Vidare så visade det sig att vissa omständigheter och strukturella faktorer som inte kunde kategoriseras under förhandlingsmodellerna verkat bidragande till EU:s samordning kring en aktiv klimatpolitik. Detta är i sig inget problem då uppsatsens syfte inte var att falsifiera eller verifiera förklaringsmodellerna, utan att använda dessa som ett verktyg för att kunna förklara vad som påverkat utgången av EU:s klimatförhandlingar mot en samordnad politik. *Så med denna analys i ryggen, hur förklaras då EU:s samordning kring en aktiv klimatpolitik?*

På ett grundläggande plan visade sig EU:s fördrag och handlingsplaner innehålla formuleringar som påkallade exakt den typ av klimatpolitik som EU driver idag – internationellt samarbete syftande till aktiv handling redan innan den fulla innebörden av problemets konsekvenser klarlagts. EU har därmed juridisk skyldighet att agera aktivt i klimatfrågan. Men vad som är viktigare är fördragets och handlingsplanernas innebörd för EU:s institutionaliserade sätt att betrakta klimatfrågan. Med rådande inställning till miljöpolitik blev medlemsländerna aldrig tillfrågade om de kunde tänka sig att agera i klimatfrågan utan *hur mycket och när*.

I ett tidigt skede uttalade sig representanter för unionen om att ett kraftfullt agerande från EU var nödvändigt och skulle ske. Denna typ av retorik upprepades sedan både från interna och externa aktörer i allt större omfattning. I det förslag kommissionen överlämnade till ministerrådet ifjol, angående reduceringsmål för

perioden år 2012-2020, betonades det internationella ledarskapet flera gånger. Underrubriken på en av the Economists senaste klimatartiklar - *"The European Union revealed on January 23rd how it plans to save the world"* (The Economist, jan 2008) - visar hur tätt sammankopplade EU:s upplevda normativa åtaganden är med klimatfrågan, och hur denna sammankoppling förstärks av såväl media som av interna uttalanden.

EU:s identitet som det globala klimatfördragets stora förkämpe cementerades när USA drog tillbaka sitt undertecknande av Kyotoprotokollet år 2001. Allt tyder på att EU välkomnade tillfället att agera ledare på den internationella arenan. På grund av de stora energireformerna i EU:s största utsläppsländer i början på 1990-talet krävdes små uppoffringar för att axla USA:s fallna mantel på miljöområdet. Belöningen i form av en internationell identitet, en plats som utmanare till USA:s dominans i de stora internationella frågorna och en prestigefylld politisk seger inför engagerade intressegrupper på hemmaplan övervägde flerfaldigt eventuella kostnader.

Ambassadör Bo Kjellén vittnar om klimatförhandlingar som kännetecknats av problemlösningsperspektiv och samarbetsvilja. Utgången av förhandlingarna visar också på beslutseffektivitet långt ifrån det fruktade "minsta gemensamma nämnare"-problemet, där de minst förändringsvilliga aktörerna sätter agendan. Utvecklandet av Triptych och EU ETS är exempel på kreativa lösningar på komplicerade problem, lösningar som tillåter EU att gå ifrån föreställningen om förhandlingar som ett nollsummespel.

Socialiserande effekter har troligtvis inte påverkat utgången av klimatförhandlingarna nämnvärt. Däremot finns det skäl att tro att det faktum att ordförandeskapet i ministerrådet innehafts av traditionellt miljöengagerade länder vid ett flertal avgörande tillfällen har spelat en viss roll. EU:s institutionella uppbyggnad med förutsättningar för gemensamt förstärkande flernivåsledarskap har troligtvis också bidragit till EU:s starka engagemang i klimatpolitiken.

EU:s ursprungliga engagemang i klimatfrågan kan således ses som resultatet av externa tillfälligheter, där en möjlighet för internationellt ledarskap uppenbarade vid ett tillfälle då EU var unikt redo att anta detta. Basen fanns redan i EU:s grundläggande fördrag där internationellt samarbete och en förebyggande syn på miljöpolitik förespråkas.

EU:s fortsatta engagemang i klimatfrågan är åtminstone delvis ett resultat av sammankopplandet av klimatfrågan och EU:s normativa åtaganden. Kopplingen har inte bara verkat "tvingande" i den meningen att ett skiftande av ställning nu skulle vara ytterst politiskt kostsamt, utan har även haft en utomordentlig inverkan på EU:s internationella identitet. Detta sammankopplande varken kan eller vill EU undkomma.

7 Källor

- Adam, David, 2005. "Oil industry targets EU climate policy". *The Guardian*, 8 december 2005.
<http://www.guardian.co.uk/environment/2005/dec/08/greenpolitics.europeanunion>, hämtad 7 maj 2008.
- Amsterdam-fördraget, undertecknat år 1997, trädde i kraft år 1999.
<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, hämtad 8 maj, 2008.
- "An EU plan to cut hot air", *The Economist*, 23 januari, år 2008.
www.economist.com, hämtad 14 april 2008.
- BBC, 23 juli 2001. *The Bonn deal, winners and losers*.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/1452903.stm>, hämtad 11 maj, 2008.
- Bull, Thomas – Cramér, Per, 2008. *Swedish studies in European law*. Oxford: Hart publishing.
- Christiansen, Atle, 2004. "The role of flexibility in EU climate strategy: Lessons learned and future challenges?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, volym 4, nummer 1, s. 27-46.
- Christiansen, Thomas – Jörgensen, Knud Erik – Wiener, Antje, 1999. "The social construction of Europe", *Journal of European public policy*, volym 6, nummer 4, s. 528-544.
- CNN, 31 mars 2001. *EU stand by Kyoto treaty*.
<http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/italy/03/31/eu.kyoto/index.html>, hämtad 11 maj, 2008.
- Cramér, Per - Gustavsson, Sverker – Oxelheim, Lars, 2008. *EU och den globala klimatfrågan*. Stockholm: Santérus förlag.
- Den europeiska enhetsakten (Single European Act), undertecknad 1986, trädde i kraft 1987.
http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleuropeanact.pdf, hämtad 8 maj, 2008.

- EU-fördraget (Maastricht-fördraget), undertecknat 1992, trädde i kraft 1993.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>, hämtad 22 maj, 2008.
- Eurobarometer, 2002 (höst).
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_en.pdf, hämtad 11 maj 2008.
- Jordan, Andrew, 2005. *Environmental policy in the European Union*. Andra upplagan. London: Earthscan.
- Kjellén, Bo, 2008. *A new diplomacy for sustainable development*. New York: Routledge.
- Kjellén, Bo, 2007. *Svensk politik för miljö och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv: En förhandlare reflekterar*. Rapport till expertgruppen för miljöstudier 2007:3, Stockholm: Finansdepartementet.
- Kommissionen, 2000, "Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen", 2 februari 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:SV:PDF>, hämtad 14 maj 2008.
- Kommissionen, 2002. "The sixth environmental action programme of the European Community 2002-2012",
http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm, hämtad 18 april 2008.
- Kommissionen, 2005. "Rapport om påvisbara framsteg enligt Kyotoprotokollet", *meddelande från kommissionen*, 1 december 2005.
- Kommissionen, 2007 (1). "Att begränsa den globala klimatförändringen till 2 grader Celsius. Vägen framåt mot 2020 och därefter", *Meddelande från kommissionen till rådet, europaparlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén*: 10 jan 2007
- Kommissionen, 2007 (2). "Strategi för klimatförändringen: Åtgärder fram till 2020 och därefter", *Kampen mot klimatförändringen*,
<http://europa.eu/scanplus/leg/sv/lvb/128188.htm>, hämtad 18 april 2008.
- Kulesa, Margareta, 2007. "Setting efficient EU climate policy targets: Mission possible?" *Intereconomics*, volym 42, nummer 2, s. 64-71.
- Kyotoprotokollet, undertecknat 1998, trädde i kraft år 2005.
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, hämtad 14 april, 2008.

- Moravcsik, Andrew, 1999. "A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation", *International organization*, volym 53, nummer 2, s. 267-306.
- Moravcsik, Andrew, 1998. *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell university press.
- Nice-fördraget, undertecknat år 2001, trädde i kraft år 2003. http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf, hämtad 8 maj, 2008.
- Putnam, Robert, 1988. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International organization*, volym 42, nummer 3, s. 427-460.
- Quaglia, Lucia – Francesco, Fabrizio De – Radaelli, Claudio, 2008. "Committee governance and socialization in the European Union", *Journal of European public policy*, volym 15, nummer 1, s. 155-166.
- Schreurs, Miranda – Tiberghien, Yves, 2007. "Multi-level reinforcement: Explaining European Union leadership in climate change mitigation", *Global environmental politics*, volym 7, nummer 4, s. 19-46.
- Stern, Nicholas, 2006. *Stern review on the economics of climate change*. London: HM Treasury, www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_Report.cfm, hämtad 21 april, 2008.
- Thomas, Daniel C, 2008. "The negotiation of EU foreign policy and external relations: A normative institutionalist approach", presenterad och distribuerad vid University College of Dublin 1-2 mars 2008 vid konferensen "*The negotiation of EU foreign policy and external relations: From divergent preferences to common policies*". Tillhandahållen av professor Ole Elgström vid Lunds universitet.
- Vig, Norman – Faure, Michael, 2004. *Green giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*. Cambridge: The MIT press
- Vogler, John, 2008. "Climate change and EU foreign policy-making: The negotiations of burden sharing", presenterad och distribuerad vid University College of Dublin 1-2 mars 2008 vid konferensen "*The negotiation of EU foreign policy and external relations: From divergent preferences to common policies*". Tillhandahållen av professor Ole Elgström vid Lunds universitet.

Vogler, John – Bretherton, Charlotte, 2006. The European Union as a protagonist to the United States on climate change”, *International studies perspectives*, volym 7, nummer 1, s. 1-22.

Wallace, Helen – Wallace, William – Pollack, Mark, 2005. *Policy-making in the European Union*. femte upplagan. Oxford: Oxford university press.

Wiener, Antje – Diez, Thomas, 2004. *European integration theory*. Oxford: Oxford university press.

Muntliga källor

Kjellén, Bo – ambassadör. Utrikesdepartementet 1957-1990. Chefsförhandlare för miljödepartementet 1990-2001. Ledde de svenska delegationerna i Rio-konferensen 1992, ledde de svenska delegationerna i klimatförhandlingarna 1991-2001. Flera internationella uppdrag. Efter 2001 – rådgivare miljödepartementet, Senior Research Fellow vid Stockholm Environment Institute (SEI) samt aktiv skribent och författare i ämnet miljöpolitik. Intervju via e-post 27 april – 7 maj, 2008.

Watt, Robert – Communications manager Stockholm Environment Institute (SEI). Attaché vid Storbritanniens permanenta representation i EU 2004-2008. Ordförande i miljögruppen under ministerrådet år 2005. Tillfrågad i egenskap av expert på EU:s beslutsprocess i internationella klimatfrågor. Intervju via telefon, 22 maj 2008.