



Fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper
Avdelningen för politiska och historiska studier

Emelie Alfredsson

Ett Förändrat Ledarskap?

En studie av EU:s ledarskap sett ur ett institutionellt
perspektiv, kopplad till internationella
miljöförhandlingar

A Changed Leadership?

A study of the EU leadership from a institutional standpoint, related to
multilateral environmental negotiations

Examensarbete 15 hp
Politics Kandidat

Datum/Termin: 2010-06-02/VT-10

Handledare: Tomas Mitander

Abstract

Political Science, level III thesis

Spring semester 2010

Author: Emelie Alfredsson

Supervisor: Tomas Mitander

“A Changed Leadership? - A study of the EU leadership from a institutional standpoint, related to multilateral environmental negotiations”

The EU has for a relatively long time considered itself a leader in the environmental policy area as a whole as well as in multilateral environmental negotiations. This study attempts to classify and identify the European leadership with the purpose of relating it to the institutional framework of the Union. The treaties of the European Union decide its ability to act and its institutions the right to engage in different policy areas, the environmental area being the focus of this study. With the recent ratification of the Lisbon treaty this study aims to make out if the type of leadership the Union showed during the Kyoto negotiations has changed with the new treaty, into a new type during the COP-15 meeting in Copenhagen. The results shows that the Union has kept the same type of leadership despite the change in treaties, though with great potential of changing leadership if or when the new reforms of the new treaty are better implemented. This result points to the fact that institutional changes have a small effect on the EU leadership and that other factors such as ability to unite the member countries may play a bigger role.

Keywords: EU, leadership, multilateral environmental negotiations, Copenhagen, Kyoto

1. INLEDNING	- 2 -
1.1. ÄMNESVAL	- 3 -
1.2. SYFTE	- 4 -
1.3. TEORIANKNYTNING	- 5 -
1.4. DEFINITIONER OCH FORSKNINGSFRÅGOR	- 5 -
1.4.1. DEFINITIONER	- 5 -
1.4.2. FORSKNINGSFRÅGOR	- 7 -
1.5. METODISKT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	- 7 -
1.5.1. ANGREPPSSÄTT	- 7 -
1.5.2. MATERIAL OCH KÄLLKRITIK	- 8 -
1.5.3. AVGRÄNSNING	- 9 -
1.5.4. METOD	- 10 -
1.5.5. VALIDITET OCH RELIABILITET	- 11 -
1.6. DISPOSITION	- 11 -
2. BAKGRUND	- 13 -
2.1. FORSKNINGSLÄGE	- 13 -
2.2. KORT HISTORISK KONTEXT	- 14 -
2.2.1. AKTÖRER	- 15 -
3. TEORETISK REFERENSRAM	- 16 -
3.1. VAD UTMÄRKER EN AKTÖR?	- 16 -
3.2. MULTI-LEVEL GOVERNANCE (MLG)	- 17 -
3.2.1. TYPER AV MLG	- 18 -
3.3. LEDARSKAP	- 18 -
3.3.1. LEDARTYPER	- 20 -
4. EU UNDER KYOTO	- 23 -
4.1. ÄNDRINGSFÖRDRAG	- 25 -
5. EU UNDER KÖPENHAMN	- 28 -
5.1. FÖRHANDLINGARNA	- 30 -
6. ANALYS	- 33 -
6.1. ETT FÖRÄNDRAT LEDARSKAP?	- 33 -
6.2. RESULTAT OCH KONSEKVENSER	- 37 -
7. SLUTSATS	- 40 -
7.1. EGNA REFLEKTIONER	- 42 -

1. Inledning

*This agreement is better than none at all, but it is clearly below our objective. I am not going to hide my disappointment*¹ – José Manuel Barroso

Detta uttalande yttrades av ordföranden för Kommissionen dagen efter förhandlingarna i Köpenhamn avslutats. Förhandlingarna som avslutades den 18 december 2009 skulle vara chansen för världens länder att enas om ett bindande avtal angående bland annat utsläpp av växthusgaser samt en färdplan mot miljöfrämjande åtgärder, menade att ta vid efter Kyotoprotokollets åtaganden går mot sitt slut 2012. Unionen kom till konferensen med höga förhoppningar och en ambition att en ny samlad överenskommelse skulle komma att mejslas fram, som inom kort skulle komma att resultera i ett juridiskt bindande avtal. Detta blev dock inte fallet då världens länder hade svårigheter att samlas kring en gemensam miljöpolitisk linje och av EU:s förväntningar infriades få.²

Den Europeiska Unionen har länge sett klimatfrågan som en prioritet och gång på gång uttryckt en vilja att inom detta område inta en ledande position.³ Vid förhandlingarna i Kyoto 1997 uttryckte unionen miljösträvanden som övergick flertalet länders ambitioner.⁴ Sedan mitten av 1990-talet har unionen upplevt flertalet förändringar där ett ökat antal medlemmar, från 15 till dagens 27 medlemsstater, samt nya fördrag, där Lissabon utgör det senaste, har bidragit till en ny struktur och kraft för unionen att verka på ett internationellt plan. Unionen har ett ansvar att agera för sina medlemmars bästa och föra deras samlade talan i internationella sammanhang. Att kunna tala å en stor grupps vägnar och kunna påverka den politik som sker på den internationella arenan är en viktig aspekt av detta ansvar. Denna aspekt har Unionen visat ambitioner att växa inom för att därmed kunna inta en större och viktigare roll, internationellt sett. Ett område där unionen länge visat denna vilja och ambition är området för miljöpolitik där möten som ägt rum i bland annat Montreal, Kyoto och nu senast Köpenhamn inneburit en chans att sätta ribban högt vad gäller de Europeiska miljösträvandena.

Inom ramen för denna kontext kan vi med andra ord konstatera att ambitionerna från EU:s håll länge har varit höga när det kommer till att bekämpa utsläppen av växthusgaser och genomdriva de fördrag och protokoll som så flitigt har debatterats bland världens länder. En

¹ Sveriges Ordförandeskap i Europeiska Unionen, (2009), *A Cautious Step Forward in Copenhagen*, <http://www.se2009.eu/en/meetings>

² Rosén, H., (2009), *Klimatmötet: Resultat och Misslyckanden Punkt för Punkt*, <http://www.dn.se>

³ Se t.ex. EU:s Webbportal, (2010), *Politikområden: Miljö*, <http://europa.eu>, samt Sveriges Ordförandeskap i Europeiska Unionen, (2009), *Miljö: Klimat*, <http://www.se2009.eu/sv/ordforandeskapet>

⁴ Oberthür, S., (2008), *EU Leadership on Climate Change: Living up to the Challenges*, s. 3

viktig fråga som här infinner sig är om unionen verkligen lyckas vara den aktör och ledarfigur som man själv utger sig för att vara?⁵ De förändringar som nämns ovan har alla bidragit till en europeisk union som vuxit sig ekonomiskt och politiskt starkare, något som kan innebära en större slagkraftighet och tyngd i internationella förhandlingar. Dock bör man ha i åtanke den kritik som unionen sedan länge mottagit för bristande koordinering mellan sina institutioner och en otydlig extern representation.⁶ Fler medlemmar innebär inte bara en större politisk betydelse utan även fler röster som inverkar på den förda politiken, något som kan innebära svårigheter att tala med en gemensam röst och verkligen visa på den tyngd man från unionens håll kan vara kapabel till. Hur har dessa förändringar inverkat på EU som ledare i internationella miljöförhandlingar?

Antagandet denna uppsats arbetar efter är att förändring av gällande institutionella förutsättningar föranleder en förändring i ledarskap. Detta är den gällande hypotesen då det här antas att de regler och ramar som en aktör handlar efter påverkar dennes möjligheter att agera och influera andra vilket medför en viss ledartyp. Detta innebär vidare att en förändring i dessa regler och ramar skulle medföra nya möjligheter att agera vilket i sin tur medför att det gällande ledarskapet erhåller en ny institutionell grund att stå på. I EU:s fall tillämpas hypotesen på så vis att ett utökat antal medlemmar och nya fördrag förändrar de rådande förutsättningarna för Unionen att agera, vilket antas leda till att en ny ledartyp blir aktuell i detta sammanhang. Denna eventuella förändring i ledartyp innebär olika sätt att utöva ledarskap på, något som senare kapitel kommer att visa. Här är inte frågan vilken ledartyp som är bättre än de andra utan snarare kan klassificeringen av dessa ledartyper och hur väl EU uppfyller kriterierna på någon/några av dessa visa på Unionens kapacitet att inta en ledarroll. Förmågan att på olika sätt samlas kring en gemensam fråga och genom detta uppvisa någon form av ledarskap som kan påverka övriga parter inblandande i denna fråga blir här aktuellt att titta på. Att då studera om en förändring av ledartyp har skett kan visa på vilka områden som Unionen lyckas mobilisera och visa internationell tyngd och om dessa områden har ändrats, detta skulle kunna visa på hur Unionen har utvecklats i sitt externa agerande.

1.1. Ämnesval

Denna uppsats syftar till att undersöka om EU:s ledarskap inom miljöområdet, ur en internationell synvinkel, har påverkats av Unionens interna utveckling. Utveckling refererar här till en institutionell och strukturell sådan, i meningen fördragsändringar, uppbyggnad och

⁵ Karlsson, C., Parker, C., (2008), *Unionens Kamp för Klimatet – En Obekväm Sanning?*, s. 21-22

⁶ Se t.ex.: Duke, S., (1999), *Consistency as an Issue in EU External Activities*, Working Paper, EIPA

antal medlemmar. Hur ser denna påverkan ut och vad kan dess konsekvenser sägas vara, inom ramen för internationella miljöförhandlingar? Har Unionens ledarroll ändrats som ett resultat av dessa förändringar? Vid förhandlingarna i Kyoto, Japan, bestod Unionen av 15 medlemmar och tolv år senare vid Köpenhamnskonferensen har medlemsantalet nästan fördubblats och unionen har genomgått något av en omdaning i och med Lissabonfördragets reformer. Har detta påverkat EU:s möjligheter att ”ta rodret” i internationella miljösammanhang? En vilja att titta närmare på om den stora utvidgning som Unionen genomgått och de institutionella förändringar som föregick denna, har påverkat dennes möjligheter att kunna samlas kring en fråga och visa upp en enad front samt om de högt ställda ambitioner man länge visat inom miljöområdet har påverkats av detta, uttrycks med andra ord här.

1.2. Syfte

Syftet är att titta på fördragstexter och de formella regler som där uttrycks som styr unionens externa agerande inom miljöområdet och som förhandlare inom detta område. Hur dessa regler har ändrats och förutsättningarna att agera utefter dessa har förändrats, i och med det nya Lissabonfördraget, kommer att utgöra fokus. Detta för att kunna dra en slutsats om huruvida EU:s ledarroll har förändrats mellan Kyoto och Köpenhamn och hur detta påverkat unionens möjligheter att agera inom ramen för sådana förhandlingar. Även huruvida Unionen lyckats med att samordna och mobilisera sina gemensamma krafter inom detta område, för att på så sätt visa ett tydligt ledarskap kommer att studeras.

EU:s vilja att inta en ledarposition i internationella miljöförhandlingar är intressant då unionen som sådan i dagsläget representerar 27 av Europas stater och utgör en av världens största samlade ekonomier vilken inhyser nära 500 miljoner invånare⁷. Detta innefattar en potential till att bli en av de mäktigaste aktörerna på den internationella arenan, något som gör unionen till en fascinerande politisk enhet med stora möjligheter till att utöva reell påverkan inom miljöområdet. Uttalanden från unionen som sådan har även uttryckt synen på sig själv som en ledare som för en progressiv miljöpolitik⁸, stämmer detta? Att studera hur ledarskap i en sådan omfattning ter sig och hur institutionella förändringar kan sägas påverka detta samt Unionens möjligheter att inta en ledarposition, är spännande då detta politiska område är i högsta grad aktuellt samt det faktum att EU växer och blir en allt viktigare internationell aktör.

⁷ Europa, *Fakta och Siffror om EU och dess Invånare*, <http://europa.eu/abc/>

⁸ Se t.ex. Björklung, M., Hedström, I., (2009), *Nöjd Reinfeldt har fått EU att Enas om Klimatet*, <http://www.dn.se>

1.3. Teorianknytning

Granskningen av EU:s ledarskap kommer att ta avstamp i Oran R. Youngs teori om politiskt ledarskap och den typologi som han presenterar över olika ledartyper och de kvalitéer dessa besitter. Denna hämtas från artikeln *Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society*. Grubb och Guptas⁹ klassificering över olika ledartyper (vilken i viss mån även den utgår från Young) kommer även dem att tas in i resonemanget på så sätt att en sammanställning av både Youngs och Grubb/Guptas identifiering av ledartyper kommer att göras. Detta för att ge fylliga kriterier av respektive ledartyp vilken sedan kommer att resultera i en typologi som studien kommer att utgå från och mot vilken EU:s ledarskap kommer att matchas. Detta för att se huruvida institutionella förändringar inom Unionen påverkar vilken typ av ledare EU kan sägas vara. Genom att sedan titta på två miljöförhandlingar, finns förhoppning om att kunna se vilken inverkan detta har på dennes roll inom internationell miljöpolitik.

Denna sammansmältning av de båda teorierna görs då Youngs ledartyper, då de erbjuder tydliga kriterier, på vissa punkter kan anses vara för snäv i sin definition för att på ett tillfredsställande sätt kunna förklara EU:s agerande inom det aktuella området. Trots detta har denna teori mycket att ge vad gäller kriterier för ledarskap och hur olika ledare verkar i internationella sammanhang, vilket gör den tillämpbar vid en diskussion om ledarskap inom multilaterala förhandlingar. En utförligare genomgång av denna presenteras längre fram i arbetet under rubriken *Teoretisk Referensram*. Att matcha EU:s ledarskap gentemot dessa typer kan ge en klar bild över huruvida detta ledarskap och därmed även dess ställning i denna internationella fråga, kan sägas ha ändrats över tiden.

1.4. Definitioner och Forskningsfrågor

1.4.1. Definitioner

För att förtydliga och underlätta läsandet av denna uppsats följer nedan ett antal nyckelbegrepp och deras definitioner, som gällande inom ramen för denna studie.

Aktör – Ofta sätts likhetstecken mellan en aktör och den suveräna staten vilket problematiserar bilden av EU som innehavare av denna roll. Enligt Bretherton och Voglers definition av en aktör som en självständig enhet med en förmåga till att fatta beslut och beslutsamt arbeta för att genomdriva dessa kan dock EU klassas som en aktör på den internationella arenan. (Se kapitel 2 *Bakgrund*)

⁹ Grubb, M., Gupta, J.,(2000), *Leadership – Theory and Methodology*, s 15

Koordinering – Kan i detta sammanhang beskrivas som samstämmighet eller en avsaknad av motsägelser samt en samverkan mellan policies fattade i unionen. Detta kan med andra ord konkretiseras som konsekvens i handlande mellan unionens institutioner och politikområden.

COP3 respektive *COP15* – Står för Conference of the Parties och vilket möte i ordningen som är det aktuella. Mötet i Kyoto var COP 3 och Köpenhamnskonferensen var COP 15.

EU/EG – Då EG officiellt inte längre existerar, som en konsekvens av Lissabonfördragets ratificerande, kommer *EU* och *Unionen* att användas som benämning på det Europeiska samarbetet. *EG* och *Gemenskapen* återfanns inom den första pelaren och då pelarstrukturen avskaffades i det nya fördraget avskaffades även gemenskapen. Denna benämning kommer därför endast att användas när dess agerande innan Lissabonfördraget beskrivs och Gemenskapen på egen hand utgjort en viktig del av detta agerande.

Kyotoprotokollet – Ett internationellt ramverk vilket är avsett att bekämpa utsläppen av skadliga växthusgaser och därmed motverka klimatförändringar. Det utgörs av ett avtal som förhandlades fram 1997 i Kyoto, Japan. Protokollet skiljer mellan industriländer och utvecklingsländer och därmed även det ansvar som föreligger hos dessa länder att minska sina utsläpp. En femårig åtagandeperiod valdes vilken blev rättsligt bindande när protokollet ratificerades 2005. Denna period började gälla 2008 vilket innebär att den går ut 2012, något som föranlett de förhandlingar som ägde rum i Köpenhamn.¹⁰

Köpenhamnsöverenskommelsen – Bygger vidare på det avtal som förhandlades fram i Kyoto vars huvudmål var frågan om minskning av utsläppen av växthusgaser. Konferensen resulterade inte i den bindande överenskommelse man hade hoppats på istället noterades en överenskommelse vars status inte är lagligt bindande då inte alla stater står bakom den.¹¹

Ledare – Här refereras till Young samt Grubb och Guptas definitioner av ledarskap som kategoriserar begreppet i tre typer: strukturellt, företagande/instrumentellt och intellektuellt/riktat. Typerna utreds och förklaras ytterligare under rubriken *Teoretisk referensram*. Dessa utgör grunden till den diskussion som kommer att föras genom hela arbetet om EU:s ledarskapsambitioner och EU som en ledare med framåtsträvande miljöpolitik.

¹⁰ UNFCCC, *Kyoto Protocol*, <http://www.UNFCCC.int>

¹¹ Lundgren, S., (2009), *Nära Nog Fiasko I Köpenhamn*, <http://www.dn.se>

1.4.2. Forskningsfrågor

Den övergripande forskningsfrågan som denna studie utgår från är följande: *Vilken inverkan har EU:s institutionella och strukturella utveckling haft på dennes ledarskap, inom ramen för internationella miljöförhandlingar?* För att undersöka detta närmare och förhoppningsvis finna ett tillfredsställande svar på denna huvudfråga kommer två delfrågor att användas:

- *Vilken ledartyp kan EU klassificeras som, inom ramen för internationella miljöförhandlingar, med hänsyn till dess institutionella struktur?*
- *Har de institutionella förutsättningarna för EU att agera som en ledare förändrats från Kyotoförhandlingarna till Köpenhamnskonferensen och har detta påverkat den typ av ledare unionen kan sägas vara idag – har denna typ ändrats?*

Den första frågan knyter an till den ledarskapsteori som Young samt Gupta och Grubb talar om och som kommer att användas för att identifiera EU:s ledarskap. Här kommer två kriterier som kännetecknar respektive ledartyp att identifieras för att sedan ställas mot EU:s institutionella möjligheter att agera under dessa konferenser. Den andra frågan spelar på det faktum att unionen genomgått stora förändringar, både vad gäller antalet medlemmar och den institutionella strukturen. Hur kan detta sägas ha påverkat EU:s ledarroll och unionens möjligheter att agera i enlighet med de egna ambitionerna i multilaterala miljöförhandlingar? Har den ledartyp som Unionen klassificeras som, i enlighet med första frågan, förbytt mot en annan typ? En studie av EU:s fördrag som grund för den institutionella struktur som avgör dennes externa agerande kommer här att utgöra den största delen av undersökningen. Denna kommer att granskas inom två kontexter där Kyotoförhandlingarna utgör den första och Köpenhamnskonferensen den andra, detta för att kunna avgöra om fördragsförändringarna kan sägas påverka den typ av ledarskap Unionen uppvisat inom denna typ av förhandlingar kan sägas påverkas och eventuellt ändras genom revideringen av de institutionella förutsättningarna.

1.5. Metodiskt Tillvägagångssätt

1.5.1. Angreppssätt

Denna uppsats antar ett institutionellt perspektiv då fördragens explicit uttryckta ”regler” för Unionens agerande kan återfinnas i den institutionella struktur som dessa fördrag stipulerar. Studien kommer med andra ord att titta på fördragstexter för att därigenom kunna avgöra de ramar inom vilka EU har möjlighet att agera. Genom detta möjliggörs ett dragande av slutsatser rörande vilken typ av ledare EU har varit och är idag. Multi-level governance

inkluderas i bakgrunden för att kunna förklara komplexiteten i unionens strukturella uppbyggnad, och det samspel som där sker, på ett fylligare sätt.

1.5.2. Material och Källkritik

Uppsatsen utgår främst från primära källor vilka huvudsakligen utgörs av fördragstexter samt teorier kring ledarskap i förhandlingssituationer. Analyser av europeiskt agerande och diverse litteratur på ämnet EU som en global aktör kommer även de att användas. Detta kommer dock att utgöra bakgrundmaterial för att därigenom kunna skapa en bild av hur Unionen agerat vid tidigare förhandlingar och det ledarskap som man där visat prov på. Även material rörande förhandlingarna i Kyoto samt Köpenhamn och hur de institutionella förutsättningarna för EU såg ut under dessa kommer att användas. Vidare används även information om EU:s miljöpolicies och ställning i miljöfrågan, något som hämtas från EU:s egna hemsidor men även Sveriges regerings hemsida, då det svenska ordförandeskapet inföll samtidigt som Köpenhamnskonferensen.

De källor som utgör huvudmaterialet i denna uppsats är urkunder, i form av fördragstext, något som befäster deras starka trovärdighet och gör dem väl lämpade att basera en studie på. Ledarskapsteorin som arbetet i viss mån grundas på är hämtad från en artikel skriven av upphovsmannen till teorin men även från en sekundärkälla i form av en bok som behandlar denna samt tillägg till den samma. Vad gäller övriga källor har webbmaterial i form av rena hemsidor använts sparsamt främst på grund av deras relativt låga beständighet vilket kan begränsa en eventuell källgranskning vid ett senare tillfälle. Istället har dessa använts vid verifiering av faktauppgifter som även går att återfinna i andra källor och i viss mån kan räknas som allmänt vedertagna uppgifter. Vetenskapliga artiklar från diverse universitet och institut specialiserade i frågor rörande Europastudier och teorier kopplade till sådana har varit en viktig källa till information under denna studies gång. Dessa är granskade av fackfolk, så kallad ”peer review”¹², vilket gör dessa tillförlitliga att använda i uppsatsen. Granskningen av dessa har dock främst utgått från frågan om närhet i tid, med hänvisning till fördrag och aktuell politik som uppdateras fortlöpande något som skulle kunna innebära en risk för att referenser görs till förlegade policies och fördragsartiklar, något som skulle kunna skada trovärdigheten hos denna uppsats. Här har största noggrannhet vidtagits för att säkerställa att rätt version av fördraget i fråga har använts samt att aktuella artiklar är korrekta. Även frågan om författarnas syfte med artikeln i fråga och eventuella tendenser dessa kan visa på har varit en faktor som spelat in vid kontrollen av det valda materialet. Detta har varit särskilt viktigt

¹² Reinecker, L., Stray Jørgensen, P., (2008), *Att Skriva en Bra Uppsats*, s. 248

vid användandet av artiklar som behandlar det nyligen avklarade Köpenhamns-mötet då dessa eventuellt skulle kunna visa på bristande förhandsgranskning innan publicering då ett behov av att snabbt förmedla denna information skulle kunna föreligga. Detta har inneburit att dubbelkoll av all fakta hämtat från sådana källor har genomförts för att verifiera den information som där återfunnits. Detta faktum visar dock även på fördelen med att använda vetenskapliga artiklar då dessa generellt utkommer fortare än vad litteratur på området gör och även tenderar att vara mer uppdaterade på ämnet. Detta är en viktig aspekt av denna typ av källor då aktuell information är av största vikt då Köpenhamnskonferensen skedde så nyligen. Den information som använts kan med hänvisning till ovan förda resonemang därför anses vara tillförlitlig.

1.5.3. Avgränsning

Uppsatsen kommer att utgå från Youngs ledarskapsteori och den typologi över olika ledartyper som där presenteras. EU:s ledarskap kommer att granskas genom fördragen som legat till grund för dess agerande under de två aktuella förhandlingarna. Koordinering inom unionen och yttre representation av denna kommer att utgöra de två huvudpunkter för undersökningen av fördragen och de institutionella förändringar som där gjorts i samband med nya fördrag. Dessa kommer sedan att ligga till grund för den matchning mot ledartyperna som är nödvändig för att avgöra om EU:s ledarskap har förändrats. Detta för att kunna säga något om ledarrollen och om huruvida denna kan sägas ha påverkats av det nya Lissabonfördraget och de strukturella förändringar som där presenteras. Koordinering och samstämmighet kan sägas utgöra grunden för ett enhetligt agerande och representation är relevant att titta på då övriga parter i förhandlingssituationen bör ha en klar bild över vem de faktiskt förhandlar med, vilket gör dessa aspekter relevanta att titta på vid undersökningar av huruvida institutionella förändringar påverkar möjligheterna att påverka vid multilaterala förhandlingar.

Studien utgår från fördragen och tittar där på de institutionella regler som styr procedurer och tillvägagångssätt för unionens handlande i de förhandlingar som här utgör den aktuella kontexten. Hur dessa har reviderats i och med nya fördrag och hur detta kan sägas påverka ledarrollen och de påverkansmöjligheter som unionen åtnjuter/-er inom detta politikområde kommer alltså att undersökas.

Valet att använda Kyoto som startpunkt för studien motiveras av att det var under dessa förhandlingar som EU:s engagemang i frågan verkligen blev synligt och ambitionerna att inta en ledarposition inom miljöområdet blev tydliga. Detta då själva förhandlingarna och även

möten som ägde rum efter huvudförhandlingen i Japan präglades av ”EU vs. USA” i frågan om protokollets genomdrivande. EU föreslog stora minskningar av utsläpp av växthusgaser och kämpade för ett ratificerande av protokollet, även efter USA proklamerat att en ratificering av det aktuella fördraget inte var aktuellt för amerikansk del. Detta var ett faktum som riskerade hela protokollets överlevnad.¹³

Det senaste stora klimatmötet som ägde rum i Köpenhamn i december 2009 utgör den andra kontexten inom vilken synen på EU som ledare inom miljöförhandlingar undersöks. Detta då det har gått 12 år sedan Kyoto och stora förändringar har skett såväl i omvärlden som inom unionen, något som gör det intressant att titta på om unionens ledarskap även det har genomgått en förändring och vad detta även kan sägas innebära för Unionens externa agerande och utvecklingen som kan antas skett här.

1.5.4. Metod

Den huvudsakliga forskningsteknik som arbetet vilar på är kvalitativ textanalys där fördragstexter utgör det huvudsakliga undersökningsmaterialet. Här har målet varit att begripliggöra och lyfta fram det, för denna uppsats, relevanta innehållet i EU:s fördrag för att sedan kunna säga något om den institutionella strukturen och dess betydelse för ledarskap inom multilaterala miljöförhandlingar. Uppsatsen antar designen av en fallstudie med komparativa drag där EU-fördragen utgör de aktuella undersökningsenheterna som granskas inom två olika kontexter där Kyotoförhandlingarna utgör den ena och förhandlingarna i Köpenhamn den andra. Dessa två kontexter jämförs inom ramen för fördragens innehåll och de möjligheter till agerande som unionen erhållit genom dessa. Det kan vara svårt att dra en tydlig skiljelinje mellan jämförande studier och fallstudier men ett kriterium som kan användas som utgångspunkt är antalet analysenheter och antalet kontexter. Esaiasson menar i sin *Metodpraktikan* att i en jämförande studie registreras analysenheterna inom två olika kontexter medan inom en fallstudie sker analysen inom en och samma kontext.¹⁴ Detta medför att denna uppsats klassas som en jämförande fallstudie då den har drag av båda dessa studiedesigner med sina två analysenheter inom två kontexter.

Det studien avser undersöka är den institutionella strukturens påverkan på EU:s ledarskap inom ramen för multilaterala miljöförhandlingar och huruvida EU:s ledartyp förändras som ett resultat av institutionella förändringar. Detta undersöks genom att, som nämnts ovan, fördragen granskas för att där finna den institutionella ram som styr EU:s externa agerande

¹³ Oberthür, S., (2007), *The European Union in International Climate Policy. The Prospect for Leadership*, s. 78-79

¹⁴ Esaiasson, P., (2009), *Metodpraktikan*, s. 121

inom miljöområdet. Utifrån detta sker sedan en jämförelse gentemot tre olika ledartyper som identifierats genom en sammanställning av Young samt Gupta och Grubbs teori kring ledarskap inom multilaterala förhandlingar. Detta kommer att möjliggöra att EU:s ledarskap identifieras och en möjlig förändring i detta ledarskap kan urskiljas utifrån det faktum att fördragen har förändrats, från Kyotoförhandlingarna till Köpenhamnskonferensen. Utifrån detta klagörande av EU:s ledartyp kan sedan slutsatser dras huruvida detta ledarskap har ändrats och en diskussion kan föras om vilken eventuell inverkan detta kan ha på EU:s roll inom dessa förhandlingar. Ledartyperna mäts genom att klassificeringen av dessa tre typer ger tydliga kriterier för respektive typ som sedan matchas mot det agerande som de institutionella ramarna erbjuder Unionen under de två valda förhandlingarna, genom att främst vända fokus mot koordinering och extern representation.

1.5.5. Validitet och Reliabilitet

För att finna svar på huruvida EU:s institutionella och strukturella ramverk, här sett genom fördragen och den utveckling som dessa genomgått, har påverkat den typ av ledare som EU kan sägas vara, klassificeras först vilken typ av ledare EU var under Kyotoförhandlingarna. Detta görs genom att matcha de institutionella ramarna som det dåvarande fördraget erbjöd och det handlande som möjliggjordes utifrån det, mot de kriterier som utmärker respektive ledartyp, enligt den tabell som skapats för detta ändamål. Sedan genomförs samma procedur, fast på det nya fördrag som gällde under Köpenhamnskonferensen, för att därefter jämföra resultaten från de båda matchningarna. Detta förväntas ge svar på huruvida en förändring har skett och genom att granska fördragen kan denna förändring härledas tillbaka till det institutionella ramverket som styr Unionens handlande under internationella miljöförhandlingar. Detta resonemang visar på hur ledarskapsteori används för att mäta EU:s möjligheter till ledarskap som det yttrar sig genom fördragstexten. Här redogörs även för hur teorin kopplas till det aktuella fallet som studien avser undersöka vilket visar på hur validiteten uppfylls.

1.6. Disposition

Uppsatsen inleds med en bakgrundsbeskrivning där det gällande forskningsläget för det aktuella ämnesvalet inkluderas, här introduceras många av de författare och forskare inom området som även är aktuella i denna uppsats. Här följer även en kort historisk kontext som bland annat inkluderar en redogörelse för EU:s tidigare engagemang i miljöfrågan. Vidare presenteras i kapitel 3 en den teoretiska referensram som utgör grunden till diskussionen och

analysen av EU:s ledarskap. En genomgång av aktörsbegreppet som ligger till grund för antagandet om EU som ledare inleder detta kapitel. Här presenteras även teorin som behandlar multi-level governance, vilken kan användas för att förklara den politiska styrning som präglar EU med dess olika nivåer och det samspel som sker mellan dessa. Detta kan även sägas påverka unionens möjligheter till samordning och ett effektivt agerande, en viktig faktor att ta hänsyn till vid en diskussion om yttre representation och externt agerande som en samlad europeisk enhet.

Vidare behandlas även här den valda teorin – ledarskap – där Youngs teori samt Gupta och Grubbs tillägg till denna presenteras. En typologi över de olika ledartyperna kommer även att presenteras i en mindre tabell. Denna kommer att ligga till grund för den analys av EU som ledare som arbetet i viss mån kommer att mynna ut i som en del av det övergripande syftet att studera EU:s ledarskap och om det utvecklats med de nya fördragen samt vilken inverkan dessa haft på Unionens ledartyp.

De förändringar som unionen genomgått i och med de nya fördragen kommer att redogöras för under följande kapitel 4 och 5 där det fördragsmässiga läget under respektive förhandling kommer att presenteras. Detta för att sedan resultera i en jämförelse och analys av de förändringar som skett och vilken påverkan dessa kan sägas ha haft på unionens ledarroll i kapitel 6 titulerat *analys*. I sista kapitlet, *Slutsatser*, presenteras svaret på forskningsfrågorna och här framförs även egna reflektioner kring ämnet.

2. Bakgrund

Under denna rubrik kommer det gällande forskningsläget för frågan om EU som ledare i internationella förhandlingar att presenteras. En kort historisk kontext innefattande EU:s tidigare engagemang i miljöfrågan kommer även att inkluderas i detta kapitel.

2.1. Forskningsläge

Litteraturen inom området för EU och dennes roll inom multilaterala förhandlingar kan anses omfattande. Med detta i åtanke och med syftet att sätta denna uppsats i en kontext följer nedan ett urval av relevant litteratur på området.

Beträffande ledarskap i allmänhet och EU i synnerhet talar bland andra Gupta och Grubb om EU som en aktör som framställer sig själv som en ledare men författarna menar att denna bild är relativt komplex.¹⁵ De menar vidare att EU under Maastrichtfördraget, genom sin ekonomiska och diplomatiska tyngd, borde kunna visa exempel på ett betydande strukturellt ledarskap men att unionen även har stora möjligheter att leda genom så kallat riktat ledarskap där politiska och tekniska innovationer samt den mångfald som existerar inom unionen bäddar för utvecklandet av institutionella verktyg och strukturer som även lämpar sig för applicering på global nivå. Detta även kan anta formen av inhemska lösningar och modeller, vilket ger unionen en möjlighet att leda genom exempel.¹⁶ Inom detta område har även Oran R. Young bidragit med viktig kunskap genom bland annat genom sin artikel *Political Leadership and Regime Formation*, publicerad i tidskriften *International Organization*. Här talar han om tre olika ledartyper och dess betydelse vad gäller skapandet av så kallade internationella system, så som WTO eller FN:s ramkonvention rörande klimatförändringar och de avtal som följer i dess spår. Young menar att ledarskap här utgör ett nyckelelement för dessa systems effektivitet och eventuella framgång.¹⁷

Sebastian Oberthür, academic director vid The Institute of European Studies, talar om EU:s ledarskap och menar även han att allt sedan förhandlingarna kring FN:s ramfördrag under början av 1990-talet har EU utgjort en huvudaktör inom internationellt policyskapande på miljöområdet. Unionen har hållit en progressiv linje, i jämförelse med andra aktörer på området och försökt att underbygga denna ställning genom miljöfrämjande inhemska åtgärder. Dock menar även Oberthür att denna ledarposition inte är utan problem då unionens

¹⁵ Gupta, J., Grubb, M., (2000), *Climate Change and European Leadership*, s. xiii

¹⁶ Gupta, J., Grubb, M., (2000), a.a., s. xiv

¹⁷ Young, O. R., (1991), *Political Leadership and Regime Formation*, s. 282-285

komplexa strukturella natur i många fall har problematiserat dessa ledarambitioner.¹⁸ Författaren menar vidare att EU:s ledarskap varit relativt ohotat de senaste 15 åren då övriga aktörer inom området inte visat samma vilja till att inta denna position.

Just frågan om EU:s ledarskap i multilaterala förhandlingar har bland annat behandlats av Ole Elgström, professor vid statsvetenskapliga institutionen Lunds Universitet, som i boken *I Ledande Ställning* konstaterar att EU förvisso ses som en ledare med potential men att vissa ”double standards” anas. Detta då egenintressen, som inte alltid går i linje med de högt ställda miljösträvandena, uppfattas bland annat inom unionens jordbrukspolitik. Elgström menar att den europeiska retoriken målar upp en bild av ett ledarskap som inte alltid stämmer överens med verkligheten där bristande trovärdighet utgör ett viktigt problem.¹⁹

2.2. Kort Historisk Kontext

EU:s miljöpolitiska agerande grundlades under Förenta Nationernas Miljökonferens, som ägde rum i Stockholm 1972.²⁰ Denna markerade början för EU:s miljöarbete vilket i praktiken innebar de första stegen mot en uttalad miljöpolitik vilket bland annat resulterade i Enhetsaktens mål att arbeta för att stärka, bevara och skydda miljön för att genom detta bidra till människans välbefinnande och ett ansvarsfullt hanterande av resurser.²¹ Detta hade stor betydelse för unionens miljöarbete då frågan i och med detta fördrag fick juridisk grund. Två decennier efter FN:s miljökonferens skapades den Europeiska Unionen vars fördrag (Maastrichtfördraget) även inkluderade begreppet hållbar utveckling i sina inledande mål. Detta antyder miljöns betydelse i förhållande även till andra viktiga aspekter av unionens arbete, så som ekonomiska och handelsrelaterade områden.²²

Under denna tid skapades även FN:s ramkonvention om klimatförändringar (1992), gemenskapen som helhet fanns inte representerad inom denna vilket bäst förklaras med att miljöfrågan under denna tid var ett politikområde som låg under medlemmarnas egen befogenhet. Gemenskapen undertecknade dock ramkonventionen vid sidan av sina medlemsländer.²³ Redan innan konventionen tillkom var dock den gemensamma positionen inom EG att införa bindande mål för utsläppsminskning²⁴, något som antyder en vilja att agera som en ledare och föregångare inom detta område.

¹⁸ Oberthür, S., (2008), *EU Leadership on Climate Change: Living up to the Challenges*, s. 3-4

¹⁹ Elgström, O., (2006), *EU som Ledare i Multilaterala Förhandlingar – En Strävan med Förhinder*, s. 332, 341

²⁰ Bretherton, C., Vogler, J., (1999), *The European Union as a Global Actor*, s. 81

²¹ Enhetsakten, (1987), Artikel 130

²² Maastrichtfördraget, (1993), Artikel 2

²³ Bretherton, C., Vogler, J., (1999), a.a., s. 102-103

²⁴ Bretherton, C., Vogler, J., (1999), a.a., s. 103

2.2.1. Aktörer

Mellan dessa år (1972-1993) var Kommissionen en nyckelaktör inom miljöområdet och då framförallt vad gäller policyskapande. Då dessa policyförslag tenderar att lägga grunden för förhandlingar och diskussioner mellan medlemmar inom det aktuella området anar vi här den tyngd Kommissionen hade inom området.²⁵ Ministerrådet som den främsta institutionen för lagstiftande, så också inom miljöområdet, utgör även det en viktig aktör i denna fråga och har varit ett forum där miljövänliga medlemmar kunnat driva frågan aktivt.²⁶ Här refereras främst till de miljöministrar som innehar plats i Rådet och där beslutar om riktlinjer för förhandlingarna, antagande av resultatet av dessa samt implementeringen av detta resultat i europeisk lagstiftning.²⁷ Ordförandeskapet i Europeiska unionen, en position som roterar bland medlemsländerna med sex månaders mellanrum, har betydande inflytande på agendan och då i meningen vilka frågor som tas upp och diskuteras då ordföranden verkar som ledare för ministerrådet.²⁸

Europaparlamentets roll har tidigare varit relativt begränsad men har idag stora påverkansmöjligheter inom miljöområdet vilket bidragit till en position som är ovanligt stark för parlamentariska institutioner.²⁹ I internationella miljöförhandlingar råder delad befogenhet inom unionen då frågor som faller under unionens exklusiva befogenhet företräds av Kommissionen medan frågor som faller under medlemsstaternas jurisdiktion företräds av medlemmarna själva. Frågor inom vilka denna delade befogenhet sammanfaller, frågor som berör såväl medlemmarna som unionen som sådan, representeras unionen ibland av ordförandelands representant och ibland av Kommissionen. Med andra ord ett relativt komplicerat system som bland annat har kritiserats för sin bristande transparens.³⁰

²⁵ Sbragia, A., M., (2000), *Environmental Policy*, s. 298

²⁶ Sbragia, A., M., (2000), a.a., s. 300

²⁷ Oberthür, S., (2000), *The EU in International Environmental Regimes*, s. 99

²⁸ Oberthür, S., (2000), a.a., s. 99

²⁹ Sbragia, A., M., (2000), a.a., s. 301

³⁰ Elgström, O., Strömvik, M., (2005), *The EU as an International Negotiator*, s. 118

3. Teoretisk referensram

För att lägga grunden till antagandet om EU som en ledare inom internationella miljöförhandlingar följer nedan ett resonemang samt ett försök till definition, av vad en aktör innebär och hur EU definieras som aktör. Detta för att ledarskap kan antas föregås av någon form av agerande på det internationella planet och att då titta på vad en aktör är bidrar till en vidare diskussion om ledarskap och det eventuella ledarskap som unionen kan erbjuda. Multi-level governance, som utgör ett teoretiskt perspektiv som väl förklarar komplexiteten i Unionens strukturella uppbyggnad och samspelet mellan de aktörer som verkar där, kommer även att presenteras. Detta då denna teoribildning är väl lämpad för att skapa en förståelse för de fakta som presenteras samt hur denna kopplas samman med problematiken som denna studie ämnar behandla. Under denna huvudrubrik klargörs även den ledarskapsteori som kommer att användas vid studiet av EU som ledare i förhandlingssituationer. De olika typerna presenteras, vilka även tydliggörs i en tabell med avsikt att peka på de väsentligaste punkterna hos varje typ.

3.1. Vad utmärker en aktör?

Sedan tillkomsten av den Europeiska Gemenskapen 1958 har utvecklingen gått fort och varit omfattande. En växande närvaro i internationella sammankomster har tydliggjort EG/EU:s växande betydelse och egna ambitioner att vara en relevant aktör internationellt sett. *Sui Generis* karaktären hos det europeiska projektet har gjort det svårt för andra aktörer att få grepp om unionen och dess internationella agerande, något som även gör det svårt vid klassificeringen av unionen som aktör, då det inte finns adekvata referensramar för detta. Bretherton och Vogler menar till exempel att man tidigare talat om aktörer som synonyma med stater vilket alltså har problematiserat bilden av EU som aktör och en företrädare för flertalet stater.³¹

Ett försök till definition av en aktör erbjuds av Bretherton och Vogler i meningen ”*an entity that is capable of formulating purposes and making decisions, and thus engaging in some form of purposive action*”³² enligt vilken EU studeras i ett något vidare perspektiv och därmed också skulle kunna sägas vara en aktör. Frågan om suveränitet kommer också upp och kan sägas vara oundviklig vid en diskussion om aktörskapacitet, då den bland annat anses central inom internationella relationer. EU:s mellanstatliga karaktär gör även detta kriterium

³¹ Bretherton, C., Vogler, J., (1999), a.a., s. 15-20.

³² Bretherton, C., Vogler, J., (1999), a.a., s. 20

något svårt att sätta fingret på då tre-pelar-strukturen erbjöd olika former och olika mängd inflytande för medlemsstaterna,³³ Aktörskapet antyder vidare en förmåga att agera, något som Bretherton och Vogel även menar är sammankopplat med närvaro. Det ena förutsätter det andra. Karen Smith menar att EU visat betydande närvaro i internationella sammanhang, något som andra stater omöjligt kunnat undgå, problemet har ofta varit att översätta denna närvaro till vad hon refererar till som ”actorness”.³⁴ Detta antyder att själva aktörskapet varit en kamp för unionen där aktivt och medvetet handlande omnämns som de främsta svårigheterna som Smith menar kan härledas från kampen mellan medlemmarnas egen suveränitet och viljan att handla kollektivt.³⁵

Dock bör man ha i åtanke EU:s närvaro i det internationella systemet, bland annat genom den gemensamma marknaden som en utav de största ekonomiska marknaderna i världen samt närvaro på det miljömässiga området som en utav de största utsläpparna av växthusgaser, något som förutsätter någon form av handlande.³⁶ I denna mening kan EU ses som en aktör i sin egen rätt även om det kan sägas ha varit en kamp för att koordinera detta handlande, något som även kommer att framkomma under uppsatsens gång, i och med presentationen av unionens agerande inom miljöområdet och den roll man där tillskrivit sig själv.

3.2. Multi-level Governance (MLG)

Denna teori fokuserar på flertalet nivåer av politisk styrning och interaktionen mellan politiska aktörer över dessa nivåer. Här är det viktigt att poängtera skillnaden mellan government och governance där det förstnämnda står för en mer traditionell syn på koordinering som oftast härleds från statsmakten. Den senare innefattar en bredare mening av begreppet och syftar till processen genom vilken offentliga såväl som privata resurser och agerande ges en gemensam riktning och mening.³⁷ Detta överensstämmer väl med EU som en politisk sammanslutning som verkar på flertalet nivåer och där koordinering av dessa krävs för att kunna agera internationellt, så som en aktör i multilaterala miljöförhandlingar.

Multi-level hänvisar till ett ömsesidigt beroende mellan regeringar och icke-statliga aktörer verksamma inom olika territoriella nivåer. Där Robert Putnam talade om ett ”two-level game” ser vi här fler nivåer än så. Peters och Pierre beskriver det som ett politiskt spel

³³ Vanoonacker, S., (2005), *The Institutional Framework*, s. 70-83

³⁴ Smith, K., E., (2008), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, s. 25

³⁵ Smith, K., E., (2008), a.a., s. 27

³⁶ Bretherton, C., Vogler, J., (1999), a.a., s. 33

³⁷ Peters, B., G., Pierre, J., (2005), *Multi-level Governance and Democracy*, s 77-78

med många spelare som alla kan vara inne på planen samtidigt.³⁸ MLG växte fram i studiet av EG och EU vilket gör teorin väl lämpad att beskriva och förklara de komplicerade beslutandeprocesser och strukturer som präglar unionen och även utgör en essentiell del i denna uppsats.

3.2.1. Typer av MLG

Två typer av hur MLG bör organiseras tydliggörs, där typ I grundas på en något federalistisk tanke om maktfördelning mellan regeringar verksamma på ett fåtal nivåer med ämnesinriktade områden med medlemskap som inte korsar varandra. Detta utesluter dock inte att befogenhetsområden delas eller överlappar. Den grundläggande institutionella strukturen för verksamheten ser likadan ut oavsett inom vilken jurisdiktion du befinner dig i men generellt gäller att ju större institution desto mer komplext uppbyggd är denna.³⁹ Den andra typen av multi-level governance som litteraturen presenterar är en som kännetecknas av sakspecifika områden som verkar på ett stort antal nivåer där medlemskap ofta korsas och överlappas. Denna version präglas av en flexibel struktur som svarar på och anpassas till ändringar härledda ur preferenser eller funktionella krav.⁴⁰ Marks och Hooghe menar att på den internationella arenan återfinns relativt få exempel på typ II MLG med ett undantag – EU. Dock reserverar författarna sig genom att säga att vissa drag hos den Europeiska strukturen visar prov på typ II, så som pelarstrukturen.⁴¹

3.3. Ledarskap

Problem som berör oss på ett internationellt plan adresseras av det globala samhället genom skapandet av vad Young samt Gupta och Grubb refererar till som *international regimes*.⁴² Detta kan översättas med ”internationella system” vars syfte författarna identifierar som att erbjuda principer, normer, regler och procedurer för att samla och konvergera olika aktörers förväntningar och handlande inom ett givet område. Detta är alla institutionella aspekter av systemet dock är det inte dessa som utgör fokus i denna uppsats, här är det istället EU:s institutionella ramverk som utgör fokus. Dessa system visar dock på omständigheter där internationellt samarbete faktiskt fungerar när många andra teorier, såsom spelteori och

³⁸ Peters, B., G., Pierre, J., (2005), a.a., s. 81

³⁹ Marks, G., Hooghe, L., (2005), *Contrasting Visions of Multi-level Governance*, s. 17-19

⁴⁰ Marks, G., Hooghe, L., (2005), a.a., s. 20-21

⁴¹ Marks, G., Hooghe, L., (2005), a.a., s. 23

⁴² Young, O. R., (1991), *Political Leadership and Regime Formation*, s. 282, Grubb, M., Gupta, J., (2000), *Leadership – Theory and Methodology*, s. 16

rational choice, tvärtemot menar att det inte ens borde existera.⁴³ Systemen som sådana kan variera stort vad gäller medlemmar, funktionell omfattning, komplexitet och administrativ struktur, detta beror på frågan och hur många som berörs av problematiken. Exempel på ett internationellt system kan till exempel vara GATT, som behandlar tullar och handel, ett system som inkluderar ett stort antal länder men är specifikt inriktat på just handelsfrågan. Young ger även exempel på mer regionalt inriktade system med mer begränsade administrationer och geografisk omfattning.⁴⁴

Klimatfrågan är en sådan fråga som många menar räknas som ett system⁴⁵, denna fråga spänner över hela jordklotet och inkluderar därmed ett stort antal potentiellt deltagande länder. Här utgörs det gällande systemet för denna fråga främst av FN:s ramkonvention om klimatförändringar.⁴⁶ När ett system är i utvecklingsfasen och grundläggande principer och normer arbetas fram samt ansvar fördelas och förhandlas kring, menar Gupta och Grubb att ett stort behov av ledarskap tydliggörs.⁴⁷ Young menar att ledarskap kan definieras som en aktörs handlande som har till avsikt att finna lösningar till eller möjligheter att kringgå den problematik som råder vid försöken för länder att nå gemensamma vinster. Dessa handlingar är inte på något sätt en garanti för ett lyckat resultat men Young menar dock att ledarskap markant höjer sannolikheten för framgång.⁴⁸ Ledarskap kännetecknas enligt Ole Elgström av en aktör som står för en vision som yttrar sig i klara mål som anger riktningen i vilken förhandlingarna färdas. Ledaren drivs av en kollektiv tanke där egna intressen inte lämnas dit hän men tanken på the ”greater good” väger starkare och resulterar i en initiativförmåga som driver på förhandlingarna.⁴⁹

Ett starkt ledarskap kan i miljöfrågan bidra till ett avtal som reglerar de deltagande ländernas agerande i frågan, något som innebär stora möjligheter för denna ledare att bidra till avtalets utformning och därigenom påverka hur den globala politiken i frågan skall föras. En ledare kan även lägga politisk press på andra länder vid en ratificeringsprocess. Om vi här skall koppla till EU som ledare inom miljöfrågan skulle detta innebära möjligheter för unionen att vara med och sätta mål för världens länder och på det sättet styra riktning och takt för till exempel minskning av utsläpp av växthusgaser, genom juridiskt bindande avtal.

⁴³ Grubb, M., Gupta, J., (2000), *Leadership – Theory and Methodology*, s. 16

⁴⁴ Young, O. R., (1991), a.a., s. 282

⁴⁵ Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 16

⁴⁶ Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 24

⁴⁷ Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 17

⁴⁸ Young, O. R., (1991), a.a., s. 282

⁴⁹ Elgström, O., (2006), *EU som Ledare i Multilaterala Förhandlingar – En Strävan med Förhinder?*, s. 334

3.3.1. Ledartyper

Young pekar på tre olika typer av ledarskap: strukturellt, företagande och intellektuellt.⁵⁰ Ett strukturellt ledarskap förklaras utifrån ekonomisk och politisk makt och kännetecknas av att en stats materiella tillgångar, och det övertag som dessa kan medföra, skapar ett förhandlingsmässigt överläge i vissa frågor. Den extrema varianten av denna typ identifieras som hegemoni. Den strukturella ledaren är inte främmande för att använda sig av vad man i litteraturen refererar till som ”piska och morot” för att påverka andra aktörer, denna metod erbjuder dock sällan varaktiga resultat.⁵¹ I det aktuella fallet med klimatförändringar som grund för ett internationellt system relaterar denna ledartyp till viljan att ekonomiskt bidra till en reglering av utsläpp av växthusgaser.⁵²

Den företagande ledartypen använder sig av förhandlingsskicklighet och en förmåga att sätta agendan genom att dra uppmärksamheten till det viktigaste i den aktuella frågan och att finna innovativa lösningar för att komma runt förhandlingshinder.⁵³ Här vill Gupta och Grubb dra paralleller till en liknande form av ledare – den instrumentella – vilken de menar är mindre snäv då Young knyter sin typ av företagande ledare nära till ett ledarskap utövat av enskilda individer, vilket i detta fall gör det svårt att applicera på system där deltagare som till exempel EU är aktiva. Det instrumentella ledarskapet baseras även det på förmågan att diplomatiskt förhandla men även att visa anpassbarhet i förhållande till andra aktörers preferenser genom effektiv koalitionsbildning.⁵⁴ Här kommer den instrumentella typen av ledarskap att användas.

Youngs tredje ledartyp är den intellektuella, vilken baseras på ledarens förmåga att generera tankesystem som formar perspektiven hos de övriga deltagarna. Denna ledare styr i vilken riktning förhandlingarna går genom inplanterandet av idéer och lutar därmed på idéns makt att skapa intellektuellt kapital. Idéer refererar här till paradigm, kunskap och kultur.⁵⁵ Även här pekar Gupta och Grubb på en modifierad typ som de kallar riktat ledarskap vilken kompletterar den intellektuella genom att utöver de faktorer som Young talar om, trycker på förmågan att leda genom exempel. Genom att själv implementera beslut på inrikespolitisk

⁵⁰ Egen översättning av: *Structural, Entrepreneurial, Intellectual*. Young, O. R., (1991), a.a., s. 287-288

⁵¹ Gupta, J., Ringius, L., (2001), *The EU's Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality*, s. 282, Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 19

⁵² Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 19

⁵³ Young, O. R., (1991), a.a., s. 294

⁵⁴ Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 21

⁵⁵ Young, O. R., (1991), a.a., s. 298

nivå visar man att målen är genomförbara och uppnåeliga.⁵⁶ Termen riktat ledarskap kommer att användas för att beskriva denna ledartyp.

Strukturellt Ledarskap	Använder sig av ekonomisk och politisk makt för att skapa sig ett förhandlingsmässigt övertag och leder ofta genom ekonomiska bidrag till att finna lösningar.
Instrumentellt Ledarskap (Young – Företagande ledarskap)	Diplomatisk förhandlingsskicklighet och en förmåga att skapa effektiva koalitioner utmärker denna ledartyp
Riktat Ledarskap (Young – Intellektuellt ledarskap)	Leder genom exempel samt genom idéer och att forma perspektiven hos övriga deltagare.

Inspirerad av figur 2.1. i: Grubb M., Gupta, J., (2000), *Leadership – Theory and Methodology*, s. 23

Då Youngs ledartyper i denna uppsats kompletteras av Gupta och Grubbs används här de senares namn på typerna. Detta då deras namn på dessa bättre förklarar vad de innefattar. Dessa ledartyper är relativt distinkta men detta till trots bör nämnas att de inte nödvändigtvis är ömsesidigt uteslutande. Gupta och Grubb pekar på klimatfrågan som internationellt system och det ledarskap som detta är i behov av. Detta för att en utveckling systemet som sådant skall ske samt för att uppnå ett effektivt globalt handlande.⁵⁷ Dessa ledartyper visar på olika vägar till att nå inflytande på ett internationellt plan och vägar för att kunna inverka på styrningen av den politik som förs på detta plan. Olika länder/aktörer innehar olika förutsättningar för att kunna uppnå detta inflytande. Här menar Gupta och Grubb vidare att EU förkroppsligar denna ambition att stater kan och måste jobba tillsammans för att uppnå det gemensamma bästa⁵⁸ och unionens relativt komplexa strukturella och institutionella utformning erbjuder unika förutsättningar för att inta en/ flera utav dessa ledarroller, något som i förlängningen även påverkar den politik som EU för inom området. Detta kan även appliceras på miljöområdet vilket gör det intressant att titta på huruvida förändringar i Unionens struktur även förändrar vilken ledartyp unionen kan sägas inneha inom detta

⁵⁶ Gupta, J., Ringius, L., (2001), a.a., s. 282, Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 21

⁵⁷ Grubb, M., Gupta, J., (2000), *Climate Change, Leadership roles and the EU*, s. 4

⁵⁸ Grubb, M., Gupta, J., (2000), a.a., s. 5

område, som präglas av flertalet internationella aktörer något som gör att beslut fattade här får efterverkningar på det globala politiska planet.

Ovan nämnda teoretiska aspekter kommer att utgöra det analysverktyg som sedan appliceras på de fakta som presenteras i substanskapiteln och som kopplas samman med studiens forskningsfrågor. Aktörsbegreppet är nödvändigt då detta är grundläggande för ledarskapet och är en förutsättning för ett internationellt handlande som påverkar andra parter. Här sammanlänkas detta med Unionen som helhet men även dess inbördes aktörer såsom Kommissionen och Rådet. MLG kompletterar den bild av Unionen och dess externa agerande som här presenteras på så vis att denna förklarar den inbyggda komplexitet som EU-projektet har som kan vara en bidragande faktor, vilken påverkar dennes möjligheter att agera och handla som en aktör och en ledare. Ledarskapsteorin som slutligen presenteras i detta teorikapitel utgör huvudteorin som detta arbete vilar på och är menad att kopplas till de institutionella förutsättningar, med andra ord fördragen, som hypotesen menar påverkar Unionens ledarskap. Den klassificering som här görs resulterar i tre typer som undersöks genom EU:s förmåga att för strukturellt ledarskap visa prov på en stark, och djupt grundad, politisk makt, internationellt sett. Här är detta även relaterat till aktörens ansvar för nutida och framtida utsläpp, storleken på dessa och dennes vilja att bidra ekonomiskt till lösningar på detta problem. Med andra ord hur väl denna aktör kan använda sig av ekonomiska och politiska påtryckningar för att få ett övertag i förhandlingarna. Det instrumentella ledarskapet undersöks genom EU:s förhandlingsskicklighet och förmåga att kunna kompromissa och skapa koalitioner som bidrar till skapandet av ett avtal. Här kommer aspekter som förmåga att snabbt kunna omförhandla sin ståndpunkt och ta hänsyn till övriga parter för att kunna enas om en gemensam linje att tas hänsyn till. Vad gäller det riktade ledarskapet undersöks detta genom förmågan att formulera officiella mål som uttrycker långtgående ambitioner för att inspirera andra och arbeta för att finna tekniska lösningar som underlättar för alla parter att nå dessa mål. Även egen inhemsk implementering som visar på möjligheten att nå dessa mål är en aspekt av det riktade ledarskapet som detta konkret kan mätas genom.

Ovan förda resonemang visar på hur alla dessa teoretiska delar hänger samman och har en vital del i analysen av EU:s ledarskap.

4. EU under Kyoto

Genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1 november 1993, skapades den Europeiska Unionen och i samband med detta upprättades den institutionella strukturen bestående av tre pelare. Den första pelaren består av den Europeiska Gemenskapen (Euratom, EKSG⁵⁹) och är därmed överstatlig, alltså medlemsstaternas suveränitet utövas genom institutionerna. Pelare två utgörs av GUSP⁶⁰ som även den tillkom genom detta nya fördrag. Detta fastställs under rubrik V i fördraget.⁶¹ Denna pelare är mellanstatlig, det vill säga gemensamma åtgärder kan antas och beslutandeprocessen präglas av enhällighet. Detta är även gällande för den tredje pelaren som innefattar det straffrättsliga och polisiära samarbetet.⁶²

Vad gäller miljöpolitiken faller denna huvudsakligen under gemenskapspelaren och beslutande här sker genom konsensus, dock är det ett område som i mångt och mycket präglas av delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna. Området regleras under avdelning XVI, artikel 130r i det då gällande Maastrichtfördraget. Artikel 228 föreskriver det korrekta agerandet vid ingående av avtal med tredje part och att Kommissionen i detta fall skall föra gemenskapens talan i förhandlingar, efter bemyndigande från Rådet. Detta fördrag lyfte upp frågan om miljö till det politiska planet (eng. *high politics*) vilket medförde möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet i frågan. Avtalen ingås av Rådet som här alltså beslutar med kvalificerad majoritet i alla frågor förutom sådana som innebär ”*en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden*”⁶³ Artikel 228 reglerar dock endast frågor där exklusiv EG befogenhet föreligger, vid så kallade ”mixed agreements” där delad befogenhet råder finns ingen klar praxis.⁶⁴ Detta var de grundläggande institutionella regler som man från europeiskt håll hade att förhålla sig till under förhandlingarna i Kyoto 1997. Dessa är mycket viktiga vid en studie av EU:s möjligheter att agera som en ledare då unionens externa agerande kan sägas vara en produkt av dess interna agerande. Inom ramen för miljöfrågan råder mestadels delad befogenhet mellan EU/EG och medlemsstaterna. Detta medför att frågan om dessa medlemmars suveränitet blir högst relevant då EG respektive medlemmarna besitter juridisk grund för sitt agerande och därmed innehar rätten att fatta lagligt bindande beslut och ingå egna avtal. Detta

⁵⁹ Europeiska Kol- och Stål Gemenskapen

⁶⁰ Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken

⁶¹ Maastrichtfördraget, (1993)

⁶² Europa, (2007), *Sammanfattning av EU-lagstiftningen*, <http://europa.eu/legislation>

⁶³ Maastrichtfördraget, (1993), artikel 238

⁶⁴ Delreux, T., (2006), *The European Union in International Environmental Negotiations: A Legal Perspective on the Internal Decision-making Process*, s. 245

innebär att Gemenskapen men inte Unionen har rätt att ingå avtal, vilket medför att Kommissionen, enligt artikel 228, har rätt att förhandla å Gemenskapens vägnar men när det kommer till att faktiskt ingå avtal måste detta ske genom en gemenskapsinstitution.⁶⁵

Den delade befogenheten mellan gemenskapen och medlemmarna som präglar miljöområdet medför att medlemsstaterna fortfarande har befogenhet att på egen hand ingå avtal vilket har gjort att innan 1997 hade dessa stater en uttalat stark ställning i miljöförhandlingar. Efter 1997 formulerade dock unionen ett formellt gemensamt förvaltarenskap för förhandlingar vilket medförde att gemensamma positioner utarbetades och efter skapandet av EU:s Ad hoc grupp för klimatförändringar fick den gemensamma EU-positionen allt större betydelse.⁶⁶ Den oftast delade befogenheten inom miljöområdet innebär att både EG/EU samt medlemsstaterna finns representerade vid en förhandlingssituation, av Kommissionen respektive ländernas egna delegater. Här är medlemsstaterna fria att förhandla och efterfölja egna intressen men då fördraget stipulerar en samarbetskyldighet samt att medlemmarna skall vara lojala mot gemenskapen är deras agerande i praktiken inte helt obundet.⁶⁷ Denna samarbetskyldighet innebär dock inte en skyldighet att anta gemensamma positioner utan snarare en skyldighet att eftersträva sådana. Gemensamma positioner beslutas om i Rådet efter konsultation med Parlamentet.⁶⁸

I multilaterala miljöförhandlingar representeras Unionen oftast av trojkan, det vill säga Ordföranden för Ministerrådet, nästkommande ordförande samt Kommissionen. Ordföranden leder här förhandlingarna för EU och ger uttryck för en gemensam position som har förhandlats fram mellan medlemsstaterna och Rådet. Här kan vi ana en större roll för Kommissionen än den uttryckt formella, då denna som enda part innehar en permanent plats i trojkan.⁶⁹ Vad gäller den delade befogenheten inom detta område finns det ingen lagstiftning från europeiskt håll som reglerar detta, något som innebär att Kommissionen förhandlar om frågor som faller inom dennes befogenhetsområde och medlemsstaterna är fria att själva välja en förhandlingsstrategi; att tala var för sig eller att slå sig samman.⁷⁰ När ett avtal är fattat innebär dessa ”mixed agreements” att en dubbel ratificeringsprocess är att vänta. Beslutet skall implementeras inte bara på en gemensam EU-nivå genom Rådet utan även av varje medlem var för sig.⁷¹

⁶⁵ Delreux, T., (2006), a.a., s. 232-233

⁶⁶ Gupta, J., Van der Grijp, N., (2000), *Perceptions of the EU's role*, s. 77

⁶⁷ Maastrichtfördraget, (1993), Artikel J.1§4

⁶⁸ Groenleer, M. L.P., Van Schaik, L. G., (2005), *EU as an Intergovernmental Actor in Foreign Affairs*, s. 3

⁶⁹ Delreux, T., (2006), a.a., s. 244

⁷⁰ Delreux, T., (2006), a.a., s. 245

⁷¹ Delreux, T., (2006), a.a., s. 246

Under förhandlingarna i Kyoto 1997 representerades Unionen av trojkan som då, utöver Kommissionen, bestod av den Luxemburgska ordföranden samt den efterföljande Brittiska ordföranden. Denna förhandlade på ett relativt strikt mandat givet av Rådet och dess miljöministrar. Detta mandat har tidigare arbetats fram i Rådets arbetsgrupp rörande klimatförändringar och denna har i återkommande möten arbetat fram EU:s position i frågan med hänsyn till övriga förhandlingsparter.⁷² Detta är ett område inom vilket Unionen erhöll kritik. Dennes oförmåga att utforma reservlösningar att snabbt falla tillbaka på om det ursprungliga europeiska förslaget inte går igenom innebär att en ny position måste utarbetas i en intern förhandling mellan medlemmar och Rådet för att sedan presenteras på nytt i förhandlingen.⁷³

En rad europeiska förslag framfördes under dessa förhandlingar varav målförslaget på en utsläppsminskning på 15 % fram till 2010 var det mest kontroversiella och mottog bland annat kritik för att vara orealistiskt och ouppnåeligt. Här uttryckte ett antal medlemmar sin egen åsikt i frågan men flertalet talade även med en gemensam europeisk röst, något som Yamin tror kan ha varit den avgörande orsaken till att förslaget faktiskt behandlades seriöst av övriga.⁷⁴ Oavsett kritiken stod Unionen fast vid sitt mål och pressade därigenom övriga länder att se över sina positioner i frågan. Detta resulterade senare i artikel tre i Kyotoprotokollet och EU:s samt dess då 15 medlemmars noterade mål fastslogs till en minskning på 8 % jämfört med 1990 års nivåer, vilket är det högsta bland de större industrialiserade länderna. Även förslag rörande flexibla mekanismer för att de så kallade Annex I länderna lättare skulle kunna uppnå de högt ställda målen presenterades där handel med utsläppsrätter kan ses som mest nyskapande.⁷⁵

4.1. Ändringsfördrag

Samma år som förhandlingarna ägde rum i Japan diskuterades även Amsterdamfördraget, vilket trädde i kraft två år senare. Detta var ett ändrings- och tilläggsfördrag till Maastrichtfördraget om den Europeiska unionen vars huvudsakliga ändringar inom miljöområdet innefattade beslutandeprocessen i Rådet. Här var kvalificerad majoritet praxis men med ett antal olika beslutandeförfaranden existerande sida vid sida. För handlingsprogram av så kallad allmän karaktär gällde medbeslutandeförfarande, i miljöpolitiska frågor var samarbetsförfarande gällande och för bestämmelser rörande skatter,

⁷² Groenleer, M. L.P., Van Schaik, L. G., (2005), *EU as an Intergovernmental Actor in Foreign Affairs*, s. 13

⁷³ Yamin, F., (2000), *The Role of the EU in Climate Negotiations*, s. 66

⁷⁴ Yamin, F., (2000), a.a., s. 55

⁷⁵ Yamin, F., (2000), a.a., s. 58

fysisk planering etcetera var enkelt samrådsförfarande regel. Detta gör att en tydlig gräns mellan vad som kan anses vara rena miljöfrågor och frågor som ”rör tillnärmningen av lagstiftningen om den inre marknaden” kan vara svår att dra.⁷⁶ Istället inkorporerade det nya fördraget medbeslutandeförfarande istället för samarbetsförfarande vilket begränsar antalet förfaranden till två, något man hoppades skulle underlätta beslutande inom detta område.⁷⁷ Detta ställer i praktiken Parlamentet och Rådet på samma nivå. Det som tidigare varit artikel 130r gällande miljöpolitik blev nu artikel 174, med i stort sett samma innehåll endast mindre ändringar vad gäller vissa formuleringar. Artikel 228 som tidigare reglerat EG/EU:s agerande gentemot tredje part blev nu istället artikel 300 som även den endast innefattar ett antal formuleringssändringar. Resultatet av detta nya fördrag har varit att de flesta rättsakter antas med kvalificerad majoritet med Europaparlamentet som medbeslutande. Syftet med Amsterdamfördraget var sammanfattningsvis att förenkla beslutandeförfarandena och minska deras antal något som kan anses vara uppnått.⁷⁸

Några år senare under 2001, samma år som förhandlingarna i Marrakech (COP 7) genomfördes som ett led i att avsluta och kunna ratificera Kyotoprotokollet, fördes även förhandlingarna inom EU om Nicefördraget. Ännu ett ändrings- och tilläggsfördrag, den här gången med syftet att förbereda Unionen för den stora utvidgningen som skulle komma att ske 2004. Detta fördrag trädde i kraft 2003 och inbegrep inte så många förändringar som påverkade det institutionella läget vad gäller miljöförhandlingar.

Under våren 2001 deklarerade USA att de drog sig ur Kyotoprocessen och i oktober samma år inleddes ovan nämnda Marrakechförhandlingar. Förhandlingarna slog fast de tillämpningsföreskrifter som behövdes för att kunna föra processen framåt och kom att utgöra basen för vilken Kyoto skulle komma att ratificeras på.⁷⁹ Fyra år senare ratificerades Kyotoprotokollet, dock utan USA:s deltagande. Då EU tidigt knöt sig politiskt nära protokollet i och med dess höga och starkt uttryckta målsättningar låg det även i dennes intresse att se till att så många länder som möjligt följde efter. Både för att förhindra konkurrenskraftiga förluster för de som gått med men framförallt för att säkra miljömässig effektivitet för protokollet. Unionen lyckades med uppgiften att inkludera bland annat Canada, Japan och Ryssland trots USA:s ointresse.⁸⁰

⁷⁶ Europa, *Sammanfattning av EU-lagstiftningen – Amsterdamfördraget*, <http://europa.eu/legislation>

⁷⁷ Europa, a.a., <http://europa.eu/legislation>

⁷⁸ Europaparlamentet, (2001), *Faktabladen: 1.4.1. Överstatliga beslutsförfaranden*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets>

⁷⁹ Oberthür, S., (2008), *EU Leadership on Climate Change: Living up to the Challenges*, s. 2

⁸⁰ Groenleer, M. L.P., Van Schaik, L. G., (2005), *EU as an Intergovernmental Actor in Foreign Affairs*, s. 12

Den institutionella struktur som slagits fast i och med fördragen har utgjort grunden för EU:s möjligheter att agera under dessa förhandlingar och kan sammanfattas i punkterna koordinering och representation. Koordineringen mellan medlemsstaterna och unionen är en kärnfråga inom ett område som präglas av mellanstatlighet, alltså där både medlemmarna och Unionen finns representerade vid förhandlingsbordet. Här är den stora utmaningen att relativt snabbt finna unison mark för att kunna formulera en gemensam position som sedan kommer att ligga till grund för unionens förhandlande. Att kunna omförhandla denna om förhandlingarna inte går i den riktning man hoppats på eller förutspått är även det av högsta relevans. Maastrichtfördraget har saknat regler för avtalssituationer där ”mixed agreements” råder vilket gör att sådana får behandlas med utgångspunkt i den aktuella kontexten. Vad gäller frågan om representation är det praxis att trojkan representerar unionen i miljöfrågor samt att medlemmarna själva är representerade på nationell basis, av egen delegat. Här kan alltså Kommissionen förhandla på bemyndigande av Rådet men då unionen inte är en juridisk person kan denna inte ingå själva avtalet utan detta lämnas till Rådet, då denna är en gemenskapsinstitution. Här bör också upprepas att det endast är Kommissionen som är permanent medlem i trojkan medan de övriga två medlemmarna varierar. Dock representeras Rådet genom Ordföranden som i detta fall är med och förhandlar och kan med andra ord ingå avtal för gemenskapens räkning.

5. EU under Köpenhamn

Den förste december 2009 ratificerades det omtalade Lissabonfördraget som tidigare gått under namnet och formen av ett konstitutionellt fördrag för EU. Detta presenterades under 2004 men antogs inte av alla medlemmar i denna form, något som gjorde att en revidering var nödvändig för att sedan presentera det som ett nytt EU-fördrag tre år senare.⁸¹ Unionen genomgick något av en omdaning i och med detta fördrag då det helt förändrade dess struktur. Den största förändringen är sammanslagningen av den pelarstruktur som präglade unionen sedan Maastrichtfördraget, något som medför att EG upphör att existera och istället blir EU en juridisk person. Detta möjliggör beslutandeprocesser samt politiska och rättsliga instrument att ”strömlinjeformas”. Syftet med fördraget är att på ett tydligare sätt än tidigare reglera och avgränsa olika institutioners befogenheter.⁸² Med detta i åtanke kan fyra kategorier av förändringar formuleras; (1) förändringar som syftar till att klargöra vad EU handlar om och hur EU redan fungerar; (2) förändringar som syftar till att effektivisera beslutsfattandet och det institutionella samspelet inom EU; (3) förändringar som syftar till att demokratisera beslutsfattandet inom EU samt (4) förändringar som syftar till att ge EU-medborgare ett ökat rättighetskydd.⁸³ För denna uppsats syfte är de mest relevanta kategorierna de två första. Detta då de bland annat rör omvärldens förståelse för EU-projektet och dess uppbyggnad samt den institutionella struktur som är fokus för denna studie.

Här fastställs exempelvis en kompetens katalog där EU:s olika befogenhetsområden stipuleras. Detta innefattar bland annat att inom sådana områden där delad befogenhet råder har medlemsländerna rätt att utöva sin denna befogenhet i den mån EU väljer att inte utöva sin eller inte längre utövar sin befogenhet.⁸⁴ Det finns områden där kompetensen inte är fullt klargjord vilket gör att dessa inte låter sig placeras under någon av de kategorier av kompetens som denna katalog föreskriver. EU:s relationer till internationella organisationer⁸⁵ och tredje länder samt möjligheter att sluta associationsavtal⁸⁶ är exempel på sådana områden. En utav de viktigaste ändringarna, som även den verkar tydliggörande vad gäller EU:s yttre agerande, kan sägas vara artikel 47 som ger EU en juridisk personlighet och med detta följer även möjligheten att fatta bindande avtal för Unionens räkning. Detta som ett led i att skapa

⁸¹ EU-upplysningen, (2010), *Bakgrund till Lissabonfördraget*, <http://www.eu-upplysningen.se>

⁸² Bergström, C. F., M.fl., (2008), *Lissabonfördraget*, s. 4-5

⁸³ Bergström, C. F., M.fl., (2008), a.a., s. 30

⁸⁴ Lissabonfördraget, (2009), Avdelning I, Artikel 2

⁸⁵ Lissabonfördraget, (2009), Artikel 220

⁸⁶ Lissabonfördraget, (2009), Artikel 217

en mer enhetlig organisation, dock kommer inte Unionens befogenheter inom detta område att skilja sig markant från de som EG åtnjöt.⁸⁷

Vad gäller de effektiviserande åtgärderna gäller de mest framträdande olika beslutandeprocedurer och lagstiftningsförfaranden som resulterar i att Rådet och Parlamentet delar på lagstiftningsmakten på ett annat sätt än tidigare. Det gamla tillvägagångssättet innebar att endast Rådet i formell mening antog lagstiftning, nu delas denna makt med Parlamentet. Detta nya förfarande innebär även att kvalificerad majoritet blir gällande som regel i Rådet vilket i förlängningen medför möjligheten att beslut kan fattas även om några medlemmar skulle motsätta sig förslaget. Möjligheten för vissa länder att ”dra i nödbromsen” genom veto försvinner härmed. Något som kan ses i ljuset av den stora utvidgningen som ägde rum under 2004 vilket naturligt även resulterade i betydligt fler medlemmar i Rådet som alla skall fatta beslut gemensamt.⁸⁸ Då Kommissionen innehar en viktig roll vad gäller unionens representation i multilaterala miljöfrågor bör även nämnas de förändringar som denna institution skall genomgå. Här är en minskning av antalet kommissionärer i förhållande till antalet medlemmar att vänta då kommissionärer motsvarande två tredjedelar av antalet medlemsstater skall inneha plats i Kommissionen. Dessa poster kommer sedan att rotera vilket innebär att varje respektive medlemsstat kommer att stå utan en kommissionär var tredje mandatperiod. Detta kommer dock inte att börja gälla förrän 2014.⁸⁹

Europeiska rådet⁹⁰ erhåller en ny roll i och med det nya fördraget genom att först och främst bli en EU-institution, men även genom tillsättandet av en permanent ordförande⁹¹ vars uppgift blir att leda och samordna arbetet inom Europeiska rådet. Ordföranden skall även fungera som en extern representant för unionen inom ramen för GUSP, detta utan att den höge representantens uppgifter negligeras. Hur denna arbetsfördelning skall se ut är ännu inte officiellt klargjort. Vidare innebär detta att det roterande ordförandeskapet för Europeiska rådet försvinner inom ramen för den externa verksamheten.⁹² Just inom unionens externa agerande sker även många andra förändringar då till exempel kommissionärsposten för yttre förbindelser slås samman med posten som Ministerrådets höge representant, en post som ibland refereras till som ”utrikeministern” för unionen.⁹³ I dagsläget innehas denna roll av

⁸⁷ Bergström, C. F., M.fl., (2008), a.a., s. 50

⁸⁸ Bergström, C. F., M.fl., (2008), a.a., s. 45

⁸⁹ Bergström, C. F., M.fl., (2008), a.a., s. 49

⁹⁰ Inte att förväxla med Europeiska Unionens råd, även kallat Ministerrådet eller Rådet. Europeiska rådet utgörs av medlemsländernas stats- och regeringschefer och sammanträder bland annat i de så kallade toppmötena.

⁹¹ Idag innehar Herman Von Rompuy denna roll.

⁹² Bergström, C. F., M.fl., (2008), a.a., s. 50

⁹³ Bergström, C. F., M.fl., (2008), a.a., s. 53

Cathrine Ashton.⁹⁴ Här menar Bergström med flera att tydliga ambitioner för ökad samstämmighet vad gäller unionens inre och yttre politik kan skönjas.⁹⁵

Den tidigare artikel 300, rörande förfarande vid ingående av internationella avtal, i Nicefördraget har nu ersatts av artikel 218 med formuleringsändringar gjorda. Och artikel 174 som behandlade unionens miljöpolitik har nu ersatts med artikel 191, vilken har utökats med frasen rörande ”Att främja åtgärder på internationell nivå /.../ särskilt för att bekämpa klimatförändringar”.⁹⁶ Sammanfattningsvis har klimatfrågan nu fått explicit uppmärksamhet i det nya fördraget, för övrigt återfinns de största förändringarna rörande miljöpolitiken och de multilaterala avtal som här ingås, i unionens externa representation. Dessa artiklar erbjuder nya möjligheter för unionen att visa upp en mer entydig bild. Även vad gäller möjligheterna till koordinering och förmågan att fatta snabba beslut gynnas dessa av förändringarna presenterade i Lissabonfördraget. Förhandlingsprocessen ser med det nya fördraget, genom artikel 218, ut som följer: Kommissionen inleder med att sända en rekommendation till Rådet att öppna upp för samtal och om Rådet håller med tar detta nu ett formellt beslut att starta förhandlingsprocessen genom att nominera en förhandlare eller ett team av förhandlare. Förhandlingarna leds av denna/dessa utnämnda förhandlare men Rådet kan fortlöpande ge direktiv till denna/dessa. Rådet måste sedan skicka det slutliga avtalet till Parlamentet för godkännande innan förhandlingarna kan avslutas genom att Rådet fattar det avgörande beslutet genom kvalificerad majoritetsomröstning. Detta gäller för förhandlingar som inte omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Sammanfattningsvis innebär detta att det inte längre är exklusivt Kommissionen som innehar rätten till att förhandla, utan Rådet kan utse en förhandlare, Parlamentets rätt till samtycke har utökats samt Rådets beslutsfattandeprocess har breddats genom möjligheten att rösta med kvalificerad majoritet.⁹⁷

5.1. Förhandlingarna

Detta nya EU-fördrag ratificerades den 1 december 2009, med andra ord endast sex dagar innan förhandlingarna i Köpenhamn inleddes.⁹⁸ Under dessa COP 15 - förhandlingar representerades unionen av Kommissionen i form av dess ordförande José Manuel Barroso, Den svenska ordföranden för Europeiska unionen Fredrik Reinfeldt, samt den spanska

⁹⁴ European Union, *Catherine Ashton*, <http://ec.europa.eu/commission>

⁹⁵ Bergström, C. F., M.fl., (2008), a.a., s. 54

⁹⁶ Lissabonfördraget, (2009), Artikel 191.1.4p

⁹⁷ Maciej Kaczynski, P., (2010), *Single Voice? Single Chair?*, s. 3

⁹⁸ Dessa varade i ytterligare elva dagar för att sedan avslutas den 18 december. Rosén, H., (2009), *Snabbguide: Därför är det Klimatmöte i Köpenhamn*, <http://www.dn.se>

efterföljaren, José Luis Zapatero. Trojkan kompletterades även här av personal från Rådets generalsekretariat.⁹⁹ Unionen kom förberedd till dessa förhandlingar då man under flera års tid arbetat fram ett klimat- och energipaket där dess ställning i frågan och de mål och eftergifter man var beredd att gå med på fanns nedtecknade. En 20 % minskning av EU:s utsläpp av växthusgaser jämfört mot 1990 års nivåer (som skulle kunna komma att ändras till 30 % om andra industriländer visar viljan att följa efter), att 20 % av EU:s energikonsumtion skall utgöras av förnyelsebar energi samt en 20 % minskning av primär energiförbrukning jämfört mot beräknade nivåer. Dessa refereras till som ”the 20-20-20 targets”¹⁰⁰ och utgör en viktig del i detta paket. Detta tillkom bland annat som ett led i att säkra EU:s interna ställning i frågan och därmed kunna presentera ett enat EU vid Köpenhamnskonferensen men även för att uppmuntra ambitiösa åtaganden även från andra industriländer.¹⁰¹

EU:s position under Köpenhamn kan tydligt uttydas i det så kallade ”Danish Draft” som redan i förhandlingarnas inledande skede, läckte till pressen och visade på ambitiösa åtaganden. Den slutliga tresidiga överenskommelsen hade få likheter med detta utkast och stora svårigheter i att nå enighet kring detta förslag resulterade i att knappt 20 länder av de 192 som var närvarande på förhandlingarna kunde tänka sig att underteckna detta avtal. Detta medförde att förslaget endast ”noterades” vilket gör avtalets juridiska status oklar.¹⁰² Överenskommelsen inkluderar ett mål på 2°C, alltså att jordens medeltemperatur, jämfört mot förindustriell nivå endast skall tillåtas stiga med 2°C. Något som varit EU:s målsättning allt sedan Kyotoförhandlingarna. Dock nämns inget om hur detta skall ske. Inga siffror på hur mycket utsläppen skall minska fram till 2050 inkluderas heller, tidigare har 50 %, med 1990 års nivå som bas, varit ett riktmärke men detta är inget som omnämns i överenskommelsen.¹⁰³ Värt att notera är även sättet på vilket detta slutliga avtal förhandlades fram. Detta skedde i ett möte mellan BASIC-länderna¹⁰⁴ och USA. EU och övriga parter presenterades sedan med en text som kom att utgöra produkten av Köpenhamnskonferensen.¹⁰⁵

EU:s representation under dessa förhandlingar såg med andra ord ut så som den gjort även vid tidigare sådana men kompletterades här även av EU:s nye ”utrikesminister” Cathrine Ashton, Tysklands förbundskansler Angela Merkel, Frankrikes premiärminister Nicolas

⁹⁹ Maciej Kaczynski, P., (2010), *Single Voice? Single Chair?*, s. 1

¹⁰⁰ Europa - European Commission, (2010), *Environment*,
http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm

¹⁰¹ Curtin, J., (2010), *The Copenhagen Conference: How Should the EU Respond?*, s. 2

¹⁰² Curtin, J., (2010), a.a., s. 3

¹⁰³ Lundgren, S., (2009), *Nära Nog Fiasko i Köpenhamn*, <http://www.dn.se>

¹⁰⁴ Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina

¹⁰⁵ Curtin, J., (2010), a.a., s. 6

Sarkozy, Storbritanniens premiärminister Gordon Brown samt en representant från värdlandet Danmark.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Rankin, J., (2010), *A Union With One Voice?*, <http://www.europeanvoice.com>

6. Analys

I enlighet med Bretherton och Vogels definition av en aktör kan EU:s agerande sägas uppfylla detta kriterium genom sin ständiga närvaro inom miljöförhandlingar. Hur icke enad denna närvaro än varit har ändå representanter från Unionen funnits närvarande och drivit dennes linje, ibland sida vid sida med medlemsstaterna. Detta har inneburit svårigheter för övriga förhandlingsparter att driva förhandlingar som inte är helt i linje med EU:s förhandlingsmandat då den europeiska institutionella strukturen inte tillåtit snabba revideringar av detta, något som resulterat i en stel och svårföränderlig europeisk hållning.

Vad denna undersökning har visat är en förändring av det gällande fördraget som styr de institutionella ”regler” som EU agerar efter samt de procedurer som är av betydelse för beslutsfattande och representation av Unionen i externa sammanhang. Under Kyotoförhandlingarna, som ägde rum 1997, var Maastrichtfördraget gällande vilket innebar att den så kallade trojkan representerade unionen under förhandlingarna. Då miljöfrågan är en med delade befogenhetsområden innebär detta att den inte har några fördragsmässiga artiklar som reglerar avtalsproceduren. Detta faktum har inte ändrats i och med Lissabonfördraget. Detta gör koordinering mellan medlemmarna och Unionen ytterst viktig vid en förhandlingssituation. Under Kyotoförhandlingarna agerade trojkan på ett mandat givet av Rådet, detta mandat stipulerar vad unionen kan gå med på och under vilka förhållanden detta kan ingås. Detta kan i sig bidra till synen på EU som en icke flexibel förhandlare som på grund av otillräcklig koordinering mellan medlemsstater och institutioner kräver utförliga förhandlingar innan en ståndpunkt kan antas och sedan förmedlas vidare till övriga förhandlingsparter. Detta kan göra Unionen oförmögen att uppmärksamma andras viljor och kunna kompromissa kring dessa då främst interna diskussioner upptar Unionens tid samt att mandatet är svårframtaget och ofta relativt snävt, som ett resultat av medlemmarnas ovilja att ge upp för mycket makt till Unionen. Detta gör att ett instrumentellt ledarskap, under dessa förhandlingar, kan ifrågasättas för Unionen.

6.1. Ett förändrat ledarskap?

Som tidigare nämns i inledningskapitlet präglades dessa förhandlingar och dess efterspel av en EU vs. USA - kamp, där USA som en sedan länge utpräglad ”hegemon” inom världspolitiken nu upplevde motstånd från EU genom dennes starka kamp för protokollets ratificerande samt den egna frånvaron under stora delar av processen. Genom sin faktiska ekonomiska storlek och i sin roll som företrädare för 27 suveräna stater visade här unionen

prov på ett potentiellt strukturellt ledarskap i likhet med det som USA länge uppvisat. Dock visar inte unionen några tendenser att använda sig av ”morot och piska” för att genomdriva den egna politiken.

Genom sina högt uppsatta mål och konkreta siffror för hur mycket utsläppen skulle minska var EU med och satte agendan under förhandlingarna och påverkade genom detta även utseendet på det slutliga avtalet. Här drev man från Unionens håll en stark linje vad gäller de egna målen vad gäller temperaturhöjning och utsläppsminskningar något som även gav resultat då övriga parter under förhandlingarna gick med på procentuella mål som gick i linje med EU:s förslag. Viljan från Unionens håll att sätta höga mål för de egna medlemmarna och föreslå mekanismer till hjälp för övriga visar på en önskan att sätta exempel för övriga parter och därigenom visa att dessa mål inte alls är omöjliga utan fullt genomförbara. Ovanstående resonemang pekar härmed på ett riktat europeiskt ledarskap där viljan att föregå med gott exempel och visa på att åtgärderna man föreslagit faktiskt går att uppnå funnits närvarande genom hela förhandlingsprocessen.

Tiden mellan förhandlingarna i Kyoto och de i Köpenhamn 2009 präglades av en strukturell omvandling för EU då det nya Lissabonfördraget skapade nya poster och en ny institutionell sammansättning genom avskaffandet av EG och istället göra Unionen till en juridisk person. Detta innebär rent praktiskt för miljöförhandlingarna att EU både kan förhandla och ingå avtalen, vilket tydliggör den läget gentemot omvärlden. En rad åtgärder inkluderas i fördraget som är menade att verka tydliggörande för den externa representationen av Unionen. Den nya posten som ”utrikesminister” för Unionen skall till exempel företräda denna i utrikesfrågor, dock främst inom GUSP, men Ashton fanns även närvarande vid förhandlingarna i Köpenhamn. Förfarandet vad gäller röstningsproceduren i Rådet modifierades även den genom Lissabonfördraget på så sätt att kvalificerad majoritet gjordes till regel snarare än undantag. Detta medför att beslut blir lättare att fatta trots det stora antalet medlemmar. Även själva frågan om klimatförändringar har lyfts upp och uttrycks nu explicit i fördragstexten, något som kan tolkas som ett ökat fokus på problemet.

Trots dessa förändringar representerades unionen även i dessa förhandlingar av trojkan men kompletterades av ”utrikesministern” och ett antal företrädare från några stora medlemsländer. Allt som allt fanns åtta representanter för EU runt förhandlingsbordet. Frågan om vem som företräder Unionen återstår alltså att besvaras. Även om medlemsländernas ledare som fanns närvarande räknas bort medverkade fortfarande trojkans tre medlemmar och ”utrikesministern”. Rätten för Rådet att här utnämna en förhandlare innebär en fördragsgrundad möjlighet att presentera en mer enhetlig bild av Unionen vid liknande

förhandlingar. De strukturella aspekterna av EU:s ledarskap kan teoretiskt sätt sägas ha ökat, detta i takt med det ökade antalet medlemmar som ger en större ekonomiskt och politisk tyngd i internationella sammanhang. Problematiken här är dock sammankopplad med Unionens förmåga, eller oförmåga, att samla och använda sig av denna tyngd. Problemen kring koordinering av unionens interna verksamhet såväl som dess yttre, i förhållandet till dess medlemmar, samt en enad representation återkommer med andra ord även här. Potential till att använda den samlade makten hos alla 27 medlemsstater finns men används inte i dagsläget. Under dessa förhandlingar såg vi istället USA som på nytt intog rollen av den strukturella ledaren som genom sin position och stora politiska makt tog rodret och tillsammans med BASIC-länderna arbetade fram den överenskommelse konferensen till slut resulterade i. EU hade i stort sett bara att godta eller motsätta sig denna. Dessa nya reformer medför även potential för Unionen att agera i enlighet med ett mer instrumentellt ledarskap där förhandlingsskicklighet och förmågan att skapa koalitioner ligger i fokus. Detta då lättare och snabbare beslutsfattande är ett av områdena som är menat att gynnas i och med detta nya fördrag. Här åsyftas en ovan nämnda kvalificerad majoritetsröstningen som sker i Rådet. Något som skulle kunna leda till en förmåga att snabbare kunna revidera sin förhandlingsståndpunkt och därmed kunna ta hänsyn till övriga parter och visa prov på just större förhandlingsskicklighet. Detta var dock inte fallet under Köpenhamnskonferensen.

Connie Hedegaard, den förre danske miljöministern och nya kommissionären för klimatförändringar som även höll i konferensen, uttalade sig i samtalen inför hennes intagande av posten som kommissionär om resultatet av förhandlingarna i Köpenhamn:

*The last hours in Copenhagen – China, India, the US, Russia Japan – each spoke with one voice while Europe spoke with many different voices, sometimes we spend so much time agreeing with each other that when finally the EU comes to the international negotiations we are almost unable to negotiate, here we must improve.*¹⁰⁷

Detta citat kan sägas summera upp problematiken man från europeiskt håll länge kämpat med och tydligen fortfarande kämpar med, som det visade sig under förhandlingarna. Dock kan man ifrågasätta det nya fördragets möjligheter att inverka under denna konferens då det officiellt endast varit ratificerat av samtliga medlemsländer i några få dagar innan Köpenhamnskonferensen inleddes. Det kanske behöver gå en tid innan de nya reformerna fungerar så som de är tänkta att göra. Citatet visar dock på att vetskapen om att dessa områden

¹⁰⁷ Europaparlamentet, (2010), *EP Hearing of Connie Hedegaard Commissioner designed for Climate Action – Extracts*, <http://www.europarl.europa.eu>

är problematiska finns och att de behöver adresseras för att på allvar kunna utnyttja de påverkansmöjligheter som Unionen besitter.

Det riktade ledarskapet är även under dessa förhandlingar det som Unionen visar störst prov på. Detta genom att fortsätta med tydliga målsättningar samt höga ambitioner för den egna klimatpolitiken och de mål som Unionens medlemmar förväntas uppnå. Leda genom exempel fortsätter alltså att vara EU:s paroll. Här kan vi urskilja en trend som pågått allt sedan Kyoto där EU:s långtgående mål har format agendan vid senare förhandlingar och klimatsammankomster, något som bland annat inneburit att just klimatfrågan fått hög prioritet. Sedan kan man givetvis fråga sig om detta är helt och hållet EU:s förtjänst eller om andra icke-statliga grupper har påverkat den allmänna diskussionen kring klimatfrågan. Detta för oss in på en koppling till multi-level governance där flertalet aktörer på flera nivåer kan urskiljas. Klimatambitiösa länder som till exempel Sverige har kunnat trycka på frågan under sina perioder som ordförande och därmed prioriterat den olika under olika skeden. Denna roll bör framhävas då den utgör en viktig aspekt av representationen och den kontinuitet, eller brist på sådan som Unionen kan anklagas för att inneha. En ny ordförande för Unionen varje sex månader gör att olika frågor blir olika viktiga och att dessa skiftar med vem som innehar denna roll. För miljöfrågan kan detta innebära ett aningen ojämnt engagemang något som logiskt bör speglas i EU:s yttre agerande på området då detta kan ses som ett resultat av dess inre agerande.

För att återgå till diskussionen kopplad till multi-level governance teori och aktörer som verkar på olika nivåer, bör här EU:s institutioner som sådana även behandlas. Ordförandeskapet är en viktig del av detta men även Kommissionen och Barroso som ordföranden för denna innehar en viktig roll vad gäller att sätta nivån för Unionens engagemang i frågan. Kommissionen har rätten till förslagsinitiativ vilket innebär att dennes policyförslag lägger grunden för de förhandlingar och diskussioner som förs internt samt mellan medlemmarna. Det faktum att Kommissionen är den enda permanenta medlemmen i trojkan bör framhävas, då denna bidrar till en viss kontinuitet i den förda politiken som annars kan variera med hänvisning till det roterande ordförandeskapet. En annan viktig aktör i detta sammanhang är i realiteten inte en utan flera. Här åsyftas medlemmarna och deras vilja till kompromisser och samarbete. Detta kan nästan sägas vara den viktigaste aspekten av EU då dessa länder utgör Unionen och därmed avgör dess förmåga att agera slagkraftigt. Medlemmarnas vilja att ”ge upp” delar av sin suveränitet till EU utgör den grund på vilken EU:s agerande kan stå på. Detta visar på den typ II av MLG med sakspecifika arbetsområden och överlappande befogenheter som Marks och Hooghe pekar på som ett kännetecken för EU.

Det faktum att aktörerna inom dessa områden skall samspela och att de nivåer de verkar på skall samordnas är problematiskt och svårkoordinerat, vilket gör det till en utav de största utmaningarna för den Europeiska Unionen. ”Mixed agreements”-karaktären som präglar miljöområdet inom Unionen bidrar även den till svårigheterna med befogenhetsområden som överlappar och därför kräver samordning.

6.2. Resultat och konsekvenser

Det denna undersökning visar är bland annat att det riktade ledarskap som Unionen uppvisade mest tecken på under Kyotoförhandlingarna har bestått över tiden och präglade EU:s ledarskap även under Köpenhamnskonferensen. En rad reformer har genomdrivits i och med Lissabonfördraget och ett stort antal medlemmar har tillkommit, trots dessa förändringar uppvisar alltså Unionen samma typ av ledarskap som man gjorde tolv år tidigare. Vad beror detta på? Unionens vilja att agera som en ledare inom dessa multilaterala miljöförhandlingar verkar ha bestått och dess engagemang är om något större nu än det var då. Kanske är det helt enkelt så att detta är det, enligt EU, bästa sättet för Unionen att influera världspolitiken - genom exempel och egna åtaganden. Vidare kan man fråga sig om detta är självvalt eller om detta är en ledarroll som EU har tilldelats då andra så att säga redan är ”upptagna”. (Om vi nu agerar under antagandet att svårigheter kan uppstå vid aktörers försök att anta ledartyper som redan tydligt innehas av andra.) USA har länge setts som en strukturell ledare i och med sin stora ekonomiska och politiska makt. Unionens största problem har länge varit dess möjligheter till ett instrumentellt ledarskap, detta med hänvisning till ovan nämnda svårigheter att koordinera sin verksamhet och uppvisa en enad front. Detta lämnar det riktade ledarskapet där EU:s intresse inom miljöområdet och viljan man uppvisat att vara en föregångare, gör detta ledarskap relativt givet för Unionen. Ett ledarskap som kan verka trots de problem kopplade till dess institutionella struktur. Ledarskapet inom detta område har alltså bestått, relativt opåverkat, trots alla förändringar rörande fördrag och antalet medlemmar.

Är detta dock det mest effektiva sättet för Unionen att bedriva sitt miljöengagemang, för att kunna påverka omvärlden vid internationella förhandlingar? Kyotoförhandlingarna, och dess resultat pekar mot att EU lyckades genomdriva många av de mål man kämpat för och ett konkret bindande avtal blev slutprodukten, något som kan ses som en ”vinst” för Unionen. Under Köpenhamn menar däremot många analytiker att EU blev marginaliserat och det slutliga dokumentet som konferensen resulterade i tillkom utan större Europeisk inblandning. Kanske krävs ett nytt ledarskap för att på allvar kunna genomdriva en global miljöpolitik.

Hedegaards citat ovan pekar på ett område där revidering av nuvarande metoder är nödvändig, det nya fördraget innehåller förutsättningarna för att en sådan revidering skall kunna komma till stånd. Här gäller det dock för Unionen att ta till vara på denna möjlighet och införliva Lissabonfördragets nya artiklar och framförallt se över den externa representationen samt utnyttja de möjligheter som bland annat den nya posten som ”utrikesminister” kan medföra. Även att titta på koordineringen mellan medlemmarna, Unionen som sådan samt dess institutioner och se till att dessa agerar mot ett gemensamt mål är viktigt. Detta för att verkligen kunna använda sig av den inneboende kraft och det inflytande som 27 stater tillsammans kan uppåda. Först när EU kommit till rätta med dessa aspekter kan vi kanske se en ny typ av europeisk ledare inom multilaterala miljöförhandlingar.

Under Kyoto lyckades Unionen mobilisera sina medlemmar och även omvärlden på så sätt att ett avtal kunde komma till stånd. Kanske var detta ett resultat av ett engagemang som kändes nytt och fräscht och framförallt äkta. Under Köpenhamnskonferensen visste omvärlden vad man hade att vänta från europeiskt håll och de ”double standards” som Elgström talar om gjorde att de löften och mål som Unionen målade upp klingade en aning ihåliga när denna tidigare visat upp problem med stridigheter mellan olika politikområden inom Unionen som sådan. Dock arbetade EU ihärdigt tiden innan konferensen med att ena de olika europeiska ståndpunkterna till ett gemensamt mandat och försök att använda sig av nya representationsformer kunde skönjas. Om en förändring i ledarskap till ett mer strukturellt hade skett kunde vi ha sett ett EU som agerade med sin fulla ekonomiska makt och kunde visa på vad som skulle ske om ett avtal kom tillstånd som inte EU kunde gå med på. Detta i likhet med USA:s agerande under Kyoto men där ett Köpenhamnsavtal utan EU inte hade varit meningsfullt. Dock innehar inte Unionen idag vare sig den makten eller den internationella betydelsen i denna fråga att ett avtal utan EU skulle vara verkningslöst.

Ett instrumentellt ledarskap skulle kräva en större flexibilitet i den europeiska strukturen något som Unionen idag inte har att erbjuda. Om ett instrumentellt ledarskap hade uppvisats under Köpenhamn kanske EU hade kunnat undvika den marginalisering som nu ägde rum och istället hade förhandlingarna kunnat resultera i ett avtal/en överenskommelse som i större grad innefattade EU:s målsättningar. Här ser vi vikten av de olika ledartyperna och vad deras konsekvenser kan vara i förhandlingssituationer.

Det faktum att Unionen är en ledare ifrågasätts inte då man länge visat prov på kvalitéer som kan sägas karakterisera en ledare, så som att ha en klar vision som man aktivt driver och

kämpar för skall prägla aktuella och framtida förhandlingar. Detta var ett faktum under såväl Kyotoförhandlingarna som Köpenhamnskonferensen, dock med skilda utfall.

7. Slutsats

Resultaten av denna studie visar att EU:s ledartyp under Kyotoförhandlingarna kan klassificeras som ett riktat ledarskap. Detta med hänvisning till dess ambitioner att leda genom exempel och den förmåga Unionen visat att skapa mekanismer för att underlätta arbetet även hos övriga parter. Problemen man haft med att ge uttryck för andra ledartyper kan spåras tillbaka till de bekymmer man haft med att ena alla medlemmar och genom detta kunna visa upp en enad front vid internationella sammankomster. Svårigheterna för medlemsstaterna och EU:s institutioner att snabbt enas om ett förhandlingsmandat och kunna revidera detta under förhandlingarnas gång har gjort Unionen icke flexibel och oförmögen att ta hänsyn till och anpassa sig till övriga förhandlingsparter. Detta har bidragit till att det har varit svårt för EU att vara en instrumentell ledare som leder genom förhandlingsskicklighet och en förmåga att skapa koalitioner. Den tredje typen av ledare, den strukturella ledaren som leder genom det övertag som dess ekonomisk och politiska makt skapat, har länge varit en roll som USA har visat sig inneha. Med hänsyn till Unionens storlek och den politiska makt som dess medlemmar tillsammans fogar över har denna potential att vara en strukturell ledare men oförmågan att koordinera sin verksamhet och sina ståndpunkter förhindrar detta. Tidigare forskare på området som till exempel Gupta och Grubb menar dock att EU har potential att inta denna ledartyp men att detta inte skett ännu. Elgström menar att EU innehar, och länge innehaft, en stormaktsroll men inte en ledarroll. Huruvida detta kan ses som ett resultat av de svårigheter som nämns ovan är dock oklart.

Tiden mellan förhandlingarna i Kyoto och de som fördes i Köpenhamn präglades av flertalet fördragsändringar och en utökning av antalet medlemmar. Detta har påverkat de institutionella förutsättningarna för Unionen att agera externt, inom ramen för multilaterala miljöförhandlingar. Det faktum att antalet medlemmar nästintill har fördubblats sedan 1997 har bidragit till behovet av att lättare kunna fatta beslut och kunna fatta dem snabbare. Beslutet att göra kvalificerad majoritet till regel inom Rådet är ett exempel på en fördragsändring som är menad att komma till rätta med detta problem. Flertalet ändringar menade att stärka den yttre bilden av EU har även inkluderats i det nya Lissabonfördraget, här kan till exempel posten som den nye ”utrikesministern” nämns, dock är denna post främst till för den externa representationen inom ramen för GUSP, men Ashton var även närvarande under Köpenhamnskonferensen. Avskaffandet av EG och därmed skapandet av EU:s juridiska person är även det ett essentiellt steg mot att ytterligare förtydliga EU:s externa ansikte. Trots dessa förändringar visar denna studie att den ledartyp som Unionen visar prov på inte har

förändrats. Det är fortfarande det riktade ledarskapet som övervägande präglar Unionens handlande i dessa sammanhang. Problemen med representation och koordinering har i stor mån kvarstått och USA:s internationella makt har inte minskat i sådan mån att EU kan sägas ha tagit över denna roll. Under Köpenhamnskonferensen blev detta påtagligt då många menar att EU marginaliserades och inte alls spelade den ledarroll som de uttryckt viljan till. De höga målsättningarna kvarstår dock och även viljan att sätta ribban för miljöarbetet under kommande år.

Viket av att kunna visa prov på ett utpräglat ledarskap och vad de olika typerna, som presenterade i denna uppsats, framkommer när vi ser hur EU marginaliserades under Köpenhamnskonferensen genom att endast kunna uppvisa ett riktat ledarskap. Om detta hade kunnat kombineras med ett instrumentellt kan vi nästan anta att slutprodukten av konferensen till större del hade liknat det utkast som läckte till media under förhandlingarnas inledande skede. Detta då större flexibilitet i förhandlingarna är av stor vikt när man som EU saknar de strukturella påtryckningsmedel som skulle kunna uppväga bristande förhandlingsskicklighet.

Sammanfattningsvis kan svaret på den övergripande forskningsfrågan besvaras på så sätt att den institutionella och strukturella utvecklingen som unionen gått igenom inte har påverkat dennes ledarskap i någon större utsträckning. Den första delfrågan besvaras i och med att ledartypen är i stort sett den samma som tolv år tidigare, med andra ord den riktade ledartypen, men med skillnaden att man nu från Unionens håll har att ta hänsyn till ett större antal medlemmar och allt som det medför med fler viljor men även större politisk tyngd. De institutionella förutsättningarna kan därför absolut sägas påverka Unionen men inte på ett sådant sätt att den ledartyp som denna har uppvisat har förändrats. Svaret på undersökningens andra delfråga är därför att de institutionella förutsättningarna har förändrats men att de inte har påverkat den typ av ledare Unionen kan sägas vara idag. En viktig faktor som dock tillkommit som ett resultat av ovan nämnda utveckling är att problemen man haft nu erkänns i större utsträckning och konkreta reformer för att komma till rätta med dessa har införts. Något som eventuellt kan bidra till att Unionen i framtiden kommer att visa en annan typ av ledarskap. Den övergripande hypotesen som denna uppsats har arbetat efter kan med hänvisning till ovan förda resonemang därför sägas vara motbevisad. Förändring av gällande institutionella förutsättningar föranleder inte en förändring i ledarskap, i alla fall inte inom ramen för det fall som här har studerats.

7.1. *Egna Reflektioner*

Resultaten som denna uppsats pekar på kan anses logiska då de problem som tas upp gång på gång (koordinering och representation) är grundläggande problem som inte är helt oväntade med ett så stort antal medlemmar. Svårigheter att inta någon annan ledartyp kan anses vara svårt innan dessa problem är åtgärdade i en större utsträckning än de kan sägas vara i dagsläget. Här skulle en studie som identifierade vilken ledartyp som bäst främjar en progressiv global miljöpolitik kunna vara av intresse. Inte bara vilken typ som gynnar en förhandlingssituation utan även bäst gynnade miljöpolitiken på ett globalt plan.

Om EU tydligare och tidigare implementerat de reformer som Lissabonfördraget introducerat skulle till exempel ett instrumentellt ledarskap vara aktuellt. Detta är dock beroende av Unionens förmåga att komma till rätta med beslutandeproceduren och snabbare kunna enas om en gemensam linje som även snabbt går att revidera. Det strukturella ledarskapet är beroende av politisk och ekonomisk makt något som EU har förutsättningar för men även här är frågan om en enad front aktuell då EU:s respektive länder inte innehar denna makt enskilt men tillsammans finns det potential för denna form av ledarskap.

Vidare kan vi titta på EU:s ledarskap inom miljöområdet som ett strategiskt smart område för Unionen att lägga fokus och resurser på då det kan vara ett sätt för denna att stärka sin position inom internationell politik i stort. Då EU inte har några, internationellt sett, betydande militära medel genom vilka den kan hävda sig kan ett utpräglat ledarskap inom detta område vara ett sätt att stärka den Europeiska positionen på ett internationellt plan. Detta kan förklara Unionens vilja att satsa på denna politik och här utarbeta en stark ställning genom vilken man kan inta en ledarposition och därmed påverka övriga parter i till exempel förhandlingssituationer. Något som även stämmer väl överens med den normativa makt som Unionen tidigare visat prov på.¹⁰⁸

Då EU:s ledartyp har förblivit den samma trots ändrade förutsättningar kan en diskussion föras kring dess roll inom denna typ av miljöförhandlingar. Under Kyoto visade man prov på ett tydligt ledarskap som i viss mån fick gehör av övriga parter, i Köpenhamn var denna ledarroll inte lika utpräglad under själva förhandlingarna. Tiden innan konferensen präglades dock av höga ambitioner där fylliga underlag arbetades fram, allt för att kunna spela denna tydliga ledarroll återigen. Detta blev dock inte fallet.

Dock är det inte allt för underligt att Unionen under Köpenhamnskonferensen inte lyckades bättre med att genomföra sina förslag och agera efter Lissabonfördragets nya ramar

¹⁰⁸ Se t.ex. Manners, I., (2002), *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 2, s. 235-58

då detta fördrag inte varit ratificerat i mer än ett fåtal dagar. Detta är något man bör ha i åtanke vid en granskning av kritiken mot EU:s agerande under konferensen. Här kan man även fråga sig vad EU:s syfte var med konferensen? Kanske lyckades Unionen ändå bättre än vad en första anblick kan avslöja. Fler klimatmöten kommer att följa detta och överenskommelsen som konferensen mynnade ut i kan ses som ett första steg mot ett mer omfattande avtal. Ett första steg som ändå är så pass icke-definierat att det fortfarande finns utrymme för EU att komma igen till nästa omgång förhandlingar. Till dessa kanske Unionen räknar med att komma bättre förberedda och där påverka utformningen av det kommande avtalet. Värt att komma ihåg är att Kyotoprotokollet inte förhandlades fram under en session, det krävdes sju år innan ett fullvärdigt avtal fanns att tillgå och kanske kommer EU:s ledarskap att ta sig andra former under den tid det tar för Köpenhamnsöverenskommelsen att anta formen av ett juridiskt bindande avtal.

Referensförteckning

Amsterdamfördraget, (1999)

Bergström, C. F., Hettne, J., Södersten A., (2008), *Lissabonfördraget*, SIEPS – Svenska Institutet för Europapolitiska Studier, 2008:8

[tillgänglig: <http://www.lissabonfordraget.se/docs/lfrapportfinal.pdf>]

Björklung, M., Hedström, I., (2009), *Nöjd Reinfeldt Har Fått EU Att Enas om Klimatet*, <http://www.dn.se/fordjupning/europa2009/enighet-om-klimatfinansiering-1.985609>, 2010-05-12

Bretherton, C., Vogler, J., (1999), *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London

Curtin, J., (2010), *The Copenhagen Conference: How Should the EU Respond?* Institute of International and European Affairs, Dublin

Delreux, T., (2006), *The European Union in International Environmental Negotiations: A Legal Perspective on the Internal Decision-making Process*, International Environmental Agreements, No. 6, 2006, s. 231-248

Duke, S., (1999), *Consistency as an Issue in EU External Activities*, Working Paper, European Institute of Public Administration, 99/W/06

Elgström, O., (2006), *EU som Ledare i Multilaterala Förhandlingar – En Strävan med Förhinder?*, I: Elgström, O., Jerneck, M., (red.), (2006), *I Ledande Ställning – Vänbok till Lars-Göran Stenelo*, Studentlitteratur, Danmark

Elgström, O., Strömvik, M., (2005), *The EU as an International Negotiator*, I: Elgström, O., Jönsson, C., (red.), (2005), *European Union Negotiations – Processes, Networks and Institutions*, Routledge, Wiltshire

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L., (2009), *Metodpraktikan – Konsten att Studera Samhälle, Individ och Marknad*, Tredje Upplagan, Norstedts Juridik AB, Vällingby

EU-Upplysningen, (2010), *Tidigare Ändringar av EU:s Fördrag*, <http://www.eu-upplysningen.se/Lagar-och-regler/Om-EUs-fordrag/Tidigare-andringar-av-EUs-fordrag/>, 2010-05-06

EU-upplysningen, (2010), *Bakgrund till Lissabonfördraget*, <http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Lissabonfordraget/Lissabonfordragets-bakgrund/>, 2010-05-06

EU:s Webbportal, (2010), *Politikområden: Miljö*, http://europa.eu/pol/env/index_sv.htm, 2010-04-21

- Europa, *Fakta och Siffror om EU och dess Invånare*,
http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/index_sv.htm, 2010-05-06
- Europa, (2007), *Sammanfattning av EU-lagstiftningen*,
http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_sv.htm, 2010-05-03
- Europa, *Sammanfattning av EU-lagstiftningen – Amsterdamfördraget*,
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a15000_sv.htm, 2010-05-06
- Europaparlamentet, (2001), *Faktabladen: 1.4.1. Överstatliga beslutsförfaranden*,
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_4_1_sv.htm, 2010-05-06
- Europaparlamentet, (2010), *EP Hearing of Connie Hedegaard Commissioner designed for Climate Action – Extracts*, <http://www.europarl.europa.eu/eng-internet-publisher/eplive/expert/shotlist.do?reference=20100115SHL61711>, 2010-05-17
- Europe - European Commission, (2010), *Environment*,
http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm, 2010-05-11
- European Union, Catherine Ashton, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/ashton/index_en.htm, 2010-05-07
- Groenleer, M. L.P., Van Schaik, L. G., (2005), *EU as an Intergovernmental Actor in Foreign Affairs – Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol*, CEPS Working Document, No 228, Augusti 2005
- Grubb, M., Gupta, J., (2000), *Leadership – Theory and Methodology*, I: Gupta, J., Grubb, M., (red.), (2000), *Climate Change and European Leadership – a Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Gupta, J., Ringius, L., (2001), *The EU's Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* Vol. 1, No. 2, s. 281-299
- Gupta, J., Van der Grijp, N., (2000), *Perceptions of the EU's role*, I: Gupta, J., Grubb, M., (red.), (2000), *Climate Change and European Leadership – a Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Karlsson, C., Parker, C., (2008), *Unionens Kamp för Klimatet – En Obekväm Sanning?*, I: Cramér, P., Gustavsson, S., Oxelheim, L., (red), *EU och den Globala Klimatfrågan*, Europaperspektiv 2008, Santérus Förlag, Spindulys
- Lissabonfördraget, (2009)

- Lundgren, S., (2009), *Nära Nog Fiasko I Köpenhamn*,
<http://www.dn.se/nyheter/klimatmotet/fiasko-i-kopenhamn-1.1016608>, 2010-04-21
- Maastrichfördraget, (1993)
- Maciej Kaczynski, P., (2010), *Single Voice? Single Chair? How to Reorganize the EU in International Negotiations Under the Lisbon Rules*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 207, Mars 2010
- Manners, I., (2002), *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 2, s. 235-58
- Marks, G., Hooghe, L., (2005), *Contrasting Visions of Multi-level Governance*, I: Bache, I., Flinders, M., (red.), (2005), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York
- Nicefördraget, (2003)
- Oberthür, S., (2000), *The EU in International Environmental Regimes*, I: Gupta, J., Grubb, M., (red.), (2000), *Climate Change and European Leadership – A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Oberthür, S., (2008), *EU Leadership on Climate Change: Living up to the Challenges*, Institute for European Studies, Vrije University Brussel
- Oberthür, S., (2007), *The European Union in International Climate Policy. The Prospect for Leadership*, Intereconomics-Review of European Economic Policy, Vol. 42, No. 2, s. 77-83
- Peters, B., G., Pierre, J., (2005), *Multi-level Governance and Democracy*, I: Bache, I., Flinders, M., (red.), (2005), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York
- Rankin, J., (2010), *A Union with One Voice?*,
<http://www.europeanvoice.com/article/imported/a-union-with-one-voice-/67886.aspx>, 2010-05-11
- Reinecker, L., Stray Jørgensen, P., (2008), *Att Skriva en Bra Uppsats*, Andra reviderade Upplagan, Liber AB, Ljubljana
- Rosén, H., (2009), *Klimatmötet: Resultat och Misslyckanden Punkt för Punkt*,
<http://www.dn.se/nyheter/klimatmotet/klimatmotet-resultat-och-misslyckanden-punkt-for-punkt-1.1018061>, 2010-05-12
- Rosén, H., (2009), *Snabbguide: Därför är det Klimatmöte i Köpenhamn*,
<http://www.dn.se/nyheter/klimatmotet/klimatmote-i-kopenhamn-snabbguide-1.984507>,
2010-05-07
- Sbragia, A., M., (2000), *Environmental Policy*, I: Wallace, H., Wallace, W., (red.), (2000), *Policy-Making in the European Union*, Fjärde Upplagan, Oxford University Press, New York

- Smith, K., E., (2008), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Andra Upplagan, Polity Press, Cornwall
- Sveriges Ordförandeskap i Europeiska Unionen, (2009), *A Cautious Step Forward in Copenhagen*,
http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/12/19/cautious_step_forward_in_copenhagen
[n](#), 2010-05-12
- Sveriges Ordförandeskap i Europeiska Unionen, (2009), *Miljö: Klimat*,
http://www.se2009.eu/sv/ordforandeskapet/om_eu/miljo/klimat, 2010-04-21
- UNFCCC, *Kyoto Protocol*, http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 2010-04-21
- Vanoonacker, S., (2005), *The Institutional Framework*, I: Hill, C., Smith, M., (2005),
International Relations and the European Union, Oxford University Press, New York
- Yamin, F., (2000), *The Role of the EU in Climate Negotiations*, I: Gupta, J., Grubb, M., (red.),
(2000), *Climate Change and European Leadership – a Sustainable Role for Europe?*,
Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Young, O., R., (1991), Political Leadership and Regime Formation: On the Development of
Institutions in International Society, *International Organization*, Vol. 45, No. 3, s. 281-308